

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers en Senaat

GEWONE ZITTING 1997-1998 (*)

20 MEI 1998

**Verdrag van Amsterdam houdende
wijziging van het Verdrag betreffende
de Europese Unie, de Verdragen tot
oprichting van de Europese
Gemeenschappen en sommige
bijbehorende akten, ondertekend
te Amsterdam, 2 oktober 1997**

VERSLAGEN

UITGEBRACHT NAMENS HET ADVIESCOMITE
VOOR EUROPESE AANGELEGENHEDEN
VAN KAMER EN SENAAT (¹)

(1) Samenstelling van het Adviescomité :

Voorzitter : de heer Langendries.

**A. — Kamer van Volks-
vertegenwoordigers :**

C.V.P. H. Eyskens en Mevr. Her-
mans.
P.S. HH. Moriau, Delizée.
V.L.D. HH. Desimpel en Versnick.
S.P. H. Van der Maelen.
P.R.L.- H. Clerfayt.
F.D.F.
P.S.C. H. Langendries.
Vl.
Blok. H. Lowie.

B. — Senaat :

C.V.P. Mevr. de Bethune en
H. Staes.
P.S. Mevr. Lizin en H. Urbain.
V.L.D. Mevr. Nelis-Van Liedekerke en H. Vautmans.
S.P. H. Hostekint.
P.R.L.- H. Hatry.
F.D.F.
P.S.C. H. Nothomb.
Vl.
Blok. H. Ceder.

C. — Europees Parlement :

C.V.P. H. Chanterie en mevr. Thyssen
P.S. Mevr. Dury, H. Desama.
V.L.D. Mevr. Neyts-Uyttebroeck.
S.P. H. Willockx.
P.R.L.- H. Monfils.
F.D.F.
P.S.C. H. Herman.
Agalev/
Ecolo Mevr. Aelvoet.
Vl.
Blok. H. Vanhecke.

(*) Vierde zitting van de 49° zittingsperiode.

Chambre des Représentants et Sénat de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1997-1998 (*)

20 MAI 1998

**Traité d'Amsterdam modifiant le
traité sur l'Union européenne,
les traités instituant les
Communautés européennes et
certains actes connexes,
signé à Amsterdam
le 2 octobre 1997**

RAPPORTS

FAITS AU NOM DU COMITE D'AVIS CHARGE
DE QUESTIONS EUROPEENNES
DE LA CHAMBRE ET DU SENAT (¹)

(1) Composition du Comité d'Avis :

Président : M. Langendries.

**A. — Chambre des Représen-
tants :**

C.V.P. M. Eyskens et Mme Her-
mans.
P.S. M. Moriau, Delizée.
V.L.D. MM. Desimpel et Versnick.
S.P. M. Van der Maelen.
P.R.L.- M. Clerfayt.
F.D.F.
P.S.C. M. Langendries.
Agalev/
Ecolo
Vl.
Blok. M. Lowie.

B. — Sénat :

C.V.P. Mme de Bethune et
M. Staes.
P.S. Mme Lizin et M. Urbain.
V.L.D. Mme Nelis-Van Liedekerke
et M. Vautmans.
S.P. M. Hostekint.
P.R.L.- M. Hatry.
F.D.F.
P.S.C. M. Nothomb.
Vl.
Blok. M. Ceder.

C. — Parlement européen :

C.V.P. M. Chanterie et Mme Thyssen
P.S. Mme Dury, M. Desama.
V.L.D. Mme Neyts-Uyttebroeck.
S.P. M. Willockx.
P.R.L.- M. Monfils.
F.D.F.
P.S.C. M. Herman.
Agalev/
Ecolo Mme Aelvoet.
Vl.
Blok. M. Vanhecke.

(*) Quatrième session de la 49° législature.

INHOUDSTAFEL

	Blz.
I. INSTITUTIONELE ASPECTEN	3
<i>Rapporteurs</i> : Mevr. A. Hermans (K), Mevr. Neyts-Uyttebroeck (EP), de heer F. Willockx (EP).	
II. ECONOMISCHE EN SOCIALE VRAAGSTUKKEN	8
<i>Rapporteurs</i> : de heren D. Van der Maelen (K), Hatry (S) en Delizée (K).	
III. GEMEENSCHAPPELIJK BUITENLANDS EN VEILIGHEIDSBELEID (GBVB)	13
<i>Rapporteurs</i> : de heren M. Eyskens (K), Cl. Delcroix (EP) en G. Versnick (K).	
IV. SAMENWERKING OP HET GEBIED VAN JUSTITIE EN BINNENLANDSE ZAKEN	27
<i>Rapporteurs</i> : Mevr. A.-M. Lizin (S) en de heer P. Moriau (K).	
V. HET EUROPEES BURGERSCHAP	33
<i>Rapporteur</i> : de heer P. Beaufays (K).	

INLEIDING

In het kader van de Intergouvernementele Conferentie (IGC) die van start ging in maart 1996 en die tot doel had het Verdrag betreffende de Europese Unie (het Verdrag van Maastricht) verder te verfijnen, heeft het Adviescomité voor Europese aangelegenheden van Kamer en Senaat het verloop van deze Conferentie permanent gevolgd. De IGC heeft in juni 1997 geresulteerd in het Verdrag van Amsterdam. De verslagen over deze parlementaire opvolgingsactiviteiten worden vermeld als referentiedocumenten in bijlage bij het Voorstel van Resolutie over het Verdrag van Amsterdam. Dit voorstel van resolutie, dat als besluit van onderhavig evaluatieverdrag wordt voorgelegd, werd door het Adviescomité eenparig aangenomen (behoudens het Vlaams Blok) tijdens de vergadering van 20 mei 1998.

TABLE DES MATIERES

	Page
I. ASPECTS INSTITUTIONNELS	3
<i>Rapporteurs</i> : Mme A. Hermans (Ch), Mme Neyts-Uyttebroeck (PE), M. F. Willockx (PE).	
II. QUESTIONS ECONOMIQUES ET SOCIALES	8
<i>Rapporteurs</i> : MM. D. Van der Maelen (Ch), Hatry (S) et Delizée (Ch).	
III. POLITIQUE EXTERIEURE ET DE SECURITE COMMUNE (PESC)	13
<i>Rapporteurs</i> : MM. M. Eyskens (Ch), Cl. Delcroix (PE) et G. Versnick (Ch).	
IV. COOPERATION DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTERIEURES	27
<i>Rapporteurs</i> : Mme A.-M. Lizin (S) et M. P. Moriau (Ch).	
V. LA CITOYENNETE EUROPEENNE	33
<i>Rapporteur</i> : M. P. Beaufays (Ch).	

INTRODUCTION

Le Comité d'avis chargé de questions européennes de la Chambre et du Sénat a suivi en permanence le déroulement de la Conférence intergouvernementale (CIG), qui a débuté en mars 1996 et qui avait pour objet d'affiner le Traité sur l'Union européenne (le Traité de Maastricht). La CIG a débouché, en juin 1997, sur la conclusion du Traité d'Amsterdam. Les rapports concernant ces activités parlementaires de suivi sont reproduits en tant que documents de référence en annexe de la proposition de résolution relative au Traité d'Amsterdam. Cette proposition de résolution, qui est présentée en conclusion du présent rapport d'évaluation, a été adoptée à l'unanimité (exception faite du Vlaams Blok) par le Comité d'avis au cours de sa réunion du 20 mai 1998.

VERSLAG**OVER DE INSTITUTIONELE ASPECTEN**

UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW **HERMANS** (K.),
MEVROUW **NEYTS** (EP) EN
DE HEER **WILLOCKX** (EP)

De institutionele vooruitgang, geboekt tijdens de voorbije IGC kan worden beoordeeld als gematigd positief, ondanks het feit dat het eindresultaat de Unie onvoldoende voorbereidt op de uitbreiding naar Oost- en Centraal-Europa. De vooruitgang in het kader van de tweede en de derde pijler gebeurt in principe op basis van de communautaire methode; gedifferentieerde integratie/versterkte samenwerking blijft de uitzondering en wordt onderworpen aan nauwkeurig omschreven procedures en het initiatiefmonopolie voor de Europese Commissie.

De uitbreiding van de communautaire methode, waarvan sprake, houdt het volgende in : een aantal beleidsaspecten werd van de tweede en derde pijler overgeheveld naar de eerste pijler, waar de communautaire methode van toepassing is.

Dit betekent dat de instellingen van de Europese Unie ten volle hun rol spelen (Commissie, Raad, Europees Parlement en Hof van Justitie).

Zo werden uit de derde pijler (samenwerking op het vlak van justitie en binnenlandse zaken) materies met betrekking tot vrij verkeer van personen, immigratie, asielbeleid, justitiële samenwerking in burgerlijke zaken, fraude ten opzichte van de Gemeenschapsbegroting, overgeheveld naar de eerste pijler.

Toch gelden hier een aantal institutionele bijzonderheden, zodat men eigenlijk kan spreken van subpijlers binnen de eerste pijler :

— de eerste pijler : hier geldt de communautaire methode voluit;

— de eerste pijler *bis* : hier gaat het om de EMU, gezien ook hier afwijkingen op de algemene regel gelden : de rol van de Commissie is beperkt; ook deze van EP (Europees parlement) en het Hof van Justitie;

— de eerste pijler *ter* : hier gaat het om institutionele bijzonderheden in verband met de materies die overgeheveld werden uit de derde pijler en uit het Schengen-acquis.

Voor het grootste deel geldt de beslissing bij unanimité voor deze overgeheveld materies.

Ook de bevoegdheid van het EP blijft beperkt tot advies (gelet op de unanimité in de Raad) evenals deze van het Hof van Justitie.

Ook in de tweede pijler (GBVB : Gemeenschappelijk, Buitenlands- en Veiligheidsbeleid) is er een bescheiden vorm van communautarisering, door de mogelijkheid tot beslissing bij gekwalificeerde meer-

RAPPORT**SUR LES ASPECTS INSTITUTIONNELS**

PAR
MMES. **HERMANS** (CH.),
NEYTS (PE) ET
M. **WILLOCKX** (PE)

Les progrès institutionnels enregistrés lors de la dernière CIG peuvent être qualifiés de modérément positifs, même si le résultat final de cette conférence ne prépare pas suffisamment l'Union à son extension aux pays d'Europe orientale et centrale. Les progrès à faire dans le cadre des deuxième et troisième piliers seront en principe réalisés sur la base de la méthode communautaire; la méthode de l'intégration différenciée et de la coopération renforcée restera une exception soumise à des procédures précises et relèvera du monopole d'initiative de la Commission européenne.

Cet élargissement de la méthode communautaire implique qu'un certain nombre de matières ont été transférées des deuxième et troisième piliers au premier pilier, auquel cette méthode s'applique.

Il s'ensuit que les institutions de l'Union européenne (Commission, Conseil, Parlement et Cour de justice) jouent pleinement leur rôle.

Ainsi, des matières relatives à la libre circulation des personnes, à l'immigration, à la politique d'asile, à la coopération judiciaire en matière civile et à la fraude commise au détriment du budget communautaire ont été soustraites du troisième pilier (coopération dans le domaine de la justice et affaires intérieures) pour être intégrées dans le premier pilier.

Toutefois, un certain nombre de particularités institutionnelles font que le premier pilier se subdivise en fait en sous-piliers :

— le premier pilier : la méthode communautaire s'applique sans restriction;

— le premier pilier *bis* : il concerne l'UEM, étant donné que des dérogations à la règle générale sont aussi prévues en cette matière : le rôle de la Commission, ainsi que du Parlement européen et de la Cour de justice, est limité;

— le premier pilier *ter* : il concerne les particularités institutionnelles relatives aux matières transférées du troisième pilier et de l'acquis de Schengen.

Dans ces matières transférées, la plupart des décisions sont prises à l'unanimité.

La compétence du Parlement européen, ainsi que de la Cour de justice, n'est que consultative (compte tenu de l'unanimité requise au Conseil).

Le deuxième pilier (qui concerne la politique extérieure et de sécurité commune - PESC) est également l'objet d'une forme discrète de communautarisation, étant donné la possibilité de décider à la majorité

derheid (van gemeenschappelijke strategieën na unanieme aanname door de Europese Raad).

Positieve punten

Er is een aanzienlijke verbetering van de democratische kwaliteit van de Unie. De vereenvoudiging en vermindering van het aantal besluitvormingsprocedures, het inschrijven van transparantie, openheid en toegankelijkheid van documenten als algemeen beginsel, de bekendmaking van de stemmingen en van bijhorende verklaringen in de Raad en het vooraf meedelen aan de nationale parlementen van alle wetgevende en pre-wetgevende documenten geven een nieuwe dimensie aan de Europese constructie. Ook voorziet het Verdrag in de betrokkenheid van het sociale middenveld bij het beleidsvoorbereidend werk (onder meer consumentenbescherming), wat zeker en vast ook als een verbetering van de democratische kwaliteit kan beschouwd worden.

Het Europees Parlement wordt bestendig in zijn functie van legitieme vertegenwoordiger van de Europese burgers en vergroot zijn wetgevende rol opmerkelijk. De medebeslissingsprocedure wordt immers vereenvoudigd en het aantal toepassingsgebieden ervan uitgebreid naar de meeste nieuwe verdragsdomeinen (transparantie, fraude, werkgelegenheid, sociale uitsluiting, gegevensbescherming, douanesamenwerking). Co-decisie wordt tevens de algemene regel voor materies waarover met gekwalificeerde meerderheid werd beslist, waardoor tal van raadplegings- en samenwerkingsprocedures verdwijnen en wordt zelfs uitgebreid naar een aantal domeinen waarover de Raad met eenparigheid beslist (artikelen 8A, tweede lid, 51 en 57 van het EG-Verdrag) ⁽¹⁾.

Op het vlak van de werkgelegenheid is de co-decisie alleen van toepassing voor besluiten in verband met de innoverende en tijdelijke projecten in het kader van het werkgelegenheidshoofdstuk. Er is geen co-decisie op het vlak van de vaststelling van de richtsnoeren voor de werkgelegenheid; wel gekwalificeerde meerderheid in de Raad na raadpleging van het E.P. Er is geen co-decisie op het vlak van de financiering van het werkgelegenheidsbeleid, want het geïntegreerde sociaal protocol voorziet de eenparige besluitname in de Raad.

De vereenvoudiging van de medebeslissing — meer bepaald het afschaffen van de derde lezing — verplicht de Raad ertoe om een compromis uit te dokteren in overleg met het EP indien het een ontwerp-wetstekst wil behouden, wat de positie van het Europees Parlement versterkt.

⁽¹⁾ Men kan zich evenwel afvragen of de uitbreiding van de medebeslissingsprocedure, tot de domeinen waarop de Raad met eenparigheid beslist (burgerschap van de Unie, sociale zekerheid voor migrerende werknemers) wel als een vooruitgang kan bestempeld worden. Dit is in wezen een lege doos, vermits men toch steeds zal stuiten op de eenparigheid van de Raad. De impact van de co-decisie wordt derhalve teniet gedaan.

qualifiée (les stratégies communes doivent être adoptées à l'unanimité par le Conseil européen).

Points positifs

La qualité démocratique de l'Union s'est sensiblement améliorée. La simplification des processus décisionnels et la réduction de leur nombre, le fait d'avoir érigé la transparence, l'ouverture et l'accessibilité des documents en principe général, la publication des votes et des explications de votes au sein du Conseil ainsi que la communication préalable aux parlements nationaux de tous les documents législatifs et pré-législatifs confèrent une dimension nouvelle à la construction européenne. Le traité prévoit également d'associer les interlocuteurs sociaux aux travaux préparatoires de la politique (notamment en ce qui concerne la protection des consommateurs), ce qui peut à coup sûr aussi être considéré comme une amélioration de la qualité démocratique.

Le parlement européen est confirmé dans sa fonction de représentant légitime des citoyens européens et voit son rôle législatif sensiblement renforcé. La procédure de codécision est en effet simplifiée et le nombre de domaines auxquels elle s'applique est étendu à la plupart des nouveaux domaines couverts par le traité (transparence, fraude, emploi, exclusion sociale, protection des données, collaboration douanière). La codécision devient par ailleurs la règle générale pour les matières devant faire l'objet d'un vote à la majorité qualifiée, ce qui entraîne la disparition de nombre de procédures de consultation et de coopération, et est même étendue à un certain nombre de domaines dans lesquels le Conseil statue à l'unanimité (articles 8A, alinéa 2, 51 et 57 du traité de l'UE) ⁽¹⁾.

En ce qui concerne l'emploi, la codécision s'applique uniquement aux décisions relatives aux projets novateurs et temporaires dans le cadre du chapitre de l'emploi. Il n'y a pas de codécision en ce qui concerne la détermination des lignes directrices pour l'emploi; celle-ci fait en revanche l'objet d'une décision à la majorité qualifiée au Conseil après consultation du PE. Il n'y a pas de codécision en ce qui concerne le financement de la politique de l'emploi, car le protocole intégré sur la politique sociale prévoit l'unanimité au sein du Conseil.

La simplification de la procédure de codécision — plus particulièrement la suppression de la troisième lecture — oblige le Conseil à élaborer un compromis en accord avec le PE s'il souhaite maintenir un texte de loi en projet, ce qui renforce la position du parlement européen.

⁽¹⁾ On peut toutefois se demander si l'extension de la procédure de codécision aux domaines dans lesquels le Conseil statue à l'unanimité (citoyenneté de l'Union, sécurité sociale des travailleurs migrants) constitue un progrès. Il s'agit en fait d'une coquille vide, étant donné que l'on se heurtera toujours à la règle de l'unanimité au Conseil. L'incidence de la codécision est dès lors annihilée.

Een positieve innovatie is de invoering van de co-decisie op domeinen als orgaan- en bloedveiligheid, fytosanitaire en veterinaire maatregelen. Dit gebeurt doordat deze thema's een expliciete bevoegdheid worden van het gezondheidsbeleid.

De impact van deze hervormingen wordt echter gehypothekeerd door het feit dat zij niet gepaard gaan met een uitbreiding van de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad. Andersom blijven er toch jammerlijke uitzonderingen en gevallen waar gekwalificeerde meerderheid niet wordt gecombineerd met co-decisie (zoals vooral inzake het gemeenschappelijk landbouwbeleid).

Het Europees Parlement beschikt in de toekomst over het recht om zich uit te spreken over de benoeming van de Voorzitter van de Europese Commissie (nieuw artikel 158). De procedure voor de voordracht van de leden van de Europese Commissie die in '94 voor het eerst werd toegepast, wordt op een essentieel punt gewijzigd. De benoeming van de voorzitter moet eerst door het EP worden goedgekeurd, vooraleer deze in samenspraak met de 15 lidstaten zijn Commissie samenstelt, waarna het College van Voorzitter en Commissarissen wordt onderworpen aan de goedkeuring van het EP.

Het is niet ondenkbaar dat indien deze procedure in '94 zou toegepast zijn, de investituur van de Europese Commissie anders zou verlopen zijn.

Negatieve punten

Over een aantal essentiële punten zoals de weging van de stemmen in de Raad en het aantal leden van de Commissie, werd geen consensus bereikt. De onderhandelingen daaromtrent waren te lang voorwerp van politiek gemarchandeer over de geprivilegieerde rol van de grote lidstaten, ten nadele van de enige werkelijk gefundeerde bekommernis, namelijk de mogelijkheid dat een gekwalificeerde meerderheid in de Raad geen meerderheid van de burgers van de Unie zou vertegenwoordigen.

Unanimité blijft in veel te veel beleidsdomeinen gehandhaafd, hetgeen van elke regering een potentiële gijzelaar maakt, en vooral — want dat is het meest belangrijke — hetgeen elke regering in staat blijft stellen om bijzondere voorwaarden, voorbehouden, verdoezelde « opt-outs » en dergelijke meer te doen aanvaarden als « prijs » voor het niet-stellen van een veto. In de praktijk wordt het bestaand besluitvormingsinstrumentarium stilaan onbruikbaar, naar de toekomst toe zal het noodzakelijk zijn om unanimité te beperken tot beslissingen met een constitutioneel karakter.

Te betreuren valt dat de eenparigheidsregel gehandhaafd blijft op essentiële sociale domeinen als sociale zekerheid, bescherming van werknemers bij einde van contract, vertegenwoordiging en collectieve belangenverdediging van de belangen van werknemers en werkgevers, de financiële bijdragen ter bevordering van de werkgelegenheid en het schep-

L'instauration de la codécision dans des domaines tels que la sécurité en matière de transfert de sang et d'organes, les mesures phytosanitaires et vétérinaires constitue une innovation positive. Cette initiative a été possible du fait que ces matières relèvent désormais exclusivement de la politique de santé.

L'incidence de ces réformes est toutefois hypothéquée par le fait qu'elles ne s'accompagnent pas d'une extension de la prise de décisions à la majorité qualifiée au sein du Conseil. Inversement, il subsiste néanmoins des exceptions déplorables et des cas où la majorité qualifiée n'est pas combinée à la codécision (notamment en ce qui concerne la politique agricole commune).

Le parlement européen aura à l'avenir le droit de se prononcer sur la nomination du président de la Commission européenne (nouvel article 158). Un point essentiel de la procédure de présentation des membres de la Commission européenne, procédure qui a été appliquée pour la première fois en 1994, a été modifié. La nomination du président doit d'abord être soumise à un vote d'approbation du Parlement européen, avant que celui-ci compose, de commun accord avec les 15 Etats membres, la Commission, après quoi le collège des président et commissaires est soumis à un vote d'approbation du PE.

Il n'est pas impossible que l'investiture de la Commission européenne se serait déroulée différemment si cette procédure avait été appliquée en 1994.

Points négatifs

Aucun consensus n'a pu se dégager sur un certain nombre de points essentiels tels que la pondération des voix au sein du Conseil et le nombre de membres de la Commission. Les négociations sur ces questions avaient trop longtemps fait l'objet de marchandages politiques au sujet du rôle privilégié des grands Etats membres, et ce, au détriment du motif de préoccupation vraiment fondé, à savoir le risque qu'une majorité qualifiée au sein du Conseil ne représente pas la majorité des citoyens de l'Union.

La règle de l'unanimité est maintenue dans beaucoup trop de domaines, ce qui fait de chaque gouvernement un otage potentiel et surtout — c'est le plus important — continue de permettre à chaque gouvernement de faire accepter des conditions particulières, des réserves, des clauses d'exemption qui ne disent pas leur nom, etc., en contrepartie de son acceptation de ne pas user de son droit de veto. Dans la pratique, les instruments de prise de décision actuels deviennent peu à peu inutilisables, de sorte qu'il faudra limiter à l'avenir l'unanimité aux décisions à caractère constitutionnel.

Il est regrettable que la règle de l'unanimité soit maintenue dans des domaines sociaux essentiels tels que la sécurité sociale, la protection des travailleurs en fin de contrat, la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, les contributions financières à la promotion de l'emploi et à la création d'emplois, la fiscalité (y

pen van banen, fiscaliteit (inclusief milieufiscaliteit), industriebeleid, non-discriminatie, asiel, controles aan buitengrenzen, migratie, samenwerking op vlak van justitie (strafzaken), politiesamenwerking.

Ondanks het feit dat belangrijke internationale overeenkomsten aan de instemming van het EP zullen worden onderworpen (onder meer de toetredingsverdragen) beschikt het Europees Parlement nog steeds niet over de formele bevoegdheid om verdragswijzigingen goed te keuren.

De jongste onderhandelingsronde heeft de grenzen van de IGC-onderhandelingsmethode duidelijk aangetoond. De methodiek van de IGC is niet langer opgewassen tegen de groeiende en onvermijdelijke complexiteit van de Unie. Het was fout om het institutionele van in den beginne van de IGC steeds maar vooruit te schuiven. Het bleek een nog grotere vergissing om alle echt hete institutionele hangijzers te verwijzen naar de Europese Raad, waar duidelijk onvoldoende was nagedacht over de wenselijke institutionele arrangementen voor de Unie. Dat was vragen om hetzij geen beslissing (wat nu is gebeurd), hetzij om catastrofale beslissingen (wat had kunnen gebeuren), met als kanttekening de bedenking dat een non-beslissing minder slecht is dan het instellen van een « directorium van grote lidstaten ». Over een nieuwe procedure voor verdragswijziging dient verder te worden nagedacht, en wordt steeds meer verwacht van een volgehouden dialoog tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement.

« De institutionele wijzigingen die het Verdrag van Amsterdam doorvoert laten de Unie niet toe uit te breiden. De verlamdende eenparigheidsregel voor Raadsbeslissingen op essentiële domeinen als fiscaliteit, politie en justitiële samenwerking, buitenlands beleid en bepaalde sociale domeinen bedreigt de doeltreffendheid en het democratische gehalte van het Europese beleid. Dit veto-recht vormt met 15 lidstaten al een ernstig probleem en zal bij eventuele uitbreiding nog toenemen.

De Unie dreigt op termijn te verworden tot een onevenwichtig geheel, waarbij op uiterst belangrijke beleidsdomeinen — zoals de inkomsten van de overheden (fiscaliteit en sociale zekerheid), werkgelegenheidsbeleid — elk initiatief onmogelijk wordt.

De Europese Raad heeft op dit domein geen bevredigend antwoord kunnen geven, ook al erkent men het probleem, zoals blijkt uit het Protocol in verband met de instellingen. Wij betreuren dat dit Protocol een onfortuinlijke band schept tussen de samenstelling van de Commissie en de stemprocedure in de Raad. Betreurd moet ook worden dat echte institutionele onderhandelingen pas zullen plaatsvinden,

compris les écotaxes), la politique industrielle, la non-discrimination, le droit d'asile, les contrôles aux frontières extérieures, l'immigration, la coopération dans le domaine de la justice (en matière pénale) et la coopération policière.

En dépit du fait que les conventions internationales importantes, notamment les traités d'adhésion, seront subordonnées à l'accord du Parlement européen, celui-ci ne dispose toujours pas de la compétence formelle pour approuver les modifications apportées aux traités.

Le dernier *round* de négociations a montré clairement les limites de la technique de négociation appliquée dans la cadre de la CIG. Cette technique s'avère inadéquate lorsqu'il s'agit d'appréhender la complexité croissante et inévitable de l'Union. Ce fut une erreur de toujours mettre l'institutionnel au premier plan dès le début de la CIG. On s'est aperçu que c'était une plus grosse erreur encore que de renvoyer tous les problèmes institutionnels épineux au Conseil européen, c'est-à-dire à une instance qui n'avait manifestement pas suffisamment réfléchi aux arrangements institutionnels souhaitables pour l'Union. C'était là demander ou bien de ne pas prendre de décision (c'est ce qui s'est passé), ou bien de prendre des décisions catastrophiques (ce qui aurait pu se passer). On observera, à cet égard, qu'une non-décision est moins pernicieuse que l'instauration d'un « directoire des grands Etats membres ». Il convient de poursuivre la réflexion au sujet de la nouvelle procédure de modification des traités et on attend toujours plus de l'instauration d'un dialogue suivi entre les parlements nationaux et le Parlement européen.

« Les modifications institutionnelles opérées par le Traité d'Amsterdam empêchent tout élargissement de l'Union. La règle paralysante de l'unanimité applicable aux décisions que le Conseil est appelé à prendre dans des domaines essentiels tels que la fiscalité, la coopération en matière policière et judiciaire, la politique étrangère et certains domaines sociaux met en péril l'efficacité et le caractère démocratique de la politique européenne. Alors que l'Union ne compte encore que 15 Etats membres, ce droit de veto constitue déjà un problème sérieux, problème qui ne pourra que s'aggraver en cas d'élargissement.

A terme, l'Union menace de ne plus être qu'un agglomérat déséquilibré au sein duquel toute initiative deviendra impossible dans des domaines d'action capitaux tels que les recettes des autorités publiques (fiscalité et sécurité sociale) et la politique de l'emploi.

Le Conseil européen n'a pu apporter de réponse satisfaisante dans ce domaine, même si l'on reconnaît le problème, ainsi qu'il ressort du Protocole sur les institutions. Nous déplorons que ce protocole établisse un lien malencontreux entre la composition de la Commission et la procédure de vote au conseil. Ce lien s'explique par des considérations d'ordre psychologique et politique, alors que les deux questions

een jaar voordat het aantal leden van de Unie meer dan 20 zal bedragen. Deze band is psychologisch en politiek gemaakt, terwijl deze zou moeten ontkoppeld worden. Beide aspecten moeten een specifieke oplossing krijgen in functie van de eigen noodwendigheden.

Wij steunen de houding van de Belgische regering, die samen met Italië en Frankrijk, een Verklaring heeft laten opnemen dat « de resultaten van de IGC niet beantwoorden aan de tijdens de Europese Raad van Madrid opnieuw bevestigde eis om wezenlijke vooruitgang te boeken bij de versterking van de instellingen ». Net als de drie regeringen is ook het Belgisch Parlement van oordeel dat die versterking een essentiële voorwaarde is voor het afsluiten van de eerstvolgende toetredingsonderhandelingen. »

De Rapporteurs,

A. HERMANS
A. NEYTS
F. WILLOCKX

De Voorzitter,

R. LANGENDRIES

devraient être dissociées. Celles-ci doivent trouver une solution spécifique en fonction de leurs nécessités propres. Il est également regrettable que de réelles négociations institutionnelles n'aient lieu qu'un an avant que l'Union compte plus de 20 membres.

Nous estimons, tout comme le gouvernement belge, qui, avec l'Italie et la France, a fait insérer une Déclaration en ce sens que, « sur la base des résultats de la CIG, le traité ne répond pas à la nécessité, réaffirmée au Conseil européen de Madrid, de progrès substantiels dans la voie du renforcement des institutions ». A l'instar des trois gouvernements, le parlement belge considère que ce renforcement est une condition indispensable de la conclusion des premières négociations d'adhésion. »

Les Rapporteurs,

A. HERMANS
A. NEYTS
F. WILLOCKX

Le Président,

R. LANGENDRIES

VERSLAG

OVER DE ECONOMISCHE EN SOCIALE VRAAGSTUKKEN

UITGEBRACHT DOOR
DE HEREN VAN DER MAELEN (K.),
HATRY (S.) EN DELIZEE (K.)

I. — INLEIDING

Anders dan wat bij de aanvang van de Intergouvernementele Conferentie verwacht werd, heeft de IGC gezorgd voor een grondige herziening van het materiële recht van het Verdrag van Rome. Onder druk van de publieke opinie is in de beleidsvoering immers de behoefte gegroeid om bij de opbouw van Europa minder exclusief economische doelstellingen te hanteren. Bij de veranderingen wordt ernaar gestreefd minder voorrang te verlenen aan de vrije handel en de concurrentie. De invoeging van een nieuw hoofdstuk over werkgelegenheid is een belangrijk politiek feit.

Anderzijds omvat het economische en sociale beleidsdomein niet alleen de wijzigingen die door het Verdrag van Amsterdam aangebracht zijn, maar ook de bepalingen die het nieuwe Verdrag ongewijzigd laat, met name het hoofdstuk in het Verdrag van Maastricht over de Economische en Monetaire Unie, dat op treffende wijze aangevuld is door het nieuwe stabiliteits- en werkgelegenheidspact.

II. — DE VOORNAAMSTE VERANDERINGEN

A. De doelstellingen van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschap

Het nieuwe artikel 2 (oude artikel B) van het Verdrag betreffende de Europese Unie voegt aan de doelstellingen van de Europese Unie een doelstelling toe, namelijk een hoog niveau van werkgelegenheid en een evenwichtige en duurzame ontwikkeling.

Bij de taken die in artikel 2 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-verdrag) vermeld worden, zijn eveneens opgenomen het bevorderen van een duurzame ontwikkeling, de gelijkheid van mannen en vrouwen en een hoge graad van concurrentievermogen.

B. De werkgelegenheidspolitiek

Een nieuwe titel over de werkgelegenheid (nieuwe artikelen 109N tot S van het EG-verdrag) bepaalt in hoofdzaak dat de Lid-Staten en de Gemeenschap

RAPPORT

SUR LES QUESTIONS ECONOMIQUES ET SOCIALES

PAR
MM. VAN DER MAELEN (CH.), HATRY (S.),
ET DELIZEE (CH.)

I. — INTRODUCTION

Contrairement à ce que l'on prévoyait au début de la Conférence intergouvernementale, la CIG a introduit une révision substantielle des dispositions matérielles du Traité de Rome. Sous la pression de l'opinion publique, la nécessité politique s'est en effet fait jour de donner une finalité moins exclusivement économique à la construction européenne. Les changements vont dans le sens d'une réduction de la primauté du libre échange et de la concurrence. L'insertion d'un chapitre nouveau relatif à l'emploi constitue un fait politique important.

Par ailleurs, le domaine des questions économiques et sociales comprend non seulement les modifications qu'apporte le Traité d'Amsterdam, mais également les dispositions que le nouveau Traité laisse intactes, notamment le chapitre du Traité de Maastricht relatif à l'Union économique et monétaire, complété judicieusement par le nouveau pacte sur la stabilité et l'emploi.

II. — LES PRINCIPAUX CHANGEMENTS

A. Les objectifs de l'Union européenne et de la Communauté européenne

Le nouvel article 2 (ancien article B) du Traité sur l'Union européenne (TUE) ajoute aux objectifs de l'Union européenne celle d'un niveau d'emploi élevé et un développement équilibré et durable.

Parmi les missions reprises dans l'article 2 du Traité instituant la Communauté européenne (TCE) sont également incorporés la promotion d'un développement durable, l'égalité entre les hommes et les femmes et un haut degré de compétitivité.

B. La politique de l'emploi

Le nouveau titre relatif à l'emploi (nouveaux articles 109 N à S du TCE) dispose pour l'essentiel que les États membres et la Communauté s'attachent à

naar de ontwikkeling van een gecoördineerde strategie voor werkgelegenheid streven, dat de Lid-Staten hun nationaal werkgelegenheidsbeleid onderling coördineren en dat een comité voor de werkgelegenheid wordt opgericht.

Hoewel de Lid-Staten hun exclusieve bevoegdheid in dit domein behouden, verbinden zij zich ertoe hun werkgelegenheidsbeleid af te stemmen op de grote richtsnoeren van het economisch beleid en beschouwen zij het bevorderen van de werkgelegenheid als een aangelegenheid van gemeenschappelijke zorg. De doelstelling van de gecoördineerde werkgelegenheidsstrategie ter bevordering van het aanpassingsvermogen van de arbeidswereld past in de behoefte om binnen de algemene context van de mundialisering rekening te houden met de dwingende eisen van het concurrentievermogen.

Door middel van de coördinatieprocedure, die voortaan een gekwalificeerde meerderheid in de Raad vereist maar het Europees Parlement slechts een beperkte rol toebedeelt, kunnen aanbevelingen aan de Lid-Staten gericht worden. Ondanks de gelijkenis met de convergentieprocedure in het economisch beleid is deze coördinatieprocedure wat soepeler aangezien geen sancties bepaald worden. Positief beschouwd zal deze soepelheid bijdragen tot het beleidsmatig beoogde aanpassingsvermogen van de werknemers. Maar het gebrek aan sancties en het niet-dwingende karakter van deze verdragsbepalingen vormen een hinderpaal om het werkgelegenheidsbeleid binnen de Europese Unie daadwerkelijk te coördineren. Een ander positief aspect is dat de Raad maatregelen kan nemen om de samenwerking tussen de Lid-Staten te bevorderen en om hun optreden op het vlak van de werkgelegenheid te ondersteunen. Deze maatregelen zijn echter slechts bedoeld als stimulans. Veel zal dus afhangen van de politieke interpretatie die de regeringen hieraan willen geven. België moet deze mogelijkheid om stimulerende maatregelen te nemen maximaal benutten.

De oprichting van een comité voor de werkgelegenheid toont dat de wil bestaat om wat de vorm betreft een of ander parallelisme tot stand te brengen met de economische en monetaire convergentie. Dit comité zal een ideaal forum vormen om de sociale partners te betrekken bij de overlegmechanismen die op Europees vlak bestaan. Niettemin moet nog bewezen worden dat dit soort organisatie werkelijk bijdraagt tot de oplossing van het werkloosheidsprobleem.

C. De sociale politiek

De vooruitgang die geboekt is om de bestaande bepalingen te versterken is bescheiden wegens het aan de oppervlakte komen van blokkeringen inzake

élaborer une stratégie coordonnée pour l'emploi, que les États membres coordonnent leurs politiques nationales de l'emploi et qu'un comité de l'emploi sera constitué.

Bien que les États membres conservent la compétence exclusive dans ce domaine, ils s'engagent à conformer leur politique de l'emploi aux grandes orientations des politiques économiques et considèrent la promotion de l'emploi comme une question d'intérêt commun. L'objectif de la stratégie coordonnée pour l'emploi de promouvoir l'adaptabilité du travail sert la nécessité de tenir compte des impératifs de la compétitivité, dans le contexte global de la mondialisation.

La procédure de coordination — qui requiert désormais la majorité qualifiée au Conseil mais ne prévoit qu'un rôle mineur pour le Parlement européen — peut mener à l'adoption de recommandations aux États membres. Malgré sa ressemblance avec la procédure de convergence dans la politique économique, cette procédure de coordination présente une certaine souplesse puisqu'elle ne prévoit pas de sanctions. Vu de façon positive, cette souplesse pourra contribuer à l'objectif de l'adaptabilité de la main-d'œuvre. Mais l'absence de sanctions et d'un caractère contraignant pour ces dispositions du Traité hypothèquent la réalisation d'une coordination effective au niveau de l'Union des politiques nationales de l'emploi. Un autre aspect positif est que le Conseil a la possibilité d'adopter des actions d'encouragement destinées à favoriser la coopération entre les États membres et à soutenir leur action dans le domaine de l'emploi. Toutefois, ces mesures n'ont qu'un caractère incitatif. Beaucoup dépendra donc de l'interprétation politique que les gouvernements voudront leur donner. La Belgique doit exploiter cette possibilité de mettre en œuvre des actions d'encouragement au maximum.

La création du comité de l'emploi illustre la volonté de créer un certain parallélisme formel avec la convergence économique et monétaire. Ce comité crée un forum idéal pour associer les partenaires sociaux aux mécanismes de consultation au niveau européen. Il reste néanmoins à démontrer que ce genre d'organisme constitue véritablement un apport à la résolution du problème du chômage.

C. La politique sociale

Les progrès réalisés pour renforcer les dispositions existantes sont modestes, en raison des blocages intervenus au sujet des modes de décision. En dépit du

de wijze van besluitvorming. Ondanks het feit dat een aantal bepalingen ⁽¹⁾ voortaan onder de medebeslissingsprocedure vallen, is de eenparigheid in de Raad in een groot aantal belangrijke gevallen behouden. ⁽²⁾

Het Verdrag heeft ter zake de volgende belangrijke stappen verwezenlijkt :

1. De opname van het Sociaal Akkoord van Maastricht in het EG-verdrag (artikelen 117 tot 120). Dit is de belangrijkste vooruitgang in dit domein. Vanaf de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam zal het Verenigd Koninkrijk gebonden zijn door het sociale hoofdstuk. Het einde van de Britse opting-out zal leiden tot een sterkere integratie van de Gemeenschap.

2. De sociale grondrechten worden erkend door de verwijzing in het beleid naar het Europees Sociaal Handvest van Turijn van 1961 ⁽³⁾ en naar het Gemeenschapshandvest van de sociale grondrechten van de werkenden van 1989 (artikel 117 EG-verdrag). Bovendien heeft het Hof van Justitie op dit vlak een rechtstreekse interpretatiebevoegdheid verkregen.

3. De bepalingen betreffende de sociale uitsluiting (artikel 118, tweede lid, EG-verdrag) openen belangrijke mogelijkheden tot optreden op basis van de medebeslissingsprocedure. Het feit dat de programma's tegen sociale uitsluiting nu over een rechtsgrond beschikken, maakt een einde aan de steeds weerkerende juridische discussies die deze programma's belasten.

4. De gelijkheid tussen mannen en vrouwen inzake werkgelegenheid en arbeid is versterkt : de gelijke beloning geldt voor gelijke of gelijkwaardige arbeid (artikel 119, EG-verdrag), waardoor het moeilijker wordt dit beginsel te omzeilen.

D. Belemmeringen van het vrije verkeer

De Lid-Staten mogen bepaalde belemmeringen van het vrije verkeer handhaven met het oog op de bescherming van het arbeidsmilieu, het milieu of de belangen bedoeld in artikel 36 van het EG-verdrag ⁽⁴⁾ (nieuw artikel 100A, vierde lid, EG-verdrag).

Bovendien zijn een aantal wijzigingen aangebracht om een hoog niveau van bescherming van de consumenten en van de volksgezondheid te waarborgen (nieuwe artikelen 100A en 129, EG-verdrag). De

fait que certaines dispositions ⁽¹⁾ relèvent dorénavant de la procédure de la codécision, l'unanimité au niveau du Conseil a été maintenue dans un grand nombre de cas importants ⁽²⁾.

Les principaux apports en la matière sont les suivants :

1. L'intégration de l'accord social de Maastricht dans le TCE (articles 117 à 120). Ceci constitue le progrès le plus important dans ce domaine. Dès l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, le Royaume-Uni sera lié par le chapitre social. La fin de l'opt-out britannique donnera lieu à un accroissement de l'intégration communautaire.

2. La reconnaissance des droits sociaux fondamentaux est réalisée par la référence politique à la Charte sociale européenne de Turin de 1961 ⁽³⁾ et à la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989 (article 117 TCE). De plus, la Cour de Justice a obtenu dans ce domaine un pouvoir d'interprétation directe.

3. Les dispositions relatives à l'exclusion sociale (article 118, paragraphe 2 TCE) ouvrent des possibilités d'actions significatives sur la base de la procédure de la codécision. Le fait que les programmes contre l'exclusion sociale disposent désormais d'une base juridique met fin aux discussions juridiques récurrentes qui hypothéquaient ces programmes.

4. L'égalité entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de travail a été renforcée : l'égalité des rémunérations vaut pour un même travail ou pour un travail de même valeur (article 119 TCE), ce qui rendra plus difficile le contournement de ce principe.

D. Entraves à la libre circulation

Les États membres peuvent maintenir certaines entraves à la libre circulation en vue d'assurer la protection du milieu de travail, de l'environnement ou les intérêts cités à l'article 36 du TCE ⁽⁴⁾ (nouvel article 100A, paragraphe 4 TCE).

De plus, certains changements ont été introduits afin de garantir un niveau élevé de protection des consommateurs et de la santé publique (nouveaux articles 100 A et 129 TCE). Le rôle accru des procédu-

⁽¹⁾ De oude artikelen 118 en 119 van het EG-verdrag : verbetering van het arbeidsmilieu, van de arbeidsvoorwaarden, de informatie en raadpleging van de werknemers, de gelijkheid van kansen op de arbeidsmarkt.

⁽²⁾ Loon, stakingsrecht, recht op vereniging.

⁽³⁾ Ondertekend in het kader van de Raad van Europa.

⁽⁴⁾ Het gaat met name om de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de bescherming van de gezondheid of het leven van personen en dieren of de bescherming van de intellectuele eigendom.

⁽¹⁾ Les anciens articles 118 et 119 du TCE : amélioration du milieu de travail, conditions de travail, information et consultation des travailleurs, égalité des chances sur le marché de travail.

⁽²⁾ Rémunération, droit de grève, droit d'association.

⁽³⁾ Signée dans le cadre du Conseil de l'Europe.

⁽⁴⁾ Il s'agit notamment de la moralité publique, de l'ordre public, de la sécurité publique, de la protection de la santé ou de la vie des personnes et des animaux ou de la protection de la propriété intellectuelle.

sterkere rol die aan de procedures van de gekwalificeerde meerderheid en van de medebeslissing toebedeeld wordt, kan beschouwd worden als een zeer positieve verworvenheid.

E. Belemmeringen van de vrije mededinging

In de tekst van het Verdrag van Amsterdam is een bijzonder artikel gewijd aan de diensten van algemeen belang (nieuw artikel 7D van het EG-verdrag). Het vervullen van taken van openbare dienstverlening geniet voorrang in de tenuitvoerlegging van de andere artikelen van het EG-verdrag, met uitzondering van de artikelen 77, 90 en 92. De interpretatie die het Hof van Justitie aan deze artikelen betreffende de mededinging geeft, zal de voorwaarden van de mededinging en de taken van openbare dienstverlening met elkaar moeten verzoenen.

De problematiek van de specifieke bescherming van de publieke omroep wordt behandeld in een speciaal protocol. In voorkomend geval zal het Hof van Justitie eveneens een compromis moeten vinden tussen het algemeen belang en de voorwaarden inzake mededinging.

III. — DE ONTOEREIKENDE UITBREIDING VAN DE STEMMING BIJ GEKWALIFICEERDE MEERDERHEID

De grote zwakte van het Verdrag van Amsterdam op economisch en sociaal vlak ligt in het behoud van de eenparigheidsregel voor een reeks aangelegenheden.

Elk land blijft zijn veto behouden voor een aantal sociale aangelegenheden: de bescherming van de werknemers in geval van opzegging van de arbeidsovereenkomst, de collectieve vertegenwoordiging van de belangen van de werknemers en de werkgevers, de arbeidsvoorwaarden voor de migrerende werknemers. Indien de Gemeenschap uitgebreid wordt en er geen minimumregels bepaald worden, hetgeen alleen maar kan door middel van een stemming bij gekwalificeerde meerderheid, is het gevaar groot dat er concurrentie ontstaat door sociale deregulering.

Anderzijds zal het handhaven van de eenparigheid in de sociale politiek de werking van de Europese eenheidsmunt nog moeilijker maken: aangezien de regulering niet meer door middel van de munt doorgevoerd kan worden, kunnen de aanpassingen er komen door mobiliteit van de arbeidskrachten. Deze mobiliteit wordt echter afgeremd door het gebrek aan coördinatie tussen de socialezekerheidsstelsels terwijl het behoud van de eenparigheid deze coördinatie in de weg staat.

Het behoud van de eenparigheidsregel op het vlak van de belastingen, waardoor een minimale fiscale harmonisering onmogelijk wordt, vormt bovendien een belemmering bij voorbeeld om de sociale lasten te

res de la majorité qualifiée et de la codécision peut être considéré comme un acquis très positif.

E. Entraves à la libre concurrence

Dans les dispositions du Traité d'Amsterdam, un article particulier est consacré aux services d'intérêt général (nouvel article 7D du TCE). L'accomplissement des tâches de service public bénéficie de la priorité dans la mise en œuvre des autres articles du TCE, à l'exception des articles 77, 90 et 92. L'interprétation que la Cour de Justice donnera de ces articles relatifs à la concurrence, devra concilier les exigences de la concurrence et les missions d'intérêt général.

La problématique de la protection spécifique du service public de radiodiffusion a fait l'objet d'un protocole spécial. La Cour de Justice devra en l'occurrence également trouver un compromis entre l'intérêt général et les impératifs en matière de concurrence.

III. — L'EXTENSION INSUFFISANTE DU VOTE A LA MAJORITE QUALIFIEE

La grande faiblesse du Traité d'Amsterdam dans le domaine économique et social réside dans le maintien de la règle de l'unanimité dans une série de matières.

Le veto national est maintenu pour un certain nombre de questions sociales: protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail, représentation collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, conditions d'emploi des travailleurs migrants. Dans la perspective des élargissements et faute de fixation de règles minimales que permettrait seul le recours au vote à la majorité qualifiée, le risque est grand d'aboutir à une concurrence par la dérégulation sociale.

D'autre part, le maintien de l'unanimité dans la politique sociale rendra encore plus difficile le fonctionnement de la monnaie unique: la régulation ne pouvant plus s'effectuer par la monnaie, la mobilité de la main-d'œuvre permettrait les ajustements. Or, cette mobilité est notamment freinée par le manque de coordination des régimes nationaux de sécurité sociale, le maintien de l'unanimité constituant un obstacle à cette coordination.

Par ailleurs, le maintien de l'unanimité dans le domaine fiscal, qui empêche une harmonisation fiscale minimale, entrave par exemple une réduction des charges sociales. En outre, le marché unique

verlagen. Anderzijds bestaat de eengemaakte markt nog niet op het vlak van de fiscaliteit en bemoeilijkt het behoud van fiscale belemmeringen het bedrijfsleven. Het gebrek aan fiscale harmonisering kan in het kader van de EMU dus aanleiding geven tot destabiliserende kapitaalbewegingen.

De Rapporteurs,

De Voorzitter,

D. VAN DER MAELEN
P. HATRY
J.-M. DELIZÉE

R. LANGENDRIES

n'étant pas réalisé en matière de fiscalité, le maintien des entraves fiscales complique la vie des entreprises. Dans le cadre de l'UEM, l'absence d'harmonisation fiscale risquera donc d'entraîner des déplacements de capitaux déstabilisants.

Les Rapporteurs,

Le Président,

D. VAN DER MAELEN
P. HATRY
J.-M. DELIZÉE

R. LANGENDRIES

VERSLAG**OVER HET GEMEENSCHAPPELIJK BUITEN-
LANDS- EN VEILIGHEIDSBELEID (GBVB)**

UITGEBRACHT DOOR
DE HEREN **EYSKENS (K.)**, **CL. DELCROIX (EP)**
EN **VERSNICK (K.)**

**I. — DE EVALUATIE VAN HET VERDRAG
VAN MAASTRICHT**

— De toepassing van de bepalingen in verband met het GBVB in het Verdrag van Maastricht is ontgoochelend voor de beleidsverantwoordelijken en totaal inefficiënt in de ogen van de burgers. De versterking van de slagvaardigheid van de Unie naar buiten toe, de impact op de wereldproblemen kan slechts bereikt worden indien de Unie en de lidstaten meer vastberaden optreden dan tot heden het geval is geweest. In een geest van solidariteit moet op efficiënte en coherente wijze worden gehandeld ten opzichte van de externe gebeurtenissen en dreigingen buiten de grenzen van de Unie.

— De driepijlerstructuur van het Verdrag van Maastricht blijkt in de praktijk een zeer complexe structuur te zijn die onvoldoende coherentie biedt. Elke pijler heeft buiten de gemeenschappelijke doelstellingen ook nog eens eigen aparte doelstellingen. Trouwens, het Verdrag van Maastricht heeft geen visie uitgetekend voor het GBVB van de EU. Er moet volgens het verdrag bijgedragen worden tot vrede en democratie maar het is bijvoorbeeld onduidelijk waar? Op korte termijn zou de EU een duidelijk engagement moeten uittekenen ten opzichte van Centraal- en Oost-Europa, Joegoslavië, Rusland, Oekraïne en het Middellandse Zeegebied. Op langere termijn is een beleid vis-à-vis Azië, de VSA en Afrika een noodzaak. Vanuit deze optiek kan gesteld worden dat, als de EU een macht wil worden, de Unie hier ook de politieke gevolgen moet uit trekken. Dan is er nood aan het harmoniseren van politieke, economische, commerciële en humanitaire relaties. In het verleden werd meermaals gepleit voor het integreren van de verschillende terreinen van het optreden van de Unie binnen de communautaire pijler.

— Op het vlak van coherentie zou ook na het verdrag van Maastricht nog een positieve stap gezet kunnen worden wat betreft de externe economische betrekkingen. De EU zou haar bevoegdheid moeten kunnen uitbreiden van het goederenverkeer naar het dienstenverkeer, de intellectuele eigendom en investeringen.

— Het GBVB is een intergouvernementeel beleid en in dit opzicht is het Europees Parlement steeds stiefmoederlijk behandeld geweest. Ten voordele van de democratische controle zou een beter toezicht van het Parlement op het GBVB in samenwerking met de nationale parlementen via raadpleging en informa-

RAPPORT**SUR LA POLITIQUE EXTERIEURE ET DE
SECURITE COMMUNE (PESC)**

PAR
MM. **EYSKENS (CH.)**, **CL. DELCROIX (PE)**
ET **VERSNICK (CH.)**

**I. — L'EVALUATION DU TRAITE
DE MAASTRICHT**

— L'application des dispositions du Traité de Maastricht relatives à la PESC s'est révélée décevante pour les responsables politiques et inefficace aux yeux des citoyens. Le renforcement de la capacité d'action de l'Union vers l'extérieur, de son poids dans les affaires du monde, ne pouvait être obtenu que si l'Union et ses Etats membres agissaient plus résolument qu'ils ne l'avaient fait jusqu'alors, dans un esprit de solidarité ainsi que de manière cohérente et efficace face aux événements extérieurs et aux menaces exercées aux frontières de l'Union.

— La structure à trois piliers du Traité de Maastricht s'est avérée être, dans la pratique, une structure très complexe qui manque de cohérence. Chaque pilier a également, outre les objectifs communs, des objectifs spécifiques distincts. Du reste, le Traité de Maastricht n'a assigné aucune finalité à la PESC de l'UE. Selon le traité, il faut contribuer à la paix et à la démocratie, mais il n'est, par exemple, pas précisé où. A court terme, l'UE devrait s'engager clairement vis-à-vis de l'Europe centrale et orientale, de la Yougoslavie, de la Russie, de l'Ukraine et des pays du Bassin méditerranéen. A long terme, il est nécessaire de définir une politique à l'égard de l'Asie des Etats-Unis et de l'Afrique. Dans cette optique, on peut dire que si l'UE veut devenir une véritable puissance, elle doit en tirer les conséquences politiques et harmoniser les relations politiques, économiques, commerciales et humanitaires. Par le passé, on a plaidé à plusieurs reprises en faveur de l'intégration des différents domaines d'intervention de l'Union au sein du pilier communautaire.

— Sur le plan de la cohérence, on pourrait encore faire un pas dans la bonne direction après le traité de Maastricht, en ce qui concerne les relations économiques extérieures. L'UE devrait pouvoir étendre sa compétence de la circulation des marchandises à celle des services, à la propriété intellectuelle et aux investissements.

— La PESC est une politique intergouvernementale et, dans ce domaine, le Parlement européen a toujours été traité en parent pauvre. Dans l'intérêt du contrôle démocratique, il serait souhaitable de renforcer le contrôle du parlement sur la PESC en collaboration avec les parlements nationaux par la

tie, te verantwoorden zijn. Een financiering van het GBVB via de gemeenschapsbegroting zou hieraan ten dele tegemoet kunnen komen. Ook het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen zou controle moeten hebben over GBVB-acties die zowel intergouvernementele als communautaire elementen bevatten. Ook de Europese Commissie zou volledig moeten betrokken worden bij de formulering en opstelling van het GBVB.

De te talrijke procedures inzake extern economisch beleid vormden een te complexe structuur die vereenvoudigd moest worden, met name door :

- de veralgemening van de medebeslissing;
- de uitbreiding van de instemming tot alle internationale verdragen, evenals tot de maatregelen inzake economische sancties.

— De noodzaak wordt aangevoeld om de EU een sterkere rol te laten spelen ten aanzien van internationale wapenproductie-verkoop en -uitvoer. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben intussen een Code of Conduct voorgesteld, waarbij de Belgische regering zich heeft aangesloten. Men wil een sterke Europese wapenindustrie, maar met strikte gedragsregels die door alle lidstaten worden gevolgd.

— Het Verdrag van Maastricht heeft niet kunnen teweegbrengen dat de EU het stadium van de declaratoire diplomatie kon overstijgen, laat staan om snel te reageren. Een aantal verklaringen zijn hiervoor naar voor gebracht, namelijk de diversiteit van de interesses van de lidstaten (omwille van hun onderscheiden geschiedkundige en geografische achtergrond); het gebrek aan één Europese instelling als motor voor een Europees buitenlands beleid; het supranationale netwerk van de Commissie dat wordt onderbenut en het intergouvernementele niveau, namelijk het secretariaat-generaal, dat zelf geen vertegenwoordiging heeft en daarenboven geconfronteerd wordt met de voorzitterschapsrotatie; de rivaliteit binnen de instellingen (bijvoorbeeld tussen de commissarissen) en tussen de instellingen van de Europese Unie (bijvoorbeeld omwille van de financiering of de moeilijke relatie Commissie-Secretaris-Generaal). De oprichting van een gemeenschappelijke planningscel, die de interesses van de EU in de wereld zou kunnen bestuderen werd als oplossing naar voor geschoven. Deze cel zou een link kunnen zijn tussen de nationale ambassades in het buitenland en de nationale vertegenwoordiging in de EU, de Commissiediensten en hun buitenlandse vertegenwoordiging, de WEU-planningscel en de ambtenaren van de lidstaten, de Europese Commissie en de Raad.

— Sinds Maastricht heerst er de volstrekte verwarring rond het GBVB-instrumentarium. Een *gemeenschappelijk standpunt* zou de coördinatie moeten zijn van het nationale beleid van de lidstaten. En zou dus kunnen gelden voor alle aspecten die omwille van het feit dat ze niet het onderwerp zijn van een gemeenschappelijk optreden, tot de bevoegdheid van de lidstaten blijven behoren. Hiervoor is een algemene richtsnoer van de Europese raad dan ook niet

consultation et l'information. Le financement de la PESC dans le cadre du budget communautaire permettrait de rencontrer partiellement cet objectif. La Cour de justice des communautés européennes devrait pouvoir contrôler les actions de la PESC comportant des éléments tant intergouvernementaux que communautaires. La Commission européenne devrait être entièrement intégrée dans la formulation et la préparation de la PESC.

Les trop nombreuses procédures en matière de politique économique extérieure constituaient une structure trop complexe qui méritait d'être simplifiée notamment :

- par la généralisation de la codécision;
- par l'extension de l'avis conforme à tous les accords internationaux, ainsi qu'aux mesures à prendre en matière de sanctions économiques.

— On ressent la nécessité renforcer le rôle de l'UE par rapport à la production et aux exportations d'armes au niveau international. La France et le Royaume-Uni ont, entretemps, proposé un code de conduite, auquel le Gouvernement belge a adhéré. On veut une industrie d'armement forte mais avec de strictes règles de conduite qui sont suivies par tous les Etats membres.

— Le Traité de Maastricht n'est pas parvenu à créer les conditions permettant à l'UE de dépasser le stade de la diplomatie déclaratoire et, *a fortiori*, de réagir rapidement. Plusieurs explications ont été avancées à ce propos : la diversité des intérêts des Etats membres (en raison de leur contexte historique et géographique différent), l'absence d'une institution européenne unique qui serait le moteur d'une politique étrangère européenne, le réseau supranational de la Commission qui est sous-utilisé et le niveau intergouvernemental, c'est-à-dire le secrétariat général, qui ne dispose pas de sa propre représentation et est en outre confronté à la rotation de la présidence, la rivalité existant au sein même des institutions (entre les commissaires, par exemple) et entre les institutions de l'Union européenne (par exemple, en raison du financement ou des relations difficiles entre la Commission et le Secrétariat général). On a proposé, pour sortir de l'impasse, de créer une cellule commune de planification qui pourrait analyser les intérêts de l'UE dans le monde et constituer un trait d'union entre les ambassades nationales à l'étranger et la représentation nationale dans le cadre de l'UE, les services de la Commission et leur représentation étrangère, la cellule de planification de l'UEO et les fonctionnaires des Etats membres, de la Commission européenne et du Conseil.

— Depuis Maastricht, la confusion est totale en ce qui concerne les instruments de la PESC. Une *position commune* devrait consister en la coordination des politiques nationales des Etats membres et pourrait par conséquent s'appliquer à tous les aspects qui, ne faisant pas l'objet d'une action commune, relèvent toujours de la compétence des Etats membres. La définition d'une telle position comme ne requiert dès lors pas que le conseil européen formule une orienta-

noodzakelijk. Gemeenschappelijke standpunten zouden dan vooral gebruikt worden voor informatieuitwisseling en onderling overleg. Een *gemeenschappelijk optreden* is een progressieve invoering van een gemeenschappelijk beleid in het verdedigen van gemeenschappelijke belangen. Hiervoor is een algemene richtsnoer van de Europese Raad noodzakelijk. Het verschil tussen de twee GBVB-instrumenten is in de praktijk echter uiterst vaag. Het Verdrag van Amsterdam zou hiervoor een oplossing moeten aanreiken. *Verklaringen* zijn het meest gebruikte instrument, maar ze staan niet vermeld in het Verdrag van Maastricht : het is de houding van de EU met betrekking tot een gebeurtenis. Standpunten kunnen de doelstellingen of intenties van de EU uitleggen. In deze zin kunnen zij een grote waarde hebben omdat zij toekomstige maatregelen kunnen oriënteren. Zelf zijn de verklaringen echter niet operationeel. Van het Verdrag van Amsterdam werd dan ook verwacht dat er op het vlak van het GBVB-instrumentarium klaarheid zou komen.

Het Verdrag van Maastricht had een stap gezet in de richting van een Europees defensiebeleid. Maar van een geleidelijk opgaan van de WEU in de Unie was nog geen sprake. Van de IGC werd verwacht dat er knopen zouden worden doorgemaakt die de EU positie zouden laten kiezen met betrekking tot volgende vragen : 1) blijft de WEU als EU-defensie-instrument bestaan?; 2) zal de EU haar eigen defensie gaan opnemen? Wordt de WEU in de EU opgenomen? En hoe evolueert de relatie met de Navo? Antwoorden op deze vragen zouden een gevoel van solidariteit tussen de lidstaten op defensievlak creëren en dus van een zeer sterke politieke wil getuigen.

— Ook met het Verdrag van Maastricht was het voor de EU moeilijk wanneer een internationaal akkoord rechten en plichten met zich meebracht, immers de EU heeft geen rechtspersoonlijkheid (de Europese Gemeenschappen wel!). Door het ontbreken van de rechtspersoonlijkheid kan de Unie haar externe rol dus moeilijk vervullen. De EU zou dus haar virtuele realiteit moeten verlaten en opteren voor een eigen juridische persoonlijkheid. Maar als de EU juridische rechtspersoonlijkheid verwerft dan heeft dit natuurlijk slechts zin als de EU-instellingen grondig hervormd worden.

De EU zal een klassieke alliantie blijven, met diplomatiek en confederaal karakter, zolang de lidstaten niet bereid zijn hun belangrijkste gemeenschappelijke belangen (alleen die) aan een Europese regering toe te vertrouwen. Uit hoofde van de efficiëntie is er slechts één oplossing mogelijk : de invoering van meerderheidsbesluiten, zelfs voor militaire interventies maar dan zonder landen die niet willen deelnemen te dwingen. Zo komt men in een systeem terecht van hard-core GBVB-lidstaten en dit vanuit de overweging dat deze aanpak beter is dan de huidige contactgroeptendens. Als naar het verdrag van Amsterdam toe één duidelijke bede te horen was dan ging het stevast over de invoering van de mogelijk-

tion générale. Les positions communes serviraient essentiellement à l'échange d'informations et à la concertation mutuelle. Une *action commune* est l'introduction progressive d'une politique commune en vue de la défense d'intérêts communs; elle suppose donc que le Conseil européen formule une orientation générale. Dans la pratique, la différence entre les deux instruments de la PESC est cependant extrêmement vague. Le Traité d'Amsterdam devrait résoudre ce problème. Les *déclarations* sont l'instrument le plus utilisé, mais ne figurent pas dans le Traité de Maastricht : elles traduisent l'attitude de l'UE face à un événement/une situation. Les positions peuvent expliciter les objectifs ou les intentions de l'UE. C'est en ce sens qu'elles peuvent avoir une grande valeur, dans la mesure où elles peuvent orienter de mesures qui seront prises ultérieurement. En tant que telles, les déclarations ne sont cependant pas opérationnelles. Le Traité d'Amsterdam était dès lors censé clarifier la situation en ce qui concerne les instruments de la PESC.

Le traité de Maastricht avait initié la mise en œuvre d'une politique de défense européenne, mais on n'envisageait pas encore l'intégration progressive de l'UEO dans l'UE. On attendait de la CIG qu'elle tranche dans certaines matières, afin que l'UE puisse arrêter son attitude et répondre aux questions suivantes : 1) l'UEO continuera-t-elle d'exister en tant qu'instrument de défense de l'UE?; 2) l'UE assurera-t-elle elle-même sa défense? L'UEO sera-t-elle intégrée dans l'UE? Et comment évolueront les relations avec l'OTAN? Répondre à ces questions créerait un sentiment de solidarité en matière de défense entre les Etats membres et témoignerait dès lors d'une forte volonté politique.

— Même dans le cadre du traité de Maastricht, l'UE se trouvait dans une situation délicate lors qu'un accord international impliquait des droits et des obligations dans son chef, étant donné que l'UE ne possède pas la personnalité juridique (contrairement aux Communautés européennes!!!). L'UE devrait donc abandonner sa réalité virtuelle et opter pour l'acquisition d'une personnalité juridique propre. Mais l'acquisition de la personnalité juridique par l'UE n'a évidemment de sens que si l'on procède à une refonte de ses institutions.

L'UE restera une alliance classique, à savoir une alliance diplomatique et confédérale, aussi longtemps que les Etats membres ne seront pas disposés à confier leurs principaux intérêts communs (et uniquement ceux-là) à un gouvernement européen. Sur le plan de l'efficacité, il n'existe qu'une seule solution : l'instauration de la prise de décision à la majorité, même en ce qui concerne les interventions militaires, mais sans forcer à y participer les pays qui ne le souhaitent pas. On aboutirait ainsi à créer un système d'Etats membres constituant le noyau dur de la PESC et ce, en considérant que cette approche est préférable à la tendance actuelle de créer des groupes de contact. La demande manifestement la

heid om te kunnen beslissen bij gekwalificeerde meerderheid voor GBVB-besluiten.

Het Verdrag van Maastricht heeft de verwachtingen inzake buitenlands en veiligheidsbeleid niet ingelost.

De belangrijkste oorzaken hiervan zijn :

- het vastklampen aan de nationale soevereiniteit (die nochtans meer en meer illusoir is);
- ontbreken van politieke wil;
- geen eensgezindheid;
- de institutionele complexiteit van de Unie;
- weinig gespecificeerde en ambiguë verdragsteksten;
- ontbreken van juridische afdwingbaarheid;
- het handhaven van het intergouvernementele karakter;
- de afwezigheid van een echte militaire arm, geïntegreerd in de Unie en agerend als humanitaire of vredesmacht en democratisch gecontroleerd.

II. — DE VERBETERINGEN IN HET VERDRAG VAN AMSTERDAM

De verbeteringen op het vlak van buitenlandse betrekkingen zijn vooral op politiek vlak te noteren en niet op het vlak van de internationale economische betrekkingen.

Het GBVB is het voorwerp van titel V in het Verdrag van Amsterdam.

EXTERNE ECONOMISCHE BETREKKINGEN

Via het nieuwe lid 5 van artikel 133 (ex-artikel 113) kan de Raad met eenparigheid van stemmen besluiten de toepassing van de leden 1 tot en met 4 uit te breiden tot diensten en intellectuele eigendom. De Gemeenschap krijgt dus een exclusieve bevoegdheid en de Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid over onderhandelingsmandaten voor de Commissie en het sluiten van internationale overeenkomsten.

Overeenkomstig het gewijzigde artikel 300 (ex-artikel 228), lid 2 kan de Raad met een gekwalificeerde meerderheid besluiten tot voorlopige toepassing en opschorting van de toepassing van bepaalde internationale overeenkomsten en moet het Parlement onverwijld en volledig op de hoogte worden gebracht van dergelijke besluiten.

plus pressante adressée aux « pères » d'Amsterdam concernait incontestablement l'instauration de la possibilité de décider à la majorité qualifiée en matière de PESC.

Pourquoi le traité de Maastricht n'a-t-il pas répondu aux attentes en matière de PESC?

Les causes les plus importantes sont :

- attachement très marqué à la souveraineté nationale;
- absence de volonté politique;
- exigence d'unanimité;
- caractère institutionnel;
- texte du traité peu spécifique;
- absence de caractère contraignant sur le plan juridique;
- le caractère intergouvernemental;
- l'absence d'un véritable bras militaire armé, intégré dans l'Union, agissant en tant qu'instrument humanitaire et pacifique et contrôlé démocratiquement.

II. — LES AMELIORATIONS APPORTEES PAR LE TRAITE D'AMSTERDAM

Les améliorations dans le domaine des relations extérieures se situent essentiellement au niveau politique et non dans le domaine des relations économiques internationales.

La PESC fait l'objet du titre V du traité d'Amsterdam : disposition concernant une politique étrangère et de sécurité commune.

LES RELATIONS ECONOMIQUES EXTERIEURES

En vertu du nouvel alinéa 5 de l'article 133 (ancien article 113), le Conseil, statuant à l'unanimité peut étendre l'application des alinéas 1^{er} à 4 aux services et à la propriété intellectuelle, c'est-à-dire que la Communauté se voit attribuer une compétence exclusive et que le Conseil statue à la majorité qualifiée en ce qui concerne les mandats de négociation pour la Commission et la conclusion d'accords internationaux.

Conformément à l'article 300 modifié (ancien article 228), alinéa 2, le Conseil peut décider à la majorité qualifiée l'application provisoire ou la suspension de certains accords internationaux et le parlement est immédiatement et pleinement informé de ce type de décision.

GEMEENSCHAPPELIJK BUITENLANDS EN VEILIGHEIDSBELEID

1. Het externe optreden van de EU

Het gewijzigde artikel 3 (ex-artikel C), tweede alinea VEU vraagt de Raad en de Commissie op expliciete wijze samen te werken om de samenhang van haar gehele externe optreden in het kader van haar beleid op het gebied van externe betrekkingen, veiligheid, economie en ontwikkeling te verzekeren.

2. GBVB-besluitvorming

In artikel 11 (ex-artikel J.1) staat een aanvulling op de doelstellingen van het EU-GBVB, namelijk de integriteit van de Unie moet beschermd worden (« handhaving van de vrede en versterking van de internationale veiligheid overeenkomstig de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties, alsmede de beginselen van de Slotakte van Helsinki en de doelstellingen van het Handvest van Parijs, met inbegrip van die betreffende de buitengrenzen »). De wijziging aan de tweede paragraaf van punt 2 van artikel 12 (ex-artikel J.2) moet gezien worden in het licht van de algemene vaststelling dat in het verleden het GBVB erg te lijden had onder het gebrek aan politieke wil. De herziening legt dan ook de nadruk op de instelling van een « wederzijdse politieke solidariteit ».

In artikel 12 (ex-artikel J.2) worden de vijf instrumenten (algemene richtsnoeren, gemeenschappelijke strategieën, gemeenschappelijke optredens (artikel 14, ex-artikel J.4), gemeenschappelijke standpunten (artikel 15, ex-artikel J.5) en de systematische samenwerking (artikel 16, ex-artikel J.6) opgesomd. Het Verdrag van Maastricht introduceerde algemene richtsnoeren, gemeenschappelijke optredens en gemeenschappelijke standpunten. Het Verdrag van Amsterdam voegt hier nog gemeenschappelijke strategieën aan toe. De Raad van Ministers neemt GBVB-beslissingen op de grond van de algemene richtsnoeren en de gemeenschappelijke strategieën die de Europese Raad definieert bij meerderheid (minstens 62 stemmen van ten minste 10 lidstaten).

Het nieuwe Verdrag tracht ook de grens tussen gemeenschappelijke optredens en gemeenschappelijke standpunten duidelijker af te bakenen. Volgens artikel 14 (ex-artikel J.4) hebben gemeenschappelijke optredens betrekking op « specifieke situaties waarin een operationeel optreden van de Unie nodig wordt geacht. In een gemeenschappelijk optreden worden de doelstellingen, de draagwijdte, de middelen welke de Unie ter beschikking dienen te worden gesteld, zo nodig de tijdsduur, en de voorwaarden

POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE

1. L'action extérieure de l'UE

L'article 3 (ancien article C), alinéa 2, modifié du TUE, dispose que le Conseil et la Commission coopèrent de manière explicite en vue d'assurer la cohérence de l'ensemble de l'action extérieure de l'Union dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement.

2. PESC processus décisionnel

L'article 11 (ancien article J.1), définissant les objectifs de la PESC de l'UE, a été complété afin de faire figurer la sauvegarde de l'intégrité de l'Union au nombre de ces objectifs (le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la Charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'Acte final d'Helsinki et aux objectifs de la Charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures »). La modification de l'article 12, point 2, § 2, (ancien article J.2) doit être considérée à la lumière du fait qu'il a généralement été constaté que, dans le passé, la PESC a gravement souffert de l'absence de volonté politique. L'article modifié met dès lors l'accent sur le développement d'une « solidarité politique mutuelle ».

L'article 12 (ancien article J.2) énumère les cinq instruments de la PESC, à savoir les orientations générales, les stratégies communes, les actions communes (article 14, ancien article J.4), les positions communes (article 15, ancien article J.5) et la coopération systématique (article 16, ancien article J.6). Alors que le traité de Maastricht avait déjà prévu les orientations générales, les actions communes et les positions communes, le traité d'Amsterdam y ajoute les stratégies communes. Le Conseil des ministres prend les décisions en matière de PESC sur la base des orientations générales et des stratégies communes que le Conseil européen définit à la majorité (au moins 62 voix réparties entre au moins 10 Etats membres).

Le nouveau traité vise aussi à différencier plus clairement les notions d'action commune et de position commune. L'article 14 (ancien article J.4) dispose que les actions communes concernent « certaines situations où une action opérationnelle de l'Union est jugée nécessaire. Elles fixent leurs objectifs, leur portée, les moyens à mettre à la disposition de l'Union, les conditions relatives à leur mise en œuvre et, si nécessaire, leur durée ». « Les positions communes définissent la position de l'Union sur une ques-

voor de uitvoering van dat optreden omschreven. ».
« In de gemeenschappelijke standpunten wordt de aanpak van de Unie bepaald ten aanzien van een bepaald vraagstuk van geografische of thematische aard. »

De gemeenschappelijke strategieën worden opgesteld door de Europese Raad voor die domeinen waar de lidstaten belangrijke gemeenschappelijke belangen hebben. Hierdoor en door het feit dat de algemene richtsnoeren via het Verdrag van Amsterdam ook betrekking kunnen hebben op « aangelegenheden met gevolgen op defensiegebied » krijgt de Europese Raad een versterkte rol toegewezen. De gemeenschappelijke strategieën bepalen de doelstellingen, hun tijds kader en de middelen die de EU en de lidstaten moeten inzetten om ze te verwezenlijken. Het is de Raad van Ministers die voorstellen doet naar de Europese Raad in verband met de gemeenschappelijke strategieën. De gemeenschappelijke strategieën worden uitgevoerd door de Raad bij gekwalificeerde meerderheid (artikel 23, ex-artikel J.13), behalve dan wat betreft militaire en defensie aangelegenheden.

Een lidstaat die zich in een minderheidspositie bevindt, heeft twee opties. Wanneer een lidstaat om redenen van nationaal belang tegen een meerderheidsbesluit in de Raad gekant is, kan de Raad via een stemming met gekwalificeerde meerderheid een veto voorkomen en de kwestie voor een besluit met eenparigheid aan de Europese Raad voorleggen (artikel 23, ex-artikel J.13).

Hetzelfde artikel 23 (ex-artikel J.13) bepaalt ook dat de lidstaten de mogelijkheid hebben een onthouding bij een unanieme stemming als positief te bestempelen. De beslissing zal dan alle lidstaten binden behalve de lidstaat die via een formele verklaring een reserve maakte, die hoeft het besluit niet toe te passen maar moet zich op zijn beurt ook onthouden van een nationale beslissing die de EU-maatregel zou kunnen ondermijnen. Dit mechanisme kan niet meer worden toegepast als de lidstaten die er beroep op doen meer dan een derde van de gewogen stemmen vertegenwoordigen.

3. GBVB-Organisatie

De veranderingen in de organisatie van het GBVB zijn belangrijker en zullen een directer effect hebben dan de aanpassingen in het besluitvormingsproces :

3.1. *De creatie van een eenheid voor beleidsplanning en vroegtijdige waarschuwing*

De taken die aan deze planningscel worden toegewezen zijn vooreerst een antwoord op de verwijten dat de EU geen gemeenschappelijke aanpak had van diplomatieke problemen en dat haar optreden op het vlak van GBVB te reactief was. Onder de autoriteit van de Secretaris-Generaal, moet de cel de ontwikkelingen op het vlak van buitenlands beleid opvolgen,

tion particulière de nature géographique ou thématique ».

Les stratégies communes sont arrêtées par le Conseil européen dans les domaines où les Etats membres ont des intérêts communs importants. Compte tenu de cela et du fait qu'en vertu du traité d'Amsterdam, les orientations générales peuvent également avoir trait à des « questions ayant des implications en matière de défense », le Conseil européen se voit attribuer un rôle renforcé. Les stratégies communes précisent leurs objectifs, leur durée et les moyens que devront fournir l'Union et les Etats membres pour les concrétiser. Il appartient au Conseil des ministres de proposer des stratégies communes au Conseil européen. Les stratégies communes sont mises en œuvre par le Conseil à la majorité qualifiée (article 23, ancien article J.13), sauf en ce qui concerne les questions militaires et de défense.

Un Etat membre qui se trouve en minorité a deux possibilités. Lorsqu'un Etat membre s'oppose, pour des raisons d'intérêt national, à une décision devant être prise à la majorité par le Conseil, le Conseil peut, par un vote à la majorité qualifiée, éviter un veto et saisir le Conseil européen de la question en vue d'une décision à l'unanimité (article 23, ancien article J.13).

Le même article 23 (ancien article J.13) prévoit également que les Etats membres ont la possibilité de s'abstenir positivement lors d'un vote à l'unanimité. La décision engagera alors tous les Etats membres, à l'exception de l'Etat membre qui a, par une déclaration formelle, émis une réserve. Celui-ci n'est pas tenu d'appliquer la décision mais doit, en contrepartie, s'abstenir de prendre une décision nationale susceptible d'entrer en conflit avec l'action de l'Union européenne. Il ne peut plus être fait application de ce mécanisme si les Etats membres qui y ont recours représentent plus du tiers des voix pondérées.

3. Organisation de la PESC

Les modifications apportées au niveau de l'organisation de la PESC sont plus importants et auront un effet plus direct que les modifications intervenues sur le plan du processus décisionnel :

3.1. *Création d'une unité de planification de la politique et d'alerte rapide*

Les missions confiées à cette unité de planification constituent avant tout une réponse aux reproches formulés à l'encontre de l'Union européenne, à savoir l'absence d'approche commune face aux problèmes diplomatiques et le caractère trop réactif de ses interventions sur le plan de la PESC. Placée sous l'autorité du Secrétaire général, l'unité doit suivre les déve-

de belangen van de EU evalueren, snel inlichtingen verschaffen over dreigende situaties en beleidsdocumenten samenstellen op vraag van de raad, het voorzitterschap of uit eigen initiatief (cf. verklaring bij het verdrag). Deze analysecel, samengesteld uit nationale en WEU-personeelsleden en uit experts van de Europese Commissie en het Secretariaat-Generaal, zou dus in principe de coherentie van het GBVB van de EU moeten verhogen door het samenvoegen van informatie en analyse.

3.2. De nieuwe functie voor de secretaris-generaal van de Raad

De secretaris-generaal krijgt een nieuwe functie als Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB (artikel 26, ex-artikel J.16). De rol van de Hoge Vertegenwoordiger in het formuleren, voorbereiden en uitvoeren van GBVB-beleidsbesluiten en in het voeren van een politieke dialoog met derden werd opgenomen in een nieuw artikel 26 (ex-artikel J.16). Voor de meer administratieve taken van zijn functie als secretaris-generaal zal hij worden bijgestaan door een adjunct-secretaris-generaal van de Raad.

De opwaardering van de secretaris-generaal van de Raad tot Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB vormt een voorzichtige stap in de communautarisering van het GBVB. Het GBVB krijgt immers een gezicht.

3.3. De rol van de Europese Commissie in het GBVB

De Commissie wordt volledig betrokken bij de taken van de voorzitter en volgens artikel 27 (ex-artikel J.17) zelfs ruimer « bij de werkzaamheden op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. »

Sommigen delen deze interpretatie niet. Volgens hen komt de Commissie verzwakt uit de aanpassingen. Zij krijgt in de tweede pijler geen initiatiefrecht. Bovendien moet de bevoegde commissaris naast zich (en in feite boven zich) de Secretaris-Generaal van de Raad dulden, die als Hoge Vertegenwoordiger van het GBVB over een eigen planningscel kan beschikken en dus geen beroep hoeft te doen op de diensten van de Commissie.

3.4. De nieuwe samenstelling van de Troika

Het voorzitterschap, dat de Unie vertegenwoordigt in kwesties die onder het GBVB vallen en verantwoordelijk is voor de uitvoering van gemeenschappelijke maatregelen, wordt bijgestaan door de secretaris-generaal van de Raad, en een lid van de Commissie voor het GBVB (artikel 18, ex-artikel J.8).

Het beginsel van de Troika, evenals de samenstelling ervan is aanvaardbaar. Volgens de huidige for-

loppements intervenant dans le domaine de la politique étrangère, fournir des évaluations des intérêts de l'Union, fournir en temps utile des informations sur des situations menaçantes et établir, à la demande du Conseil, de la présidence ou de sa propre initiative, des documents politiques (cf. déclaration jointe au traité). Cette cellule d'analyse, composée de personnel provenant des Etats membres et de l'UEO, d'experts de la Commission européenne et du secrétariat général, devrait donc en principe accroître la cohérence de la PESC grâce à la centralisation des informations et de l'analyse.

3.2. La nouvelle fonction du Secrétaire général du Conseil

Le secrétaire général se voit confier une nouvelle fonction en tant que Haut représentant pour la PESC (article 26, ancien article J.16). Le rôle du Haut représentant, qui consiste à formuler, élaborer et à mettre en œuvre des décisions de politique en matière de PESC et à conduire le dialogue politique avec des tiers, fait l'objet du nouvel article 26 (ancien article J.16). Pour les tâches plus administratives inhérentes à sa fonction de secrétaire général, il sera assisté par un secrétaire général adjoint du Conseil.

L'accession du secrétaire général du Conseil à la fonction de haut représentant pour la PESC constitue un progrès prudent vers la communautarisation de la PESC. La PESC sera en effet personnifiée.

3.3. Le rôle de la Commission européenne dans la PESC

La Commission est pleinement associée aux tâches du président et, même plus globalement, aux termes de l'article 27 (ancien article J.17), « aux travaux dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune ».

Les adaptations apportées en vertu du traité d'Amsterdam affaiblissent la Commission, qui n'a aucun droit d'initiative dans le deuxième pilier. De surcroît, le commissaire compétent devra supporter à ses côtés (et en fait au-dessus de lui) la présence du secrétaire général du Conseil, qui pourra disposer, en tant que haut représentant pour la PESC, de sa propre cellule de planification, ce qui lui permettra de se passer des services de la Commission.

3.4. La nouvelle composition de la Troïka

La présidence, qui représente l'Union pour les matières relevant de la PESC et répond de la mise en œuvre de mesures communes, est assistée par le secrétaire général du Conseil et par un membre de la Commission pour la PESC (article 18, ancien article J.8).

Le principe, ainsi que la composition de la Troïka, est acceptable. Selon la formule actuelle, la Troïka

mule bestaat de Troika uit de vorige, de huidige en de toekomstige voorzitter. Eens de Unie wordt uitgebreid tot meer dan 15 leden, moet gezocht worden naar een andere formule van samenstelling van de Troika, waarbij steeds een van de drie leden afkomstig is uit een kleinere lidstaat, om te vermijden dat het GBVB afglijdt tot een directorium van de grote lidstaten.

3.5. *De speciale GBVB-gezanten*

Telkens als hij het nodig acht kan de Raad een speciale vertegenwoordiger met een mandaat voor specifieke beleidsvraagstukken benoemen (artikel 18, § 5, ex-artikel J.8, § 5). Alhoewel dit artikel enkel een bestaande praktijk codificeert, draagt het bij tot een uitbreiding van de bevoegdheden van de Raad.

3.6. *Bevoegdheid van het Europees Parlement*

Het Europees Parlement blijft toch ook in deze materie het zwakke broertje; haar rol blijft beperkt tot informatie en raadpleging.

3.7. Het is jammer dat het GBVB strikt gescheiden blijft van het buitenlands economisch beleid: titel V van het Verdrag van Amsterdam bevat geen enkele verwijzing naar art. 133 (ex-art. 113). Het GBVB beschikt dus niet over een eigen handelsdimensie.

4. **Veiligheids- en defensiebeleid**

Wat betreft de tweede pijler, vormt de hervorming van het veiligheids- en defensiebeleid de grootste teleurstelling.

Men spreekt slechts over de « geleidelijke opbouw van een gemeenschappelijk defensiebeleid », wat op lange termijn kan leiden tot een gemeenschappelijke defensie, indien de Raad daartoe unaniem beslist (artikel 17, ex-artikels J.7).

Een integratie van de WEU in de EU kan slechts gebeuren indien de Raad daartoe unaniem beslist.

Wat betreft besluiten die betrekking hebben op het militaire of defensiegebied, geldt altijd en overal het unaniniteitsprincipe.

Alle bepalingen in verband met een Europese defensie en veiligheidsbeleid doen op geen enkele manier afbreuk aan de WEU en Navo-verplichtingen van de lidstaten, noch aan verdere bilaterale samenwerking tussen de lidstaten op dit vlak. De samenwerking op defensiegebied kan ondersteund worden door een samenwerking op bewapeningsgebied (artikel 17, § 1, lid 4).

De Unie kan in defensieaangelegenheden gebruik maken van de WEU en de Europese Raad wordt bevoegd dienaangaande richtsnoeren voor de WEU op te stellen. De Petersbergtaken worden voor het

est composée de l'ancien président, de l'actuel président et du futur président. Lorsque l'Union sera élargie à plus de quinze membres, il conviendra de trouver un autre mode de composition de la Troïka garantissant que l'un de ses trois membres sera un représentant d'un petit Etat membre, et ce, afin d'éviter que la PESC relève d'un directoire composé de représentants des grands Etats membres.

3.5. *Les représentants spéciaux PESC*

Le Conseil peut, chaque fois qu'il l'estime nécessaire, nommer un représentant spécial auquel est conféré un mandat en liaison avec des questions politiques particulières (article 18, § 5, ancien article J.8, § 5). Bien qu'il se borne à codifier une pratique existante, cet article contribue à accroître les compétences du Conseil.

3.6. *Compétence du Parlement européen*

Le Parlement européen demeure malgré tout le parent pauvre en cette matière, son rôle demeurant uniquement informatif et consultatif.

3.7. Il est regrettable que la PESC reste rigoureusement séparée de la politique économique extérieure: le titre V du Traité d'Amsterdam ne contient aucune référence à l'article 133 (ex-article 113). La PESC ne dispose dès lors d'aucune dimension commerciale propre.

4. **Politique de sécurité et de défense**

En ce qui concerne le deuxième pilier, la réforme de la politique de sécurité et de défense constitue la plus grosse déception.

Il est uniquement question de la « définition progressive d'une politique de défense commune », qui, à long terme, pourrait conduire à une défense commune si le Conseil européen unanime en décide ainsi.

L'intégration de l'UEO dans l'Union européenne n'est possible que si le Conseil le décide à l'unanimité (article 17, ancien article J.7).

En ce qui concerne les décisions dans le domaine militaire ou de la défense, la règle de l'unanimité est partout et toujours d'application.

Toutes les dispositions concernant la politique européenne de défense et de sécurité ne portent nullement atteinte aux obligations qui incombent aux Etats membres dans le cadre de l'UEO et de l'OTAN, ni à la poursuite de la coopération bilatérale entre les Etats membres dans ce domaine. La collaboration dans le domaine de la défense peut être étayée par une coopération en matière d'armements (article 17, § 1^{er}, alinéa 4).

L'Union européenne peut, en ce qui concerne les questions de défense, recourir à l'UEO et le Conseil européen est habilité à définir des orientations dans ce domaine à l'intention de l'UEO. Les missions défi-

eerst opgenomen in het verdrag (artikel 17, § 1, lid 4). Zij werden sinds 1992 toevertrouwd aan de WEU en betreffen « humanitaire en reddingsopdrachten, vredeshandhavingsopdrachten en opdrachten van strijdkrachten op het gebied van crisisbeheer, waaronder vredestichting ».

Een protocol bij artikel 17 bepaalt dat de EU en de WEU binnen één jaar regelingen opstellen voor een intensievere onderlinge samenwerking. Trouwens, de bepalingen van artikel 17 en dus ook de eventuele samensmelting van WEU en EU zullen herbestuurd worden tijdens een toekomstige IGC, zoals bepaald in artikel 48 VEU. Er werd echter geen tijds-kader opgezet voor deze nieuwe intergouvernementele onderhandelingsronde.

5. Financiering

De administratieve en operationele uitgaven, met uitzondering die voor het militaire en defensiebeleid, komen op het gemeenschapsbudget te staan (artikel 28). De Raad kan wel met eenparigheid van stemmen een andere financiering voorzien. Deze nieuwe financiële regeling verhoogt de controle van het Europese Parlement op de financiering van het GBVB. In een interinstitutioneel akkoord tussen het EP, de Raad en de Europese Commissie worden bepaalde GBVB-financieringsmodaliteiten vastgesteld.

6. Rechtspersoonlijkheid

Het Verdrag van Amsterdam heeft de EU geen rechtspersoonlijkheid toegekend maar toch zijn er sommige praktische verbeteringen gemaakt zoals in artikel 24. Dit nieuwe artikel stelt het voorzitterschap, bijgestaan door de Commissie, in staat tot het onderhandelen over, respectievelijk het sluiten van overeenkomsten met andere staten of internationale organisaties, mits de Raad daartoe met eenparigheid van stemmen een machtiging verstrekt.

*
* *

SAMENVATTING

Het was ongetwijfeld onrealistisch om hoge verwachtingen te koesteren over het GBVB binnen het Verdrag van Amsterdam. De lidstaten hebben immers uiteenlopende, soms zelfs tegenstrijdige GBVB-belangen en zijn op dit vlak sterk gehecht aan de nationale soevereiniteit.

Er zijn gelukkig een aantal vorderingen gemaakt, maar het GBVB is geen bevoegdheid van de Unie geworden. Dat beleid wordt nog steeds niet bepaald bij meerderheid van de stemmen, hetgeen de enige

nies à Petersberg figurent pour la première fois dans le traité (article 17, § 1^{er}, alinéa 4). Elles sont confiées depuis 1992 à l'UEO et concernent « les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix ».

Un protocole à l'article 17 prévoit que l'Union européenne et l'UEO élaborent des arrangements visant à intensifier la coopération entre elles dans un délai d'un an. Les dispositions de l'article 17 et, par conséquent, la question de la fusion éventuelle de l'UEO et de l'Union européenne seront réexaminées au cours d'une prochaine CIG, ainsi que le prévoit l'article 48 du traité sur l'Union européenne. Aucun calendrier n'a toutefois été fixé pour ces nouvelles négociations intergouvernementales.

5. Financement

Les dépenses administratives et opérationnelles, à l'exception des dépenses afférentes à la politique militaire et de défense, sont à charge du budget des Communautés européennes (article 28). Le Conseil, statuant à l'unanimité, peut toutefois prévoir un autre mode de financement. Ce nouveau système de financement accroît le contrôle qu'exerce le Parlement européen sur le financement de la PESC. Certaines modalités de financement de la PESC seront fixées dans le cadre d'un accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne.

6. Personnalité juridique

Le Traité d'Amsterdam n'a pas conféré la personnalité juridique à l'Union européenne, mais a cependant apporté certaines améliorations pratiques, telles que celle qui figure à l'article 24. Ce nouvel article habilite la présidence, assistée par la Commission, à négocier et à conclure des accords avec un ou plusieurs Etats ou organisations internationales, pourvu que le Conseil, statuant à l'unanimité, l'y autorise.

*
* *

RECAPITULATIF

Il était sans conteste irréaliste de caresser de grands espoirs au sujet de la PESC dans le Traité d'Amsterdam. Les intérêts des Etats membres en la matière sont en effet divergents, voire parfois opposés, et les Etats sont très attachés à leur souveraineté nationale dans ce domaine.

Si quelques avancées sont à saluer, la PESC n'a pas été communautarisée et elle n'est toujours pas soumise au vote à la majorité, seul instrument qui pourrait obliger les Etats membres à participer acti-

weg is om de lidstaten ertoe aan te zetten actief en opbouwend bij te dragen tot het nastreven van een vergelijk.

Het GBVB blijft in de pijlerstructuur en is nog steeds een intergouvernementele aangelegenheid. Dat beleid blijft gescheiden van de externe economische betrekkingen. Dit is betreurenswaardig, te meer daar de buitenlandse handel en het buitenlands beleid steeds meer met elkaar verweven zijn. Ze zouden deel moeten uitmaken van de preventieve diplomatie van de Europese Unie.

Zolang de Unie geen rechtspersoonlijkheid heeft, zullen haar internationaal statuut, haar tastbaarheid en haar gewicht in de onderhandelingen beperkt blijven.

De Raad is ertoe gemachtigd overeenkomsten te sluiten met landen die geen lid zijn van de Unie, alsook met internationale organisaties. Er bestaat een risico dat de lidstaten zich opnieuw uitsluitend zullen laten leiden door nationale belangen, die uiteenlopend kunnen zijn. Het Verdrag van Amsterdam bevat echter een aantal nieuwe bestanddelen die de lidstaten zouden kunnen helpen om gemakkelijker een gemeenschappelijk standpunt te bepalen. De politieke wil blijft echter het doorslaggevende element van het buitenlands beleid van de Unie; die politieke wil zal de kracht of de zwakheid ervan zijn.

De oprichting van een eenheid voor beleidsplanning en vroegtijdige waarschuwing dient te worden toegejuicht, ook al zal elk nationaal ministerie van Buitenlandse Zaken een eigen analyse blijven maken van een crisissituatie. De analysefase van een situatie is van groot belang. Indien de analyses van de lidstaten heel ver uit elkaar lopen, wordt het moeilijk om tot een gemeenschappelijk standpunt te komen op het ogenblik dat een beslissing moet worden genomen.

Een analyse die is ingegeven door de Unie heeft een grote waarde en zou kunnen worden uitgewerkt in een Europees ministerie van Buitenlandse Zaken. Een nauwe samenwerking tussen die eenheid (die deel zal uitmaken van het Secretariaat van de Raad) en de Commissie zal noodzakelijk zijn.

Een Hoog Vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid zal meewerken aan de opstelling, de totstandkoming en de uitvoering van de politieke beslissingen en zal de politieke dialoog met de derden leiden. Hij zal ertoe bijdragen dat het gemeenschappelijk buitenlands beleid tastbaarder wordt en dat de burger zich met de Unie vereenzelvigt.

Een nieuwe trojka (bestaande uit het voorzitterschap van de Raad, bijgestaan door de Hoog Vertegenwoordiger voor het GBVB en de commissaris die belast is met het GBVB) zal leiden tot een meer samenhangend buitenlands beleid, dat verder gaat dan de louter intergouvernementele aanpak. Dat beleid, op Europees vlak, zou een betere kennis van zaken en een betere continuïteit moeten waarborgen, op voorwaarde dat de Raad en de Commissie heel nauw samenwerken.

vement et de manière constructive à la recherche d'un compromis.

La PESC reste dans la structure à piliers et demeure un domaine intergouvernemental. Elle reste séparée des relations économiques extérieures. Cela est d'autant plus regrettable que le commerce extérieur et la politique étrangère s'imbriquent un peu plus chaque jour et qu'elles devraient faire partie intégrante de la diplomatie préventive de l'Union européenne.

Tant que l'Union n'aura pas de personnalité juridique, son statut international, sa visibilité et sa force dans les négociations resteront limités.

Le Conseil est habilité à conclure des accords avec des pays tiers ou des organisations internationales. Les Etats membres risquent à nouveau de n'être guidés que par des intérêts nationaux qui peuvent diverger. Le Traité d'Amsterdam comporte cependant un certain nombre d'éléments nouveaux qui pourraient aider les Etats membres à dégager plus facilement une position commune. La volonté politique restera l'élément déterminant de la politique étrangère de l'Union, sa force ou son point faible.

La création d'une unité de planification de la politique et d'alerte rapide est à saluer favorablement même si chaque ministère national des Affaires étrangères continuera à effectuer sa propre analyse d'une situation de crise. La phase d'analyse d'une situation est fondamentale et il sera difficile de parvenir à une position commune au moment de prendre une décision si les analyses des Etats membres divergent sensiblement.

Une analyse d'inspiration communautaire présente une grande valeur et pourrait se développer en un ministère des Affaires étrangères européen. Une coopération étroite entre cette unité intégrée au Secrétariat du Conseil et à la Commission sera nécessaire.

Un Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune contribuera à la formulation, à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions politiques et conduira le dialogue politique avec les tiers. Il contribuera à une meilleure visibilité de la politique étrangère commune et à une identification du citoyen de l'Union.

Une nouvelle Troïka composée de la Présidence du Conseil assistée du Haut représentant pour la PESC et du Commissaire chargé de la PESC amènera une politique étrangère plus cohérente dépassant la démarche purement intergouvernementale. Elle devrait assurer un plus grand degré de professionnalisme européen et une continuité accrue, pour autant qu'un haut niveau de coopération s'instaure entre le Conseil et la Commission.

Het besluitvormingsproces is een beslissend element bij het bepalen van een gemeenschappelijk buitenlands beleid; vanuit communautair oogpunt is de goedkeuring met de meerderheid van de stemmen de meest doeltreffende werkwijze. Er dient op te worden gewezen dat de beslissingen inzake het GBVB gaan van diplomatieke verklaringen, steunmaatregelen en economische sancties, tot deelname aan militaire interventies. De voorkeur moet uitgaan naar het nastreven van een beslissing met communautaire inslag.

Er bestaat heel wat scepsis met betrekking tot de beslissingsmechanismen in verband met de gemeenschappelijke strategieën (eenparigheid), de algemene beleidslijnen (gekwalficeerde meerderheid) die leiden tot gemeenschappelijke initiatieven en standpunten, waarbij een afwijking kan spelen wanneer een lidstaat zich — om redenen van nationale politiek — tegen de goedkeuring van een beslissing wil verzetten. Het in het Verdrag opgenomen vetorecht, dat wordt toegekend aan een lidstaat die ter zake nationale belangen kan aanvoeren, is hoogst betreurenswaardig. Die mechanismen zullen op hun waarde moeten worden getoetst.

De toevoeging van de Petersbergopdrachten is een nieuw element inzake veiligheidsbeleid. De operationele middelen zullen door de WEU worden geleverd.

De integratie van de WEU in de Unie wordt aangehaald als een mogelijkheid mocht de Europese Raad een beslissing in die zin nemen. Op korte termijn is een dergelijk perspectief weinig waarschijnlijk want ter zake wordt geen enkele stap, noch enig tijdschema in uitzicht gesteld.

Op het vlak van de wapenuitvoer wordt niets gepland. Alleen het perspectief van een samenwerking tussen de lidstaten komt ter sprake. Het idee van een Europees Wapenagentschap werd niet in aanmerking genomen.

De deelname van het Europees Parlement aan het GBVB wordt niet gewijzigd en blijft beperkt: het Parlement kan de Raad voorlichten, raadplegen en aanbevelingen doen. De rol van het Parlement op het vlak van de controle op de GBVB-uitgaven wordt evenwel bevestigd.

III. — VOOR- OF ACHTERUITGANG?

De Europese Raad van Amsterdam zou aangevoerd hebben dat er op het ogenblik geen echt Europees project bestaat buiten de eenheidsmunt ⁽¹⁾. In tegenstelling tot de twee vorige verdragswijzigingen bevat het Verdrag van Amsterdam geen wezenlijke veranderingen, zoals de Europese Eenheidsakte de eenheidsmarkt voorbereidde of zoals het Verdrag van Maastricht de eenheidsmunt introduceerde. Alle aandacht van de EU-regeringen ging de laatste jaren hier naar uit. De politieke unie is geen prioriteit

L'élément déterminant dans la définition d'une politique étrangère commune réside dans le mécanisme de la décision et, du point de vue communautaire, le vote à la majorité constituerait la méthode la plus efficace. Il convient de rappeler que dans le domaine de la PESC, les décisions vont des déclarations diplomatiques à la participation militaire en passant par les mesures d'aides ou de sanctions économiques et donc que la recherche d'une décision à orientation communautaire doit être privilégiée.

Les mécanismes de décisions concernant les stratégies communes (unanimité), les orientations générales (majorité qualifiée) conduisant à des actions communes et à des positions communes assorties de dérogation lorsqu'un Etat membre entend s'opposer à l'adoption d'une décision pour des raisons de politique nationale suscitent beaucoup de scepticisme. La possibilité de veto prévue dans le Traité est offerte à un Etat membre invoquant des intérêts nationaux est foncièrement regrettable. Ces mécanismes devront être mis à l'épreuve.

L'ajout des missions de Petersberg constitue une nouveauté en matière de politique de sécurité. Les moyens opérationnels seront fournis par l'UEO.

L'intégration de l'UEO dans l'Union est évoquée comme une possibilité si le Conseil européen en décidait ainsi. Cette perspective est peu vraisemblable à court terme car aucune étape ni aucun calendrier ne sont prévus.

Rien n'est prévu en matière d'exportation d'armement, seule la perspective d'une coopération entre les Etats membres est évoquée. L'idée d'une Agence européenne des armements n'a pas été retenue.

La participation du Parlement européen à la PESC n'est pas modifiée, elle demeure limitée à l'information, la consultation et la transmission de recommandation au Conseil. Toutefois le rôle du Parlement en matière de contrôle des dépenses de la PESC est confirmé.

III. — AVANCEE OU REGRESSION?

Franklin Dehousse ⁽¹⁾ estime que le Conseil européen d'Amsterdam aurait démontré qu'abstraction faite de la monnaie unique, il n'existe actuellement aucun véritable projet européen. A l'inverse des deux révisions antérieures du Traité, le Traité d'Amsterdam ne contient aucune modification fondamentale, à l'image de l'Acte unique préparant le marché unique ou du Traité de Maastricht introduisant la monnaie unique. Cette dernière a retenu toute l'attention des gouvernements de l'UE au cours des dernières

⁽¹⁾ Aldus F. Dehousse in een interview met Olivier Gosset, Amsterdam, *traité inachevé*, L'Echo, 2 oktober 1997, blz. 2

⁽¹⁾ Olivier Gosset, Amsterdam, *traité inachevé*, L'Echo, 2 octobre 1997, p. 2.

meer. De huidige Franse regering en het vooruitzicht van Duitse verkiezingen speelden hun rol. Lidstaten traditioneel een politieke unie gunstig gezind, bleken vooral om interne druk die weg niet meer te bewandelen. Lidstaten die nooit echt de politieke integratie een groot hart toedroegen, zwegen wijselijk.

Vooruitgang :

— De intergouvernementele structuur van het GBVB blijft, alhoewel een aantal verbeteringen een stap vooruit betekenen in het licht van een efficiëntere Europese buitenlandse politiek.

— Een grotere visibiliteit van de EU op de internationale scène wordt gecreëerd via de hoge vertegenwoordiger, bijgestaan door de Planningseenheid. Dit introduceert een communautair element bij inter-gouvernementele beslissingen.

— De EU kan via de WEU operationaliteit verwerven in vredeshandhavingsoperaties en humanitaire operaties.

— De grote gemeenschappelijke strategieën worden nog bij unanimiteit vastgelegd. Maar voor de tenuitvoerlegging ervan volstaat een meerderheid van de stemmen. Ook wordt flexibiliteit ingebouwd voor de lidstaten die zich niet terugvinden in een besluit.

Bij het Verdrag van Amsterdam zijn volgende vragen :

In verband met de planningscel : wat stelt het voor?; wat wordt met de analyses gedaan?; worden er plannen gemaakt?; worden beleidsopties voorgelegd zodat beslissen gemakkelijker wordt?; relatie tot voorzitterschap, tot Commissie? De positie van de analysecel is ambigu ⁽¹⁾. Vooreerst versterkt zij in aanzienlijke mate de positie van de Secretaris-Generaal ten aanzien van het voorzitterschap. Vervolgens verzwakt zij de positie van de Commissie ten aanzien van het secretariaat-generaal. Men kan zich moeilijk van de indruk ontdoen dat dit zal leiden tot een (in het beste geval) duale structuur op het gebied van externe betrekkingen. In het slechtste geval, kan dit aanleiding geven tot een GBVB met drie hoofden : het voorzitterschap, de Secretaris-Generaal die voortaan aan het hoofd van het GBVB komt en de Commissie.

— In verband met de instellingen : Aan een institutioneel systeem dat al te veel acteurs telt, voegt men, omwille van de efficiëntie, nog een aantal acteurs toe. Is dit wel overtuigend? Dit kan overigens aanleiding geven tot een veelvoud van bureaucratische ontwikkelingen.

Door bovendien de Commissie gedeeltelijk terzijde te schuiven, kan dit de fragmentatie van de Europese

années. L'union politique ne figure plus au rang des priorités. L'actuel gouvernement français et la perspective d'élections en Allemagne n'y sont pas étrangers. Il s'est avéré que les Etats membres traditionnellement favorables à l'union politique ont abandonné cette voie essentiellement sous la pression de l'intérieur. Quant aux Etats membres qui n'ont jamais vraiment défendu l'intégration politique, ils ont eu la sagesse de se taire.

Avancée :

— La structure intergouvernementale de la PESC subsiste, même si un certain nombre d'améliorations représentent une avancée dans le sens d'une politique étrangère européenne plus efficace.

— Le haut représentant, assisté par l'unité de planification, favorise la visibilité de l'UE sur la scène internationale. Cela introduit un élément communautaire dans les décisions intergouvernementales.

— Par le truchement de l'UEO, l'UE peut devenir opérationnelle dans des opérations de maintien de la paix et des opérations humanitaires.

— Les grandes stratégies communes sont encore définies à l'unanimité, mais leur mise en œuvre peut être décidée à la majorité des voix. Les Etats membres qui ne peuvent marquer leur accord sur une décision bénéficient désormais d'une certaine flexibilité.

A propos du Traité d'Amsterdam, les questions suivantes peuvent être posées :

— Au sujet de la cellule de planification : que représente-t-elle? que fait-on des analyses? dresse-t-on des plans? présente-t-on des options quant à la politique à suivre afin de faciliter la prise de décision? relation par rapport à la présidence, à la Commission? La position de la cellule d'analyse est ambiguë ⁽¹⁾. Elle renforce tout d'abord considérablement la position du secrétaire général par rapport à la présidence. Ensuite, elle affaiblit la position de la Commission par rapport au secrétariat général. On a du mal à se défaire de l'impression que cela débouchera (dans le meilleur des cas) sur une structure duale en matière de relations extérieures. Dans le pire des cas, cela peut conduire à une PESC à trois têtes : la présidence, le secrétaire général qui sera désormais à la tête de la PESC et la Commission.

— Au sujet des institutions : Le système institutionnel, dont les acteurs sont déjà trop nombreux, se voit adjoindre encore un certain nombre d'acteurs pour des raisons d'efficacité. Est-ce réellement convaincant? Cela pourrait en outre être source d'une multitude de développements bureaucratiques.

Le fait de mettre la Commission partiellement « sur la touche » n'accroîtra-t-il pas en outre la frag-

⁽¹⁾ Aldus de heer F. Dehousse, speciaal vertegenwoordiger van de Minister van Buitenlandse Zaken in de IGC.

⁽¹⁾ Dixit M. F. Dehousse, représentant spécial du Ministre des Affaires étrangères, au sein de la CIG.

vertegenwoordiging op de internationale scène vergroten.

— In verband met veiligheids- en defensiebeleid : De WEU komt niet expliciet in het Verdrag voor maar de mogelijkheid tot integratie wordt wel opengehouden (zonder dat daar een IGC voor nodig is). Unanimiteit blijft een vereiste. De Petersbergtaken staan in het verdrag vermeld en zo ook indirect de WEU. Krijgen we hierdoor een de facto taakverdeling tussen Navo voor de collectieve defensietaken en WEU voor de humanitaire taken? Zal er ooit sprake zijn van een Europese defensie? Behoort Europese bewapening en bewapeningsindustrie tot de toekomst? Was het veiligheidshoofdstuk niet de grote teleurstelling van Amsterdam?

*
* *

SAMENVATTING

Het GBVB blijft onderworpen aan het principe van de kleinste gemene deler tussen de lidstaten, hangt af van eenieders politieke wil en is onderworpen aan ieders veto. Het Verdrag staat niet noodzakelijk garant voor gezamenlijke oplossingen.

In het Verdrag zitten niettemin de middelen vervat voor de uitbouw van een Europees optreden dat verder gaat dan het huidige intergouvernementele initiatief.

De Raad kan optreden met een heel nieuw gamma van instrumenten. Die nieuwe beslissingsprocedures moeten op hun nut worden getoetst. Het blijft echter de vraag of de nieuwe beslissingsmechanismen een vooruitgang betekenen die het mogelijk maken dat de lidstaten makkelijker tot een vergelijk komen.

In het Verdrag zijn de Petersbergopdrachten opgenomen, een belangrijke stap voorwaarts op weg naar een gemeenschappelijk Europees veiligheidsbeleid dat — via de WEU — onderbouwd wordt door een operationele capaciteit.

In de toekomst kan de WEU, als de Unie haar dat vraagt, een rol spelen in het raam van de Petersbergopdrachten.

De nieuwe bepalingen in verband met de eenheid voor beleidsplanning, de Hoge Vertegenwoordiger, de nieuwe Trojka en met de bijzondere gezanten, wettigen de hoop dat de toekomstige GBVB-interventies efficiënter, coherenter en tastbaarder zullen zijn.

De hervormingen van het GBVB blijven bescheiden en heel afhankelijk van de intergouvernementele mechanismen; de banden tussen de EU en de WEU zouden heel langzaam nauwer kunnen worden aangehaald als de Europese Raad een beslissing in die zin zou nemen.

mentation de la représentation européenne sur la scène internationale?

— En ce qui concerne la politique de sécurité et de défense : l'UEO n'est pas mentionnée de manière explicite dans le Traité, mais celui-ci n'exclut pas la possibilité d'une intégration (sans qu'une CIG soit nécessaire à cet effet). L'unanimité reste une exigence. Les missions de Petersberg sont mentionnées dans le Traité et, dès lors, l'UEO y figure également indirectement. Evolue-t-on dès lors vers une répartition des tâches *de facto* entre l'OTAN qui serait chargée des missions de défense collectives et l'UEO des missions humanitaires? Sera-t-il un jour question d'une défense européenne? L'armement et l'industrie de l'armement européens sont-ils des sujets d'avenir? Le volet « sécurité » n'a-t-il pas été la grande déception d'Amsterdam?

*
* *

RECAPITULATIF

La PESC reste soumise au principe du plus petit dénominateur commun entre les Etats membres, dépendant de la volonté politique de chacun et soumis à son veto. Le Traité ne garantit pas nécessairement des solutions communes.

Le Traité recèle néanmoins les moyens d'une démarche européenne qui aille au-delà de l'actuelle démarche intergouvernementale.

Une nouvelle panoplie d'instruments est mise à la disposition du Conseil. Ces nouvelles procédures de décision doivent être mises à l'épreuve afin de tester leur utilité. La question reste posée : les nouveaux mécanismes de décisions constituent-ils un progrès permettant de faciliter la formulation de compromis entre les Etats membres?

Les missions de Petersberg sont reprises dans le Traité, ce qui constitue une étape importante dans la voie d'une politique européenne commune en matière de sécurité dotée d'une capacité opérationnelle assurée par l'UEO.

L'UEO pourra à l'avenir jouer un rôle dans le cadre des missions de Petersberg si l'Union le lui demande.

Les nouvelles dispositions relatives à l'Unité d'analyse et de planification, au Haut représentant, à la nouvelle Troïka et aux envoyés spéciaux donnent à espérer que les futures actions relevant de la PESC seront plus efficaces, plus cohérentes et plus visibles.

Les réformes de la PESC restent modestes et très dépendants des mécanismes intergouvernementaux, les relations entre l'UE et l'UEO pourraient donner lieu à un rapprochement très lent si le Conseil européen en décidait ainsi.

Het Verdrag van Amsterdam voorzag — net zo min als het Verdrag van Maastricht — niet echt in een ruimere autonomie van het buitenlands en het gemeenschappelijk veiligheidsbeleid van de Unie.

De Rapporteurs,

De Voorzitter,

M. EYSKENS
Cl. DELCROIX
G. VERSNICK

R. LANGENDRIES

Le Traité d'Amsterdam — pas plus que le Traité de Maastricht — n'a réellement envisagé une plus grande autonomie de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union.

Les Rapporteurs,

Le Président,

M. EYSKENS
Cl. DELCROIX
G. VERSNICK

R. LANGENDRIES

VERSLAG**OVER DE SAMENWERKING
OP HET GEBIED VAN JUSTITIE EN
BINNENLANDSE ZAKEN**

UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW LIZIN (K.) EN
DE HEER MORIAU (K.)

**I. — GRONDRECHTEN
EN NON-DISCRIMINATIE**

— Een nieuw artikel (art. 6) in het Verdrag vermeldt de algemene en gemeenschappelijke beginselen van de Unie : vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en van de rechtsstaat.

— De naleving van die beginselen vormt een toetredingsvoorwaarde. Tegelijk voorziet artikel 7 in een procedure tegen landen welke die beginselen schenden. Die procedure kan uitmonden in de schorsing van de stemrechten van de betrokken lidstaat in de Raad.

— De eerbiediging door de Unie van de grondrechten, zoals die worden gewaarborgd door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, is eveneens een quasi grondwettigheidsvereiste geworden die het Hof van Justitie kan inroepen (zie art. 6, § 2).

— Art. 2 van het Europees Verdrag heeft betrekking op de gelijkheid tussen mannen en vrouwen, en op een supplement bij artikel 3, waarin de Gemeenschap ertoe wordt aangespoord de bestaande ongelijkheden weg te werken en de gelijkheid tussen mannen en vrouwen te bevorderen.

— Het Verdrag erkent eenieder recht om in de eigen taal te schrijven en stukken te ontvangen, alsmede initiatieven met het oog op een betere toegang tot het onderwijs en eerbied voor en stimulering van de culturele diversiteit.

Commentaar

Positief is dat de gemeenschappelijke algemene beginselen formeel worden erkend. Niet minder belangrijk zijn de versterking van de sociaal-economische rechten van de Europese burgers en de invoering van de non-discriminatieclausule.

Het beginsel van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen op de werkplaats werd eveneens opgenomen in de tekst, die voorts nog vermeldt dat iedereen een gelijke bezoldiging moet krijgen.

Het gezonde evenwicht tussen de non-discriminatieclausule en de mogelijkheden tot positieve acties, draagt onze goedkeuring weg. Politiek betekent een en ander immers een stap vooruit, aangezien het non-discriminatiebeginsel op basis van geslacht als grondbeginsel in wetteksten wordt genomen.

RAPPORT**SUR LA COOPERATION
DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE ET
DES AFFAIRES INTERIEURES**

PAR
MME. LIZIN (CH.) ET
M. MORIAU (CH.)

**I. — DROITS FONDAMENTAUX
ET NON DISCRIMINATION**

— Un nouvel article (art. 6) dans le Traité énonce les principes généraux communs de l'Union : liberté, démocratie, respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que de l'Etat de droit.

— Le respect de ces principes constitue une condition de l'adhésion. Est prévu également (art. 7) une procédure à l'égard des Etats membres ne respectant pas ces principes. Cette procédure peut aboutir à la suspension du droit de vote de l'Etat en cause au Conseil.

— Le respect par l'Union des droits fondamentaux tels que garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est devenu une exigence quasi-constitutionnelle auquel peut faire référence la Cour de Justice (voir art. 6, § 2).

— Art. 2 du Traité européen porte sur l'égalité entre hommes et femmes et un supplément à l'art. 3 qui invite la Communauté à éliminer les inégalités et à promouvoir l'égalité entre hommes et femmes.

— Le droit d'écrire dans sa langue et de recevoir les documents dans sa langue, la promotion d'un large accès à l'éducation, le respect et la promotion de la diversité des cultures sont reconnus dans le Traité.

Commentaire

La reconnaissance formelle des principes généraux communs est un élément positif. Egalement importants sont le renforcement des droits socio-économiques des citoyens européens et l'introduction de la clause de non-discrimination.

Le principe de l'égalité entre hommes et femmes sur le lieu de travail est énoncé ainsi que la notion d'égalité de rémunération.

On peut se réjouir du bon équilibre entre les clauses de non-discrimination et les possibilités d'actions positives. C'est une avancée politique puisque le principe de non-discrimination en fonction du sexe est codifié en tant que principe fondamental.

Een andere interessante bepaling inzake grondrechten slaat op de bescherming van het individu tegen communautaire instellingen en agentschappen die zich met persoonsgegevens en informatie-doorstroming bezighouden.

In dat verband valt te betreuren :

- 1) dat van het opnemen van een aantal grondrechten nergens sprake is;
- 2) dat de Unie nog steeds geen rechtspersoonlijkheid heeft en als dusdanig de Conventie van de rechten van de mens niet heeft kunnen goedkeuren;
- 3) dat het Verdrag privé-personen geen rechtstreekse en specifieke middelen geeft om een schending van de grondrechten aan te klagen.

II. — DE GELEIDELIJKE TOTSTANDBRENGING VAN EEN RUIMTE VAN VRIJHEID, VEILIGHEID EN RECHTVAARDIGHEID

1. Inleiding

Het Verdrag van Amsterdam hevelt een aantal aangelegenheden van de derde pijler over naar de eerste, met name : het beleid inzake immigratie en asielrecht, justitiële samenwerking in burgerlijke zaken, alsook de strijd tegen de begrotings- en douanefraude.

Parallel daarmee voorziet het nieuwe Verdrag in de geleidelijke integratie van de Schengenakkoorden inzake het vrij verkeer van personen.

2. De communautarisering van bepaalde aangelegenheden van de derde pijler

— De Unie krijgt vijf jaar om een actieplan uit te werken inzake grenscontroles, asielrecht, het vluchtelingenprobleem, het immigratievraagstuk en het verblijfsrecht van onderdanen van niet-EU-landen.

De maatregelen tot ontwikkeling van het vrije verkeer van personen moeten gelijktijdig worden genomen met maatregelen uit de derde pijler ter voorkoming en bestrijding van de criminaliteit.

Gedurende die vijf jaar besluit de Raad ter zake met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie of op initiatief van een lidstaat en na raadpleging van het Europees Parlement.

Na die 5 jaar zal de Commissie het alleenrecht hebben inzake initiatief en zal zij de verzoekschriften van de lidstaten onderzoeken. Voor sommige kwesties zal de gekwalificeerde meerderheid vereist zijn terwijl over andere nog steeds eenparig zal moeten worden beslist.

— De gerechtelijke samenwerking in burgerlijke zaken zal een echte invloed hebben op de werking van de interne markt en zal de belemmeringen inzake vrij verkeer van personen beperken.

— De volledige communautarisering van de strijd tegen de begrotings- en douanefraude is een echte

Une autre disposition intéressante en matière de droits fondamentaux est la protection des individus à l'égard des institutions et agences communautaires actives dans le domaine des bases de données personnelles et de la circulation de l'information.

On peut regretter :

- 1) que l'inscription d'une série de droits fondamentaux n'ait pas été reprise;
- 2) que l'Union qui n'a toujours pas la personnalité juridique n'a pu adhérer à la Convention des droits de l'homme;
- 3) que le Traité n'ouvre pas de recours direct et spécifique aux particuliers en cas de violation des droits fondamentaux.

II. — LA REALISATION PROGRESSIVE D'UN ESPACE DE LIBERTE, DE SECURITE ET DE JUSTICE

1. Introduction

Le Traité d'Amsterdam transfère une série de matières du troisième au premier pilier. Il s'agit de la politique d'immigration et d'asile, de la coopération judiciaire civile et de la lutte contre les fraudes budgétaires et douanières.

Parallèlement, le nouveau Traité instaure l'intégration progressive des Accords de Schengen sur la libre circulation des personnes.

2. La communautarisation de certaines matières du troisième pilier

— En ce qui concerne le contrôle aux frontières, l'asile, les réfugiés, l'immigration et le droit de séjour des ressortissants des pays tiers, l'Union doit élaborer un programme d'actions dans une période de 5 ans.

Les mesures visant à développer la libre circulation des personnes doivent être prises en même temps que des mesures du troisième pilier visant à prévenir et à combattre la criminalité.

Durant cette période de cinq ans, le Conseil décide à l'unanimité sur proposition de la Commission ou d'un Etat membre après avoir consulté le Parlement européen.

Après ces 5 ans, la Commission détient le monopole d'initiative tout en examinant les requêtes des Etats membres. Pour certaines questions la majorité qualifiée sera exigée, tandis que d'autres resteront soumises à l'unanimité.

— La coopération judiciaire en matière civile aura un réel impact dans le fonctionnement du marché intérieur et va réduire les entraves dans la libre circulation des personnes.

— La communautarisation complète de la lutte contre les fraudes budgétaires et douanières est une

overwinning met het oog op een grotere doeltreffendheid en geloofwaardigheid van de Europese Unie.

Commentaar

In dit hoofdstuk zijn talrijke protocollen en verklaringen opgenomen van staten die hun soevereiniteit wensen te behouden (bijvoorbeeld : het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Denemarken).

Er dient echter te worden gewezen op het voordeel van de communautarisering, ook al blijft dat voordeel vaak beperkt door het behoud van de eenparigheidsregel, de beperkte rol van het Hof van Justitie in de procedure inzake prejudiciële verwijzing en de geringe bevoegdheid van het Europees Parlement (adviesbevoegdheid).

3. Politie en justitiële samenwerking in strafzaken

— De bepalingen betreffende de politie en justitiële samenwerking in strafzaken werden verduidelijkt.

Wat de doelstellingen betreft : voorkomen en bestrijden van georganiseerde criminaliteit, terrorisme, mensenhandel, misdrijven tegen kinderen, illegale drugshandel, illegale wapenhandel, corruptie en fraude. Die doelstellingen worden verwezenlijkt door middel van gezamenlijke optredens, met inbegrip van de deelname van Europol.

Op het stuk van de wijze van besluitvorming : de mogelijkheid om geleidelijk maatregelen aan te nemen tot opstelling van minimumvoorschriften in strafzaken. Uit het behoud van de eenparigheidsregel in de Raad en de adviesbevoegdheid van het Europees Parlement binnen een termijn van 3 maanden blijkt het intergouvernementeel karakter.

Er is een hervorming uitgaande van 4 instrumenten, die echter verschillende aanpassingen mogelijk maken. De overeenkomsten tussen staten, die deel uitmaken van die instrumenten, dienen binnen een bepaalde termijn te worden bekrachtigd. Die overeenkomsten treden in werking nadat ze zijn bekrachtigd door de meerderheid van de staten en alleen voor die staten.

Voorts voorziet het Verdrag in kaderbesluiten die ertoe strekken de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten dichter bij elkaar te brengen. Deze kaderbesluiten zijn verbindend voor de lidstaten ten aanzien van het te bereiken resultaat, maar de nationale instanties zijn vrij om de middelen te kiezen. Het Hof van Justitie zal kunnen worden geadieerd bij wege van rechtstreekse verzoekschriften, behalve voor de nationale maatregelen voor ordehandhaving en het behoud van de openbare veiligheid.

— Het Verdrag heeft getracht de operationele rol van Europol te versterken.

Europol mag zelf geen onderzoeksacties voeren maar mag de voorbereiding vergemakkelijken en ondersteunen en de coördinatie en uitvoering aanmoe-

réelle victoire pour plus d'efficacité et de crédibilité de l'Union européenne.

Commentaires

Ce chapitre reprend de nombreux protocoles et déclarations d'Etats soucieux de conserver leur souveraineté nationale (exemple : Royaume-Uni, Irlande, Danemark).

Toutefois, il faut relever les aspects positifs de la communautarisation même si souvent ils sont limités par le maintien du vote à l'unanimité, le rôle réduit de la Cour de Justice dans la procédure de renvoi préjudiciel et le faible pouvoir du Parlement européen (pouvoir d'avis).

3. La coopération policière et judiciaire en matière pénale

— Les dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale ont été clarifiées.

En ce qui concerne les objectifs : prévention de la criminalité organisée et lutte contre ce phénomène, terrorisme, traite des êtres humains, crimes contre les enfants, trafic de drogue et d'armes, corruption et fraude. Ceux-ci seront réalisés par voie d'actions communes, y compris avec la participation d'Europol.

En ce qui concerne le mode de décision : la possibilité d'adopter progressivement des mesures instaurant des règles minimales en matière pénale. Toutefois, le maintien de l'unanimité au Conseil et la compétence d'avis du Parlement européen dans un délai de 3 mois, témoignent du caractère intergouvernemental.

Il y a une réforme à partir de 4 instruments qui permettent néanmoins plusieurs aménagements. Parmi ces instruments, les conventions entre états doivent être ratifiées dans un délai spécifié. Celles-ci entrent en vigueur une fois qu'elles ont été ratifiées par une majorité des états pour ces seuls états.

De plus, le Traité introduit des décisions cadres ayant pour objet de rapprocher les dispositions législatives et réglementaires des Etats membres. Les Etats membres sont liés quant au résultat à atteindre mais ils conservent le choix des moyens. La Cour de Justice pourra être saisie par voie de recours direct excepté pour les mesures nationales de maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité publique.

— Le Traité a tenté de renforcer le rôle opérationnel d'Europol.

Europol ne peut mener lui-même des enquêtes mais peut faciliter et appuyer la préparation et encourager la coordination et la mise en oeuvre d'ac-

digen van specifieke onderzoeksacties die worden ondernomen door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten.

Het kan gaan om operationele acties van gezamenlijke teams waarvan vertegenwoordigers van Europol ter ondersteuning deel uitmaken. Europol kan aan de nationale autoriteiten vragen « hun onderzoek in specifieke zaken te verrichten en te coördineren ». Europol is ook bevoegd om zijn samenwerking met de magistraten en de speurders in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit te versterken.

Die hervorming biedt Europol de mogelijkheid een bepaalde bevoegdheid te hebben over de acties in het veld. Europol is dan niet meer alleen een instrument voor uitwisseling en verwerking van informatie.

Die hervormingen zijn zeer belangrijk in het kader van een politieke en justitiële samenwerking en vereisen een wijziging van de overeenkomst betreffende Europol van 1995.

Commentaar

Het opschrift van titel VI behoudt een uitgesproken intergouvernementeel karakter : ondanks de uitbreiding van de bevoegdheid van Europol beschikt de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit niet over de nodige actiemiddelen.

De verantwoordelijkheden van de staten in strafzaken blijven behouden. De bevoegdheden van het Hof van Justitie worden weliswaar uitgebreid met de overgedragen aangelegenheden, maar er zijn tevens beperkingen in verband met de prejudiciële vragen en de nationale beschermingsmaatregelen. Het Hof staat zwak op terreinen waarvoor de bescherming van de individuele rechten zeer belangrijk is.

De beraadslagingsbevoegdheden van het Europees Parlement worden uitgebreid, maar binnen een beperkte termijn en over alle maatregelen, met uitzondering van de gemeenschappelijke standpunten.

4. Integratie van het Schengenakkoord

Het protocol waarin het Schengen-acquis is opgenomen, biedt de landen die het ondertekenden (de Vijftien zonder het Verenigd Koninkrijk en Ierland) de mogelijkheid nauwer te gaan samenwerken om het Schengenakkoord in het raam van de Europese Unie toe te passen. De Raad doet eenparig uitspraak en behoudens aangelegenheden in verband met de handhaving van recht en orde, is het Hof van Justitie bevoegd.

Commentaar

De eenparigheidsregel voor de goedkeuring van de maatregelen die noodzakelijk zijn om het acquis toe te passen, had moeten worden vermeden. En nergens wordt melding gemaakt van het Europees Parlement.

tions spécifiques d'enquêtes menées par les autorités compétentes des Etats membres.

Il peut s'agir d'actions opérationnelles d'équipes conjointes, comprenant des représentants d'Europol à titre d'appui. Europol peut demander aux autorités nationales de « mener et de coordonner des enquêtes dans des affaires précises ». Europol a également le pouvoir de renforcer sa coopération avec les magistrats et les enquêteurs dans la lutte contre le crime organisé.

Cette réforme permet à Europol d'avoir un certain pouvoir sur les opérations de terrain et ne constitue plus uniquement un instrument d'échange et de traitement d'information.

Ces réformes sont très importantes dans le cadre d'une coopération policière et judiciaire et impliquent une modification de la Convention Europol de 1995.

Commentaires

Le titre VI conserve un caractère intergouvernemental marqué : la lutte contre le crime organisé, même s'il y a un renforcement du pouvoir d'Europol, ne trouve pas de moyens d'actions nécessaires.

Les responsabilités des états en matière pénale sont préservées. Si il y a eu extension des compétences de la Cour de Justice aux matières transférées, il y a également des restrictions imposées en ce qui concerne les questions préjudicielles et les mesures nationales de sauvegarde. La Cour a une position faible dans les domaines où la protection des droits individuels est particulièrement forte.

Le Parlement européen voit ses pouvoirs de consultation élargis mais dans un délai limité et à toutes les mesures, à l'exception des positions communes.

4. L'intégration de l'Accord de Schengen

Le protocole incorporant l'acquis de Schengen permet aux Etats signataires (les Quinze moins Royaume Uni et Irlande) d'instaurer une coopération plus étroite entre eux pour l'application de Schengen dans le cadre de L'Union européenne. Le Conseil statue à l'unanimité et la Cour de Justice est compétente sauf pour les questions relatives au maintien de l'ordre.

Commentaires

La règle de l'unanimité pour l'adoption des mesures nécessaires à la mise en oeuvre de l'acquis aurait dû être évitée. Et le Parlement européen n'est mentionné nulle part.

5. Recht op politiek asiel voor onderdanen van de lidstaten

Als grondregel geldt het algemene beginsel dat de lidstaten elkaar voor alle juridische en praktische doeleinden in verband met asielzaken als veilige landen van oorsprong beschouwen.

Dienovereenkomstig kan een asielaanvraag van een onderdaan van een lidstaat, slechts in vier gevallen in aanmerking worden genomen.

Commentaar

Die vier uitzonderingen tonen dus aan dat het vermoeden kan worden omgekeerd. Bijgevolg kan een lidstaat in laatste instantie steeds op een aanvraag om politiek asiel ingaan.

6. Conclusies

Tijdens de IGC kwam men tot de vaststelling dat een deel van de aangelegenheden die onder de derde pijler ressorteren, door het intergouvernementele aspect ervan, hoe dan ook niet werkzaam zijn. Men stelde zich bijgevolg tot doel concrete antwoorden te verkrijgen via de communautarisering van de buitenlandse aspecten van het binnenlands en justitiebeleid (het visumbeleid, asiel, immigratie, regels inzake het overschrijden van de buitengrenzen, bestrijding van de drugshandel van de georganiseerde criminaliteit enzovoort).

Het Verdrag van Amsterdam heeft die verwachting deels ingelost : voor alle onderdanen tussen dit en vijf jaar vrij verkeer van personen binnen de grenzen zonder enige grenscontrole.

Tegelijkertijd werden de asiolverlening, de immigratie, de controle aan de buitengrenzen, de maatregelen inzake de bestrijding van de begrotingsfraude en zelfs de gerechtelijke samenwerking in burgerrechtelijke zaken vanuit de derde pijler naar de eerste pijler verplaatst.

Dat is een heuse overwinning, ook al zal de Commissie pas over vijf jaar een initiatiefrecht kunnen uitoefenen.

Voorts worden de operationele opdrachten van Europol, de justitiële samenwerking in strafzaken duidelijker afgelijnd, ook al blijven ze tot het intergouvernementele bevoegdheidsdomein behoren. Men kan zich verder verheugen over het feit dat het Schengen-acquis dat nauwere samenwerking concreet invult, in het Verdrag is opgenomen. Anderzijds vallen de diverse uitzonderingen voor het Verenigd Koninkrijk, Ierland en (om andere redenen) Denemarken te betreuren. Het meest verontrustend is de handhaving, gedurende ten minste vijf jaar, van de eenparigheid van de Raad voor die aangelegenheden. En de vraag rijst of dat ooit zal veranderen.

5. Le droit de l'asile politique pour les ressortissants des Etats membres

La règle de base part du principe général selon lequel les Etats membres se considèrent les uns les autres comme des pays d'origine sûre pour toutes les questions juridiques et pratiques liées aux affaires d'asile.

En conséquence, toute demande d'asile présentée par un ressortissant d'un Etat membre ne peut être prise en considération que dans quatre cas.

Commentaires

Ainsi, ces quatre exceptions indiquent que la présomption peut être renversée.

En dernier ressort, un Etat membre peut, par conséquent, toujours répondre à une demande d'asile politique.

6. Conclusions

Lors de la CIG, le constat a été de dire qu'en tout cas une partie des matières relevant du 3^{ème} pilier était de par le caractère intergouvernemental non fonctionnelle. L'objectif était donc d'obtenir des réponses concrètes par la voie de la communautarisation des aspects extérieurs de la politique en matière de justice et d'affaires intérieures (la politique des visas, asile, immigration, règles de franchissement des frontières extérieures, lutte contre le trafic de drogue et la criminalité organisée, etc).

Le Traité d'Amsterdam a répondu partiellement à cette attente : la libre circulation des personnes à l'intérieur des frontières sans contrôle frontalier dans un délai de cinq ans pour tous les ressortissants.

Parallèlement, l'asile, l'immigration, le contrôle aux frontières extérieures, les mesures de lutte contre les fraudes budgétaires et même la coopération judiciaire pour les matières civiles sont passés du 3^{ème} pilier au 1^{er} pilier.

Ceci est une réelle victoire même si la Commission ne peut exercer un droit d'initiative que dans cinq ans.

Par ailleurs, les missions opérationnelles d'Europol, la coopération judiciaire pour les affaires criminelles sont énoncées plus clairement même si elles restent du domaine intergouvernemental. On peut également se féliciter de l'intégration de l'acquis de Schengen dans le Traité qui met en oeuvre concrètement une coopération plus étroite. Par contre, il faut déplorer les multiples exceptions dont le Royaume Uni, l'Irlande et le Danemark (pour d'autres raisons) bénéficient. L'aspect plus inquiétant est le maintien de l'unanimité du Conseil pour ces questions pour cinq ans au moins. Et on peut se poser la question si cela changera un jour. De plus, le Parlement euro-

Bovendien oefent het Europees Parlement geen echte democratische controle uit. Het heeft alleen een adviserende bevoegdheid.

Om dat gebrek aan controle te compenseren, hebben de nationale parlementen het recht om, vóór de beslissingen van de Raad, hun commentaar op de tekstvoorstellen te formuleren.

In dat verband kan worden gevreesd dat een en ander in de praktijk niet deugdelijk zal werken. Voorts werd de rol van het Hof van Justitie uitgebreid, zonder evenwel de burgers de mogelijkheid te bieden een beroepsprocedure bij het Hof van Justitie in te leiden.

Als conclusie kan men stellen dat dit deel van het Verdrag een manco aan doorzichtigheid, helderheid en eenvoud vertoont, terwijl het voor een groot deel de meest essentiële aandachtspunten van de burgers aanbelangt.

De Rapporteurs,

A.-M. LIZIN
P. MORIAU

De Voorzitter,

R. LANGENDRIES

péen n'exerce pas un réel contrôle démocratique. Il n'a qu'un pouvoir de consultation.

Pour compenser ce manque de contrôle, les Parlements nationaux peuvent avant toute décision du Conseil, faire des commentaires sur les propositions de textes.

On peut, à cet égard, craindre un manque d'efficacité. En ce qui concerne le rôle de la Cour de Justice, celui-ci a été étendu toutefois sans donner la possibilité aux citoyens d'introduire un recours devant la Cour de Justice.

On peut dire, en conclusion, que cette partie du Traité fait montre d'un défaut de transparence, de clarté et de simplicité alors qu'il concerne pour une grande part les préoccupations premières des citoyens.

Les Rapporteurs,

A.-M. LIZIN
P. MORIAU

Le Président,

R. LANGENDRIES

VERSLAG**OVER HET EUROPEES BURGERSCHAP**

UITGEBRACHT DOOR
DE HEER BEAUFAYS (K.)

Wat is voor de burgers van de Unie de meerwaarde van het Verdrag van Amsterdam?

Omwille van het horizontale karakter ervan handelt dit verslag ten dele over thema's die in de andere verslagen onderzocht werden. Wat het burgerschap in ruime zin betreft, bevat het Verdrag van Amsterdam immers nieuwe gegevens over de meest uiteenlopende aangelegenheden. Alvorens die te ontleden zullen wij proberen het begrip burgerschap te omschrijven

1. Het burgerschap van de Unie : het resultaat van een ontwikkeling

Eerste vraag : wat verstaat men onder burgerschap? Aanvankelijk werd het burgerschap gedefinieerd in het raam van een staat door de toekenning van rechten en het opleggen van verplichtingen ten aanzien van die staat. Dat burgerschap valt ten dele samen met de nationaliteit van de burgers van een staat. Tot de rechten van iedere burger behoren uiteraard de fundamentele rechten (vandaar de begripsverwarring) met dien verstande dat ongeacht welke buitenlandse ingezetene die fundamentele rechten geniet. Het burgerschap reikt verder want het verwijst naar een geheel van ruimere burgerlijke en politieke rechten in het raam van een maatschappij.

Het Europees burgerschap bestaat tot op zekere hoogte al sinds het ontstaan van de Europese Gemeenschappen. Net als een grondwet bevatten de Europese Verdragen immers bepalingen waarop de rechtssubjecten zich rechtstreeks kunnen beroepen. Zo zijn er bijvoorbeeld artikelen met verbodsbepalingen. (o.m. het verbod om, bij de toepassing van het Verdrag, enige discriminatie te maken op grond van de nationaliteit) of artikelen die aan de lidstaten onthoudingen opleggen.

Het afgeleid recht kan ook rechten creëren en in het bijzonder verordeningen die rechtstreeks toepasselijke normen zijn.

Door aan het beginsel van de rechtstreekse uitwerking nog meer inhoud te geven, heeft de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie een significante toename van de omvang van de rechten mogelijk gemaakt ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Een bepaling kan rechtstreekse uitwerking hebben als ze voldoende duidelijk, precies en onvoorwaardelijk is.

RAPPORT**SUR LA CITOYENNETE EUROPEENNE**

PAR
M. BEAUFAYS (CH.)

Qu'apporte le Traité d'Amsterdam aux citoyens de l'Union?

Ce rapport recouvre en partie des thèmes étudiés dans les autres rapports du fait de son caractère transversal. Si l'on aborde en effet le thème de la citoyenneté au sens large, le Traité d'Amsterdam apporte des éléments nouveaux dans des domaines très variés. Avant de les analyser, on tentera d'abord de remettre la notion de citoyenneté en perspective.

1. La citoyenneté de l'Union : le fruit d'une évolution

La première question est de savoir ce qu'on entend par citoyenneté. A l'origine, la citoyenneté a été définie dans le cadre d'un Etat par l'attribution de droits et de devoirs par rapport à cet Etat. Elle recouvre en partie la nationalité réservée aux ressortissants d'un Etat. Parmi les droits dont bénéficie chaque citoyen, il y a bien entendu les droits fondamentaux (d'où la confusion entre les deux notions) mais ces derniers sont destinés à tout résident, quel qu'il soit. La citoyenneté va plus loin car elle fait référence à un ensemble de droits civils et politiques plus larges au sein d'une société.

Dans un certain sens, il existe une citoyenneté européenne depuis l'origine des Communautés européennes. En effet, comme dans une constitution, les Traités européens contiennent des dispositions dont les sujets de droit peuvent directement se prévaloir. Il y a par exemple des articles contenant des interdictions (comme l'interdiction dans l'application du Traité de toute discrimination sur base de la nationalité) ou imposant aux Etats membres des abstentions.

Le droit dérivé communautaire peut également créer des droits, tout particulièrement les règlements qui sont des normes directement applicables.

La jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes a permis d'accroître significativement l'étendue des droits en développant le principe de l'effet direct ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Une disposition peut avoir un effet direct si elle est suffisamment claire, précise et inconditionnelle.

Net als een staat hadden de Europese Gemeenschappen dus van meet af aan rechtstreekse juridische banden met de burgers en zij hebben die steeds nauwer aangehaald.

Er waren echter twee opvallende kenmerken :

- die rechten ontwikkelden zich voornamelijk op economisch gebied;
- de creatieve band van die rechten werd bepaald ten aanzien van de lidstaten. De personen die die rechten genoten waren immers de onderdanen van de lidstaten alsmede degenen die op hun grondgebied verbleven.

De verkiezing bij rechtstreeks algemeen stemrecht van de Europarlementsleden is waarschijnlijk het belangrijkste politieke recht dat de burgers van de Unie verkregen hebben en een factor die aan de Europese constructie een democratische legitimiteit heeft gegeven.

Tegelijkertijd is er een recht dat zich los maakt heeft van de louter economische sfeer : het vrije verkeer van de personen. Door het creëren van een ruimte zonder binnengrenzen, waarbinnen de personen ongehinderd konden rondreizen, had de Europese Akte een beslissende stap gezet. Het recht van vrij verblijf en verkeer zou niet alleen toegekend worden aan de werknemers, maar ook aan de niet werkende bevolking, de gepensioneerden en de studenten.

Een bijkomende stap werd gezet met het Verdrag van Maastricht dat het burgerschap van de Unie invoert : « *iedere burger die de nationaliteit van een lidstaat heeft, is burger van de Unie* ». Het burgerschap van de Unie wordt dus subjectief aan de nationaliteit van de lidstaten gekoppeld ⁽²⁾. De draagwijdte ervan is tweevoudig :

1° « *de burgers van de Unie genieten rechten en zijn onderworpen aan de plichten waarin dit Verdrag voorziet* ⁽³⁾ », maar men zegt niet welke rechten en plichten. De inhoud van het burgerschap van de Unie wordt dus niet aangegeven.

2° Sommige rechten daarentegen worden gepreciseerd : « *het recht om zich vrij te bewegen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten* », de diplomatieke en consulaire bescherming, het petitierecht, het recht om zich tot een ombudsman te wenden ⁽⁴⁾ en vooral het stem- en kiesbaarheidsrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen en de Europese verkiezingen. De politieke rechten worden aldus ontwikkeld om de burger in staat te stellen in ruimere mate mee te werken aan de Europese constructie.

A l'instar d'un Etat, les Communautés européennes avaient donc dès le départ des liens juridiques directs avec les citoyens et les ont développés progressivement. On pouvait toutefois remarquer deux spécificités :

- ces droits se sont développés principalement dans le secteur économique;

- le lien créateur de ces droits était défini par rapport aux Etats membres. En effet, les personnes qui bénéficiaient de ces droits étaient les nationaux des Etats membres ainsi que les résidents sur leur territoire.

L'élection des parlementaires européens au suffrage universel direct a été probablement le droit politique le plus important acquis par les citoyens de l'Union, et un facteur qui a donné une légitimité démocratique à la construction européenne.

Parallèlement, un droit s'est détaché de la sphère purement économique : c'est la libre circulation des personnes. L'Acte unique européen avait franchi un pas en établissant un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des personnes devait être assurée. Le droit de la libre circulation et de séjour n'allaient plus seulement être attribués aux travailleurs mais également aux inactifs, retraités et étudiants.

Une étape supplémentaire a été franchie avec le Traité de Maastricht qui institue la citoyenneté de l'Union : « *est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre* ». On lie donc subjectivement la citoyenneté de l'Union à la nationalité des Etats membres ⁽²⁾. Sa portée est double :

1° « *les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par le présent traité* ⁽³⁾ » mais on ne précise pas lesquels. On renvoie donc la citoyenneté de l'Union à un contenu indéfini.

2° Certains droits par contre sont précisés : « *le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres* », la protection diplomatique et consulaire, le droit de pétition, le droit de s'adresser au médiateur ⁽⁴⁾ et surtout, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes. On développe ainsi les droits politiques pour permettre au citoyen de participer plus largement à la construction européenne.

⁽²⁾ Er gaan stemmen op om aan iedere verblijfhouder het burgerschap toe te kennen

⁽³⁾ Het gedeelte over het burgerschap bevindt zich in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

⁽⁴⁾ Het petitierecht en het recht om zich tot de ombudsman te wenden zijn niet voorbehouden aan de burgers van de Unie maar staan open voor iedere verblijfhouder.

⁽²⁾ Des voix s'élèvent pour étendre la citoyenneté à tout résident.

⁽³⁾ La partie sur la citoyenneté se trouve dans le Traité instituant la Communauté européenne.

⁽⁴⁾ Le droit de pétition et le droit de s'adresser au médiateur ne sont pas réservés qu'aux citoyens de l'Union mais également à tout résident.

Een aantal van die rechten bestonden reeds maar ze blijven materieel beperkt, voor de meeste ervan komen slechts een gering aantal burgers in aanmerking en ze staan gedeeltelijk open voor de onderdanen van de derde landen.

Desalniettemin betekende dat burgerschap een belangrijke stap, alleen al omdat het bestaan ervan erkend werd.

Maastricht bevestigde op die manier opnieuw dat de Europese constructie de burgers rechtstreeks bij een politiek project betreft, net zoals de federale staten dat doen.

Betekent het Verdrag van Amsterdam in dat verband een belangrijke stap voor de ontwikkeling van dat burgerschap?

Het antwoord zal verschillen naargelang de definitie van dat burgerschap eng (zoals in de beperkte opsomming in het hoofdstuk over het burgerschap van de Unie) wordt opgevat, dan wel ruim (met name ten aanzien van alle bepalingen die, hoewel ze over de diverse verdragen verspreid zijn, toch gekoppeld kunnen worden aan het burgerschap⁽⁵⁾, zelfs ten opzichte van al wat de burgers sterk bezighoudt).

Om de vraag te beantwoorden, dient men eerst te weten hoe de agenda van de intergouvernementele conferentie tot stand kwam :

2. Had de intergouvernementele conferentie (IGC) rendez-vous met alle burgers van de Unie?

De Intergouvernementele Conferentie had een drievoudig doel :

2.1. Het eerste oogmerk was de voltooiing van het Verdrag van Maastricht, dat slechts een etappe was op de weg naar een steeds nauwere Unie tussen de volkeren. Sommige landen vonden het resultaat van Maastricht ontoereikend. Dat Verdrag bevatte ten andere verscheidene bepalingen die uitdrukkelijk in een herziening voorzagen, met name op het gebied van het buitenlands beleid en van de gemeenschappelijke veiligheid. De enige bepaling die een herziening in het raam van de IGC in uitzicht stelde en voor alle burgers van de Unie gold, was een eventuele uitbreiding, ten voordele van het Europees Parlement, van de toepassing van de procedure op het stuk van de medebeslissing.

Ten slotte voorzag een bij het Verdrag gevoegde verklaring ook in de mogelijkheid om er maatregelen in verband met de civiele bescherming en het toerisme in op te nemen.

⁽⁵⁾ Aangezien het burgerschap trouwens zelf naar de in het Verdrag vermelde rechten en plichten verwijst.

Certes, une partie de ces droits existaient déjà, mais ils restent limités matériellement, ils ne concernent pour la plupart qu'une très petite partie des citoyens et ils sont en partie accessibles aux ressortissants des Etats tiers.

Il n'empêche que cette citoyenneté a marqué un pas qualitatif important du fait de la reconnaissance même de son existence.

Maastricht réaffirmait par là que la construction européenne implique directement les citoyens dans un projet politique, à l'instar des Etats fédéraux.

Dans ce contexte, le Traité d'Amsterdam constitue-t-il un autre pas important dans le développement de cette citoyenneté?

La réponse sera différente selon que l'on adopte une définition étroite de la citoyenneté (telle qu'on la retrouve dans l'énumération limitée au chapitre de la citoyenneté de l'Union) ou large (c'est-à-dire par rapport à l'ensemble des dispositions que l'on retrouve éparpillées au travers des traités mais que l'on peut quand même rattacher à la citoyenneté⁽⁵⁾, voire même par rapport à l'ensemble des préoccupations des citoyens).

Pour répondre à la question, il faut d'abord comprendre comment l'agenda de la conférence intergouvernementale s'est développé.

2. La conférence intergouvernementale (CIG) avait-elle rendez-vous avec les citoyens de l'Union?

La Conférence intergouvernementale avait un triple objectif :

2.1. Il était en premier lieu question d'achever Maastricht qui n'était qu'une étape vers une Union sans cesse plus étroite entre les peuples. Certains pays avaient jugé le résultat de Maastricht insuffisant. Le Traité de Maastricht contenait d'ailleurs plusieurs dispositions qui prévoyaient explicitement une révision, notamment en matière de politique étrangère et de sécurité commune. La seule disposition prévoyant une révision dans le cadre de la CIG et qui touchait les citoyens de l'Union concernait l'éventualité d'élargir le champ d'application de la procédure de codécision à l'avantage du Parlement européen.

Enfin, une déclaration annexée au Traité stipulait également l'éventualité d'introduire dans le Traité des mesures relatives à la protection civile et au tourisme.

⁽⁵⁾ Puisque la citoyenneté de l'Union renvoie d'ailleurs elle-même aux droits et devoirs présents dans le Traité.

2.2. Het tweede oogmerk van de IGC is de aanpassing van de Unie aan de uitbreiding ervan tot de Middeneuropese en Oosteuropese landen waartoe in 1993 te Kopenhagen besloten werd. Ook bij deze aangelegenheid worden de burgers betrokken. Een politieke entiteit krijgt slechts haar legitimiteit, dus de steun van de burgers, mits zij erin slaagt aan hun verwachtingen te beantwoorden. De Europese Gemeenschappen waren aanvankelijk opgevat voor zes lidstaten en hun instellingen zijn niet langer aangepast aan een Europa met vijftien laat staan met twintig landen.

Het risico van een blokkering is dan ook zeer reëel.

Een andere vraag wordt steeds dringender : welk politiek project willen wij voor de burgers in een Europa dat zich « terugvindt »?

2.3. Gelijktijdig met die ingrijpende geopolitieke veranderingen hebben de lidstaten het hoofd moeten bieden aan de crisis die het gevolg was van de ongunstige uitslag van het Deense referendum en van het feit dat de Franse ja-stemmers met hun hakken over de sloot zijn gekomen. De burgers van wie de politieke wereld zich inbeelde dat zij helemaal gewonnen waren voor de Europese zaak, hebben hun aarzelingen ten toon gespreid en bewezen dat er tussen hen en de politieke wereld een kloof gaapt. Om de zaak nog erger te maken is er de economische crisis met haar twintig miljoen werklozen en het in twijfel trekken van het Rijnland model. Daar bestaat een nieuw woord voor : het Europessimisme. De IGC moest de punten waarover de burgers zich bezorgd maken optekenen in haar agenda : Europa diende dichter bij de burgers te worden gebracht.

Zo heeft de Europese Raad van Turijn van maart 1996 de IGC gevraagd er bij haar werkzaamheden vanuit te gaan dat de burgers bij de Europese constructie centraal staan : de Unie is absoluut verplicht hun behoeften en hun punten van zorg concreet te beantwoorden. Op de agenda van die Raad stonden o.m. de volgende aangelegenheden : de eerbied voor de mensenrechten, de controles aan de buitengrenzen, de bestrijding van de werkloosheid, de universele toegang tot de essentiële diensten, het leefmilieu, de subsidiariteit, de transparantie, ...

Op de Europese Raad van Firenze in juni 1996 kwam andermaal de behoefte van de burgers aan meer veiligheid ter sprake.

Zijn er plannen om aan het burgerschap van de Unie nieuwe rechten te koppelen? Die vraag was op z'n zachtst gezegd omstreken maar er werd toch over gedebatteerd zoals blijkt uit de benadering die in oktober 1996 naar aanleiding van de aan de gang zijnde onderhandelingen door het Ierse voorzitterschap voorgesteld werd :

« Die benadering omvat drie gegevens :

1) de definitie van het begrip « burgerschap van de Unie »;

2) de versterking in het verdrag van de inhoud ervan;

2.2. Le deuxième objectif de la CIG tient à l'adaptation de l'Union à son élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale qui a été décidé à Copenhague en 1993. Ici aussi, les citoyens sont concernés. En effet, une entité politique n'acquiert sa légitimité, c'est-à-dire le soutien de ses citoyens, que si elle arrive à répondre à leurs attentes. Les communautés européennes ont été conçues pour six Etats membres. Ses institutions ne sont plus adaptées pour une Europe à quinze, voire vingt membres.

Le risque de blocage est réel.

Une autre question devient de plus en plus pressante : quel projet politique voulons-nous pour les citoyens dans une Europe qui se retrouve?

2.3. Parallèlement à ces bouleversements géopolitiques, les Etats membres ont dû faire face à la crise provoquée par le résultat négatif du référendum danois et le oui de justesse du référendum français. Les citoyens que le monde politique croyait tout acquis à la cause européenne ont montré leurs hésitations et l'existence d'un clivage entre ceux-ci et la classe politique. A cela se sont ajoutées la crise économique avec ses vingt millions de chômeurs et la remise en question du modèle rhénan. C'est l'Europessimisme. La CIG se devait de prendre en compte les préoccupations des citoyens dans son agenda : il fallait rapprocher l'Europe des citoyens.

C'est ainsi que le Conseil européen de Turin de mars 1996 demande à la CIG de fonder ses travaux sur le constat que les citoyens sont au coeur de la construction européenne : l'Union doit impérativement répondre de manière concrète à leurs besoins et à leurs préoccupations. A l'ordre du jour du Conseil se trouvaient les matières suivantes : le respect des droits de l'homme, le contrôle des frontières, la lutte contre le chômage, l'accès universel aux services essentiels, l'environnement, la subsidiarité, la transparence...

Au Conseil européen de Florence de juin 1996, on parla encore du besoin de sécurité des citoyens.

Etait-il question d'attacher de nouveaux droits à la citoyenneté de l'Union? La question était pour le moins controversée mais a quand même été débattue comme en fait mention l'approche suggérée par la présidence irlandaise en octobre 1996 suite aux négociations en cours.

« Cette approche englobe trois éléments :

1) la définition de la notion « de citoyenneté de l'Union »;

2) le renforcement de son contenu dans le traité;

3) *de procedure die het mogelijk maakt die inhoud nog meer te verruimen.* ».

Wat waren daarvan de resultaten?

3. Zijn aan het burgerschap van de Unie nieuwe rechten gekoppeld?

3.1. Twee minder belangrijke wijzigingen

In de titel van het burgerschap van de Unie werden slechts minder belangrijke wijzigingen aangebracht :

In de eerste plaats was een antwoord nodig op de identiteitsangst van sommige landen door in artikel 8 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap ⁽⁶⁾ het volgende te specificeren : « *Het burgerschap van de Unie vult het nationaal burgerschap aan doch komt niet in de plaats ervan* ».

Indien men het begrip Europees burgerschap werkelijk positief had willen omschrijven, zou het misschien goed geweest zijn om, zoals het Europees Parlement heeft voorgesteld, tevens duidelijk te maken dat het burgerschap van de Unie voor de burger nieuwe rechten en plichten met zich brengt ...

Vervolgens heeft men in artikel 8 D van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (nieuw artikel 21 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap), dat betrekking heeft op het recht van petitie en op het recht zich te wenden tot de ombudsman, de volgende bepaling ingevoegd : « *Iedere burger van de Unie kan de in dit artikel of in artikel 7 genoemde instellingen of organen ⁽⁷⁾ aanschrijven in een van de in artikel 314 genoemde talen en ook in die taal antwoord krijgen* ».

Dat artikel beantwoordt aan de wens van het Belgisch Parlement, dat in zijn memorandum heeft gesteld dat « *iedere burger in zijn eigen taal, die tegelijk als officiële taal van de Unie is erkend, met de diensten van al de instellingen (...) [moet kunnen] communiceren* ».

Die wijzigingen brengen niet veel nieuws met zich omdat ze reeds in ruime mate werden toegepast, maar hun vermelding in het Verdrag is een bijkomende waarborg.

3.2. De gemiste kansen

Het Verdrag van Amsterdam wordt tevens beoordeeld ten aanzien van de voorstellen die zonder gevolg zijn gebleven, onder meer wat de toekenning van nieuwe politieke rechten betreft. Aldus vormt men zich nog beter een oordeel over de bescheidenheid van de wijzigingen op het stuk van het burgerschap.

⁽⁶⁾ Nieuw artikel 17 VEG.

⁽⁷⁾ Dat wil zeggen het Europees Parlement, de Raad, de Commissie, het Hof van Justitie, de Rekenkamer, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

3) *la procédure permettant d'en étoffer encore le contenu.* ».

Quels en ont été les résultats?

3. A-t-on attaché de nouveaux droits à la citoyenneté de l'Union?

3.1. Deux modifications mineures

Les modifications apportées au titre de la citoyenneté de l'Union n'ont été que mineures :

Il a d'abord fallu répondre aux angoisses d'identité de certains pays en spécifiant à l'article 17 du Traité instituant la Communauté européenne (TCE) ⁽⁶⁾ que : « *La citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas* »

Si l'on avait vraiment voulu définir positivement la notion de citoyenneté de l'Union, il aurait peut être été bon, comme le proposait le Parlement européen de préciser également que la citoyenneté de l'Union enrichit le citoyen de nouveaux droits et obligations envers l'Union...

Ensuite, on a rajouté à l'article 21 TCE (ancien article 8 D TCE) sur le droit de pétition et le droit de s'adresser au médiateur que « *Tout citoyen de l'Union peut écrire à toute institution ou organe visé à l'article 7 ⁽⁷⁾ dans une des langues visées à l'article 314 et recevoir une réponse rédigée dans la même langue.* »

Cet article répond au souhait du Parlement fédéral belge qui spécifiait dans son memorandum que « *chaque citoyen doit pouvoir communiquer avec les services de toutes les institutions dans sa propre langue, qui est également reconnue comme langue officielle de l'Union.* »

Ces modifications n'apportent pas grand chose de neuf du fait qu'elles étaient déjà largement appliquées mais leur inscription dans le Traité constitue une garantie supplémentaire.

3.2. Les occasions manquées

Le Traité d'Amsterdam s'évalue également au regard des propositions qui n'ont pas abouti, notamment quant à l'attribution de nouveaux droits politiques. On mesure ainsi encore mieux la modestie des changements apportés dans le domaine de la citoyenneté.

⁽⁶⁾ Ex-article 8 TCE.

⁽⁷⁾ C'est-à-dire : le Parlement européen, le Conseil, la Commission, la Cour de Justice des Communautés européennes, la Cour des comptes, le Comité économique et social et le Comité des Régions.

De Europese Commissie had vastgesteld dat het burgerschap van de Unie slechts sporadische en onvolledige rechten inhield, die onderworpen waren aan beperkende voorwaarden. Ze doelde onder meer op de rechten om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven. Die rechten zijn nog steeds onderworpen aan de beperkingen en de voorwaarden die zijn vastgesteld in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. De hervormingen van de derde pijler inzake justitie en binnenlandse zaken met de overdracht van een gedeelte van die aangelegenheden naar de communautaire pijler alsook de opnemings van Schengen, brengen echter enkele verbeteringen met zich. Het is de bedoeling een ruimte in het leven te roepen waar vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid heersen.

Als gevolg van de van meet af aan opgedoken uiteenlopende opvattingen over het al dan niet ontwikkelen van het burgerschap van de Unie hebben slechts weinig lidstaten concrete voorstellen gedaan om de inhoud van de met het burgerschap gepaard gaande rechten te vergroten. De weinige voorstellen die zijn ingediend, zijn bovendien zonder resultaat gebleven.

Bij wijze van voorbeeld kan men enkele burgerlijke en politieke rechten vermelden die gelijktijdig zijn voorgesteld door de Oostenrijkse en Italiaanse afvaardigingen :

- het recht tot deelname aan gemeentelijke referendums;

- het recht om onder bepaalde voorwaarden de goedkeuring te vragen van Europese normen ⁽⁸⁾;

- het recht om zich vrij te verenigen in politieke partijen die op Europees niveau actief zijn;

- het recht om lid te zijn van vakbonden of andere verenigingen en groeperingen op Europees niveau;

- het recht op een opvoeding die rekening houdt met het gemeenschappelijk erfgoed van de Europese beschaving en het recht om tijdens de onderwijsopleiding een andere taal van de Unie te leren dan de moedertaal.

Er zijn nog andere ideeën naar voren geschoven, met name :

- de uitbreiding van het stemrecht en het kiesbaarheidsrecht tot de andere dan gemeentelijke « infra-nationale » verkiezingen;

- de oprichting van een vrijwillige Europese humanitaire dienst;

- de democratische gelijkheid van alle burgers van de Unie ten aanzien van de kieswet die de verkiezingen voor het Europees Parlement regelt ...

⁽⁸⁾ Het voorstel moet in de vorm van artikelen worden opgesteld en moet worden ondertekend door minstens een tiende van de respectieve kiezerskorpsen van ten minste drie lidstaten.

La Commission européenne avait fait le constat que la citoyenneté de l'Union ne comportait que des droits sporadiques ou incomplets, soumis à des conditions restrictives. Elle visait par là notamment les droits de circuler et de séjourner librement dans le territoire des Etats membres. Ces droits sont toujours soumis aux limitations et conditions prévues par le Traité instituant la Communauté européenne. Mais les réformes du troisième pilier sur la justice et les affaires intérieures avec le transfert d'une partie des matières vers le pilier communautaire, ainsi que l'incorporation de Schengen, apportent quelques améliorations. L'ambition est de créer un espace de liberté, de sécurité et de justice.

Suite aux divergences quant au développement ou non de la citoyenneté de l'Union qui sont apparues dès le début, très peu d'Etats membres ont fait des propositions concrètes pour accroître le contenu des droits rattachés à la citoyenneté. Toutefois, les rares qui ont été présentées n'ont pas abouti.

A titre d'exemples, on peut mentionner quelques droits civils et politiques proposés conjointement par les délégations autrichienne et italienne :

- le droit de participer aux référendums municipaux;

- le droit de demander l'adoption d'instruments normatifs européens moyennant certaines conditions ⁽⁸⁾;

- le droit de s'associer librement dans le cadre de partis politiques opérant au niveau européen;

- le droit d'être membre de syndicats et d'autres associations et groupes au niveau européen;

- le droit de bénéficier d'une éducation qui tienne compte du patrimoine commun de la civilisation européenne et d'apprendre au cours de la formation scolaire une langue de l'Union autre que sa langue maternelle.

D'autres idées ont encore été lancées, parmi lesquelles :

- l'extension du droit de vote et d'éligibilité aux élections « infra nationales » autre que communales;

- la création d'un service humanitaire européen volontaire;

- l'égalité démocratique de tous les citoyens de l'Union au regard de la loi électorale régissant les élections au Parlement européen ...

⁽⁸⁾ La proposition doit être « élaborée sous forme d'articles et signée par au moins un dixième des électeurs respectifs d'au moins trois Etats membres ».

Het samenvoegen van alle politieke, economische en sociale rechten en plichten die gepaard gaan met het burgerschap van de Unie zou dit tastbaarder hebben gemaakt. Ze zijn nog steeds verspreid in de verdragen.

Ten slotte is ook de door Maastricht vastgestelde procedure die erin bestaat de met het burgerschap van de Unie gepaard gaande rechten eenparig en na raadpleging van het Europees Parlement aan te vullen, niet gewijzigd.

4. De fundamentele rechten

In de praktijk worden de rechten van de burgers vaak gelijkgesteld met de fundamentele rechten omdat het begrip burgerschap zeer vaag is en evolueert, en omdat het onderscheid tussen de twee grotendeels subjectief is.

De normatieve activiteit van de Unie neemt toe maar wordt onvoldoende getoetst op het stuk van de inachtneming van de rechten van de mens. Hoe heeft de Unie getracht dat te verhelpen?

4.1. De eerbiediging van de fundamentele rechten

De Unie kon kiezen uit drie oplossingen :

- een lijst van fundamentele rechten aannemen die eigen zijn voor de Unie;
- de instemming van de Unie met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (dat was de door ons federaal Parlement gewenste keuze);
- het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen bevoegd maken voor artikel F van het Verdrag betreffende de Europese Unie ⁽⁹⁾, dat het volgende bepaalt : « *De Unie eerbiedigt de grondrechten, zoals die worden gewaarborgd door het (...) Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht* ».

Er is gekozen voor de derde mogelijkheid, die de minst verregaande is. Ze beperkt zich tot het toezicht op het handelen van de instellingen van de Unie voor zover het Hof bevoegd is ingevolge de verdragen.

De Staten zijn dus niet betrokken. Ze hebben echter een mechanisme van politieke controle uitgewerkt. Indien de Raad met eenparigheid van stemmen (behalve het betrokken land) een ernstige en voortdurende schending van de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden of van de rechtsstaat door een lidstaat constateert, kan hij met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten tot schorsing van bepaalde rechten die voortvloeien

Le regroupement de l'ensemble des droits et devoirs politiques, économiques et sociaux rattachés à la citoyenneté de l'Union aurait rendu la citoyenneté de l'Union plus visible. Ils restent dispersés dans les traités.

Enfin, la procédure prévue par Maastricht consistant à compléter les droits attachés à la citoyenneté de l'Union à l'unanimité, après consultation du Parlement européen, n'a pas non plus été modifiée.

4. Les droits fondamentaux

Dans la pratique, on associe souvent les droits des citoyens et les droits fondamentaux tant il est vrai que le concept de citoyenneté est éminemment flou et évolutif et que la frontière entre les deux est pour une grande part subjective.

Actuellement, l'activité normative de l'Union, de plus en plus importante, est insuffisamment soumise au contrôle du respect des droits de l'homme. Comment l'Union a-t-elle essayé d'y remédier?

4.1. Le respect des droits fondamentaux

Trois solutions se présentaient à l'Union :

- l'adoption d'une liste de droits fondamentaux propres à l'Union;
- l'adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (c'était l'option voulue par notre Parlement fédéral);
- rendre la Cour de Justice des Communautés européennes compétente pour l'article 6 du Traité sur l'Union européenne (TUE) ⁽⁹⁾ qui stipule que « *L'Union respecte des droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (...) et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire* ».

C'est la troisième option, la plus modeste, qui a été retenue; elle se limite au contrôle de l'action des institutions communautaires dans la mesure où la Cour est compétente en vertu des traités.

Les Etats ne sont donc pas concernés. Ils ont toutefois élaboré en ce qui les concerne un mécanisme de contrôle politique. Lorsque le Conseil constate à l'unanimité (moins le pays concerné) l'existence d'une violation grave et persistante par un Etat membre des principes de liberté, de démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou de l'Etat de droit, il peut alors décider à la majorité qualifiée de suspendre certains droits découlant des traités, y compris les droits de vote au

⁽⁹⁾ Nieuw artikel 6 van het VEU.

⁽⁹⁾ Ex-article F TUE.

uit de verdragen, met inbegrip van de stemrechten in de Raad ⁽¹⁰⁾. Zal dat mechanisme ooit wordt toegepast?

4.2. Andere bepalingen ten gunste van de fundamentele rechten

Als voorbeeld van fundamentele rechten die zijn uitgebreid zonder dat zulks echter voor de personen rechtstreekse rechten met zich heeft gebracht, kunnen worden aangehaald :

4.2.1. *De gelijkheid van mannen en vrouwen*

Op het eerste gezicht is dankzij een hele reeks nieuwe bepalingen met het Verdrag van Amsterdam een beslissende stap gezet ter bevordering van de gelijkheid van mannen en vrouwen.

Uit een grondig onderzoek van die bepalingen blijken echter de beperkingen ervan. Een en ander wordt nauwgezet uiteengezet in het verslag van het Adviescomité voor gelijke kansen voor vrouwen en mannen ⁽¹¹⁾. Ondanks de eis van de vrouwen verbiedt geen enkele bepaling hic et nunc enige discriminatie op grond van het geslacht. Het Verdrag biedt echter mogelijkheden tot handelen die, indien ze maximaal worden benut, de fundamentele gelijkheid tussen mannen en vrouwen zullen bevorderen. In het verslag worden onder meer de volgende voorstellen gedaan :

— « *Om het beginsel van de mainstreaming (horizontaliteitsbeginsel) te realiseren beveelt het Adviescomité een gerichte en systematische lezing, opvolging en controle aan van alle teksten die door de Europese Commissie worden opgesteld.* »;

— « *Door de [nieuwe rechtsbepalingen] samen te nemen kan men, in een proactief perspectief, wellicht verder gaan dan de mainstreaming en het beroepsleven.* »;

— Voorts « behoort men de bestaande rechtsgronden inzake gelijkheid zoveel mogelijk te benutten namelijk de artikelen 6A, 118 en 119 VEG. Deze artikelen bevatten respectievelijk het niet dwingende niet-discriminatiebeginsel op grond van het geslacht, de medebeslissingsprocedure en het begrip « gelijkwaardige arbeid ». »

4.2.2. *De bescherming van de persoonsgegevens*

« *Met ingang van 1 januari 1999 zijn de besluiten van de Gemeenschap inzake de bescherming van personen met betrekking tot de verwerking en het vrije*

sein du Conseil ⁽¹⁰⁾. Ce mécanisme sera-t-il jamais appliqué?

4.2. D'autres dispositions en faveur des droits fondamentaux

Parmi les droits fondamentaux qui ont été développés sans pour autant procurer aux personnes des droits directs, on peut citer :

4.2.1. *L'égalité des hommes et des femmes*

A première vue, le Traité d'Amsterdam a fait un pas significatif pour la promotion de l'égalité des hommes et des femmes au travers de toute une série de dispositions nouvelles.

L'analyse en profondeur de ces dispositions nous révèlent toutefois leurs limites, comme l'explique minutieusement le rapport du Comité d'avis pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes ⁽¹¹⁾. Il n'y a aucune disposition, comme le réclamaient les femmes, qui interdit hic et nunc toute discrimination fondée sur le sexe. Cependant, le Traité offre des possibilités d'action qui, exploitées au maximum, œuvreront en faveur de l'égalité fondamentale entre les hommes et les femmes. Le rapport propose notamment :

— afin de mettre en œuvre le mainstreaming (principe de transversalité), « *le Comité d'avis recommande une lecture orientée et systématique de tous les textes qui seront élaborés par la Commission européenne, ainsi que leur suivi et leur contrôle* »;

— la combinaison des nouvelles bases juridiques « *permettra peut-être d'aller au-delà du mainstreaming et du champ professionnel dans une perspective proactive* »;

— il faut en outre exploiter au maximum les articles sur le principe non contraignant de non discrimination sur base du sexe, la procédure de codécision et la notion de « travail de même valeur ».

4.2.2. *La protection des données à caractère personnel*

« *A partir du 1^{er} janvier 1999, les actes communautaires relatifs à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère per-*

⁽¹⁰⁾ Artikel F.1 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, nieuw artikel 7 van hetzelfde Verdrag.

⁽¹¹⁾ Gedrukte Stukken van de Senaat 1-752/1 (1997-1998), 19 november 1997.

⁽¹⁰⁾ Article 7 TUE (ex-article F.1. TUE).

⁽¹¹⁾ Doc. Sénat 1 - 752/1 (1997-1998), 19 novembre 1997.

verkeer van persoonsgegevens van toepassing op de instellingen en organen die bij of op grond van dit Verdrag zijn opgericht. (...) een onafhankelijk controleorgaan (...) [zal] belast (...) [zijn] met het toezicht op de toepassing van die besluiten van de Gemeenschap (...) » (artikel 213 B van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, nieuw artikel 286 van dat Verdrag).

4.2.3. *De bestrijding van de discriminatie*

« (...) de Raad (...) [kan] (...) met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, passende maatregelen nemen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden » ⁽¹²⁾.

4.2.4. *De eerbiediging van de verscheidenheid van de culturen*

Om een einde te maken aan bepaalde angsten wordt in het Verdrag van Amsterdam gesteld dat wanneer de Gemeenschap bij haar optreden uit hoofde van andere bepalingen van het Verdrag rekening houdt met de culturele aspecten, zij onder meer beoogt de culturele verscheidenheid te eerbiedigen en te bevorderen ⁽¹³⁾.

4.2.5. *Het recht op een universele dienst* ⁽¹⁴⁾

De formulering van de bepaling betreffende de diensten van algemeen economisch belang is het resultaat van een vergelijk tussen degenen die wat slechts een afwijking was van de mededinging wilden omvormen tot een leidend beginsel voor de interne markt en degenen die van mening zijn dat de mededinging het beste middel is om de basisdiensten aan personen te waarborgen. Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen moet dan wel het nog steeds onduidelijke evenwicht tussen de vereisten van de mededinging en die van de opdracht van algemeen nut nader bepalen. De bijzondere bescherming van de openbare radio-omroep is echter gewaarborgd in een protocol van het verdrag.

sonnel et à la libre circulation de ces données sont applicables aux institutions et organes institués par le présent traité ou sur base de celui-ci » (article 286 TCE, ex article 213 B TCE). Un organe indépendant de contrôle sera chargé de veiller à l'application des actes communautaires en question.

4.2.3. *La lutte contre les discriminations*

« (...) le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle » ⁽¹²⁾.

4.2.4. *Le respect de la diversité des cultures*

Afin d'apaiser certaines craintes, le traité d'Amsterdam précise que lorsque la Communauté tient compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions du traité, elle vise notamment à respecter et promouvoir la diversité de ses cultures ⁽¹³⁾.

4.2.5. *Le droit de bénéficier d'un service universel* ⁽¹⁴⁾

La formulation de la disposition sur les services d'intérêt économique général est le fruit d'un compromis entre ceux qui voulaient transformer ce qui n'était qu'une dérogation à la concurrence en principe directeur du marché intérieur et ceux qui estiment que la concurrence est le meilleur moyen d'assurer les services de base aux personnes. A charge de la Cour de Justice des Communautés européennes de préciser l'équilibre toujours imprécis entre exigences de la concurrence et de la mission d'intérêt général. La protection spécifique du service public de radiodiffusion est par contre garantie dans un protocole du traité.

⁽¹²⁾ Artikel 6 A van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, nieuw artikel 13 van dat Verdrag.

⁽¹³⁾ Artikel 128 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, nieuw artikel 151 van dat Verdrag.

⁽¹⁴⁾ Dat recht is vaak verbonden met het burgerschap van de Unie, maar de nieuwe bepaling over « de diensten van algemeen economisch belang » bevindt zich net vóór het hoofdstuk over het burgerschap van de Unie.

⁽¹²⁾ Article 13 TCE (ex article 6 A TCE).

⁽¹³⁾ Article 151 TCE (ex-article 128 TCE).

⁽¹⁴⁾ Ce droit a souvent été lié à la citoyenneté de l'Union mais la disposition nouvelle sur « les services d'intérêt économique général » se trouve juste avant le chapitre sur la citoyenneté de l'Union.

4.2.6. De doodstraf

Het federaal Parlement heeft in zijn memorandum gevraagd dat de doodstraf in de hele Unie zou worden afgeschaft. In de plaats daarvan is er een gewone verklaring (n° 1), die zich ertoe beperkt vast te stellen dat « *de doodstraf (...) in de meeste lidstaten van de Unie is afgeschaft en in geen enkele lidstaat is toegepast.* ».

5. Het uitstippelen door de Gemeenschap van beleidskeuzes die « dicht bij de burgers staan »

Onder het etiket van de beleidskeuzes waarvan is gesteld dat ze « dicht bij de burger staan », vindt men uiteenlopende domeinen zoals werkgelegenheid, sociale politiek, milieu, volksgezondheid en consumentenbescherming. De meeste van die beleidskeuzes komen aan bod in de andere verslagen. Hier tracht men een antwoord te vinden op de volgende vraag : heeft de Unie in haar beleidskeuzes een beslissende stap gezet ten behoeve van de burgers? Die vraag roept verschillende beschouwingen op :

5.1. Het uitwerken van die beleidskeuzes draagt ertoe bij dat in de Europese constructie het evenwicht wordt hersteld tussen de economische integratie en het Europa van de burgers. Er wordt beter rekening gehouden met de belangen en de aandachtspunten van de burgers. De vrije mededinging en het vrije verkeer worden beperkt. Naast die beleidskeuzes is ook het horizontaliteitsbeginsel uitgewerkt.

Zulks houdt in dat bij de andere beleidssectoren en bij het optreden van de Europese Gemeenschap rekening moet worden gehouden met de doelstellingen die verband houden met werkgelegenheid, volksgezondheid, consumentenbescherming en milieu ⁽¹⁵⁾ (en de bevordering van de duurzame ontwikkeling).

5.2. Met uitzondering van de werkgelegenheid waren die beleidssectoren reeds op de ene of de andere manier in de verdragen opgenomen. Ze werden gewoon aangevuld of versterkt. Een aantal voorbeelden :

— Volksgezondheid : de mogelijkheid om maatregelen aan te nemen « waarbij hoge kwaliteits- en veiligheidseisen worden gesteld aan organen en stoffen van menselijke oorsprong, bloed en bloedderivaten » ⁽¹⁶⁾, alsook maatregelen op veterinair en fytosanitair gebied die rechtstreeks gericht zijn op de bescherming van de volksgezondheid.

⁽¹⁵⁾ Het beginsel van de integratie van de eisen van milieubescherming in het bepalen en uitvoeren van gemeenschapsbeleid op andere gebieden was reeds opgenomen in het VEG, in het hoofdstuk over het milieu. Dit beginsel werd gewoon toegevoegd aan het artikel dat alle onderdelen van het beleid en het optreden van de Europese Gemeenschap opsomt.

⁽¹⁶⁾ Artikel 129 VEG, nieuw artikel 152 VEG.

4.2.6. La peine de mort

Le Parlement fédéral demandait dans son mémorandum que la peine de mort soit abolie au niveau de l'Union. A la place, nous avons simplement une déclaration (n° 1) qui se limite à constater que « *la peine de mort a été abolie dans la plupart des Etats membres de l'Union et n'a plus été appliquée dans aucun d'eux.* ».

5. Des politiques communautaires « proches des citoyens »

Sous le label des politiques que l'on a présentées comme « proches des citoyens », on retrouve des politiques aussi diverses que l'emploi, la politique sociale, l'environnement, la santé publique, la protection des consommateurs. La plupart de ces politiques sont traitées dans les autres rapports. On essaiera ici de répondre à la question suivante : l'Union a-t-elle fait un pas décisif en faveur des citoyens au travers de ces politiques? Cette question appelle plusieurs considérations :

5.1. Le développement de ces politiques participent au rééquilibrage de la construction européenne entre l'intégration économique et l'Europe des citoyens. Les intérêts et les préoccupations des citoyens sont mieux pris en compte. On pose des limites à la libre concurrence et à la libre circulation. Outre le développement de ces politiques, le principe de la transversalité s'est développé.

Il signifie que les objectifs liés à l'emploi, la santé publique, la protection des consommateurs et la protection de l'environnement ⁽¹⁵⁾ (et la promotion du développement durable) doivent être pris en considération dans les autres politiques et actions de la Communauté européenne.

5.2. Excepté en ce qui concerne l'emploi, ces politiques existaient déjà d'une manière ou d'une autre dans les traités. On les a complétées ou renforcées. A titre d'exemples :

— La santé publique : possibilité d'adoption de mesures « *fixant des normes élevées de qualité et de sécurité des organes et substances d'origine humaine, du sang et des dérivés du sang* » ⁽¹⁶⁾ et des mesures dans les domaines vétérinaire et phytosanitaire visant à la protection de la santé publique.

⁽¹⁵⁾ Le principe de la transversalité de la protection de l'environnement était déjà inscrit dans le traité TCE au chapitre sur l'environnement. On l'a simplement rajouté à l'article qui énumère toutes les actions et politiques de la Communauté européenne.

⁽¹⁶⁾ Article 152 TCE (ex-article 129 TCE).

— Milieu : het Verdrag neemt de doelstelling van de duurzame ontwikkeling op. Er wordt ook duidelijkheid geschapen over het feit dat een lidstaat na de goedkeuring van harmonisatiemaatregelen verdergaande beschermingsmaatregelen mag handhaven en treffen.

— Consumentenbescherming : de doelstelling om een aangepaste voorlichting te verzekeren wordt vervangen door « *de bevordering van hun recht (van de consumenten) op voorlichting en vorming, en van hun recht van vereniging om hun belangen te behartigen* »⁽¹⁷⁾. Die bepaling zal waarschijnlijk kunnen worden geïnterpreteerd als de toekenning aan de verenigingen voor consumentenbescherming van het recht om op Europees niveau in rechte op te treden.

5.3. Deze beleidssectoren verlenen de burgers niet automatisch rechten. Het betreft veeleer algemene doelstellingen die in de praktijk moeten worden gebracht. Opdat die beleidssectoren werkelijk rechten kunnen verlenen aan de burgers, moet enerzijds de politieke wil aanwezig zijn om die communautaire akten aan te nemen en moeten deze laatste anderzijds rechtstreekse uitwerking hebben. De angst voor de budgettaire gevolgen en het feit dat de procedure van de gekwalificeerde meerderheid voor die beleidssectoren slechts beperkt is toegenomen, zetten ons aan tot de grootste voorzichtigheid. Het is daarentegen interessant op te merken dat de nieuwe bepalingen inzake volksgezondheid voorzien in de gekwalificeerde meerderheid. Zulks is ongetwijfeld een direct gevolg van de schandalen van besmet bloed en de dodelijke koeienziekte.

Er werden dus in een hele reeks van onderdelen van het communautaire beleid verbeteringen aangebracht die de burgers aanbelangen. De gevolgen daarvan mogen evenwel niet worden overschat. Er werd weliswaar zeer sterk de nadruk gelegd op de vooruitgang die werd geboekt, maar dat gebeurde grotendeels om « het Verdrag van Amsterdam te verkopen ». De Europese instellingen zullen de doelstellingen in de praktijk moeten brengen om aldus tegemoet te komen aan de verzuchtingen van de burgers. De Europese werkgelegenheidstop is daarvan reeds een uitdrukking.

6. Een democratischer Europa?

De politieke rechten van de EU-burger zijn met het EU-burgerschap weliswaar slechts in beperkte mate versterkt, maar toch verbeteren een hele reeks bepalingen van het Verdrag van Amsterdam het fundamentele politieke recht van de deelname van de burgers aan de beslissingsmacht op Europees niveau — zonder evenwel een totale omwenteling teweeg te brengen —, en wel op twee manieren :

— L'environnement : inscription de l'objectif de développement durable, clarification de la faculté de maintenir ou d'introduire des normes de protection plus strictes après l'adoption de mesures d'harmonisation.

— La protection des consommateurs : remplacement de l'objectif d'assurer une information adéquate par « *la promotion de leur droit (des consommateurs) à l'information, à l'éducation et à s'organiser afin de préserver leurs intérêts* »⁽¹⁷⁾. Cette disposition pourra probablement être interprétée comme donnant le droit aux associations de protection des consommateurs d'ester en justice au niveau européen.

5.3. Ces politiques ne donnent pas automatiquement des droits aux citoyens. Il s'agit plutôt d'objectifs généraux à mettre en œuvre. Pour que ces politiques engendrent de véritables droits en faveur des citoyens, il faut, d'une part, la volonté politique pour adopter ces actes communautaires et, d'autre part, que ces derniers aient un effet direct. La peur des conséquences budgétaires et l'accroissement limité de la procédure de la majorité qualifiée dans ces politiques nous incitent à la plus grande prudence. Il est par contre intéressant de remarquer que les nouvelles dispositions en matière de santé publique prévoient la majorité qualifiée, conséquence sans doute directe des scandales du sang contaminé et de la vache folle.

Il y a donc eu des améliorations dans toute une série de politiques communautaires qui touchent les citoyens. Il ne faut pas surestimer leur portée. Il est clair que si on a tellement insisté sur ces avancées, c'était en grande partie pour « vendre le Traité d'Amsterdam. » Ce sera aux institutions européennes qu'il appartiendra de mettre en œuvre les objectifs pour répondre aux préoccupations des citoyens. Le Conseil européen sur l'emploi est déjà un signe.

6. Une Europe plus démocratique?

Si les droits politiques du citoyen de l'Union n'ont été que très faiblement accrus au titre de la Citoyenneté de l'Union, toute une série d'autres dispositions du Traité d'Amsterdam améliorent (sans révolutionner) le droit politique fondamental de la participation des citoyens au pouvoir de décision au niveau européen et ce, de deux manières :

⁽¹⁷⁾ Artikel 129A VEG, nieuw artikel 153 VEG.

⁽¹⁷⁾ Article 153 TCE (ex-article 129 A TCE).

- via hun parlementaire vertegenwoordigers (6.1.)
- door de uitklaring en de transparantie van de besluitvorming op Europees niveau (6.2.)

6.1. Meer bevoegdheden voor het parlement

De burgers worden vertegenwoordigd door het Europees Parlement, dat samen met de Raad (gedeeltelijk) als wetgever optreedt (6.1.1.) en door de nationale parlementen die enerzijds het optreden van hun regering in de Raad van de Unie (6.1.2.) controleren en zich anderzijds collectief organiseren (6.1.3.).

6.1.1. *Het Europees Parlement*

Tegen alle verwachtingen in, heeft het Europees Parlement voordeel gehaald uit de IGC. Het krijgt weliswaar geen algemeen medebeslissingsrecht (samen met de Raad), maar dat recht werd uitgebreid tot een aantal reeds bestaande maar ook nieuwe deelgebieden (werkgelegenheid, sociale uitsluiting, gelijkheid van kansen, fraudebestrijding, douanesamenwerking, bescherming van gegevens ...). Dat biedt het Parlement de mogelijkheid de stem van de burgers die het vertegenwoordigt in meer aangelegenheden te laten horen.

De medebeslissingsprocedure werd eveneens vereenvoudigd ten voordele van het Europees Parlement. Voortaan staat het Europees Parlement met betrekking tot de medebeslissingsprocedure volkomen op dezelfde voet als de Raad van de Unie.

De controlebevoegdheid van het Europees Parlement ten aanzien van de Europese Commissie werd eveneens versterkt. Het Parlement moet namelijk instemmen met de benoeming van de Commissievoorzitter.

Het Europees Parlement eiste voorts dat zijn goedkeuring vereist zou zijn voor elke hervorming van de verdragen. De Unie belangt namelijk niet alleen de staten aan, maar ook de burgers van de Unie en die worden door het Europees Parlement vertegenwoordigd. Die eis werd niet ingewilligd.

Voorts valt ook te betreuren dat nogmaals een gelegenheid gemist werd om gemeenschappelijke beginselen op te stellen voor de verkiezing van het Europees Parlement.

6.1.2. *De nationale parlementen*

Aan de betrokkenheid van de nationale parlementen werd in Maastricht reeds een verklaring gewijd. Het protocol van Amsterdam bevat de nadere bepalingen betreffende de informatie bestemd voor de nationale parlementen. Het laat elke lidstaat daarbij de keuze van de grondwettelijke praktijk inzake de controle van de parlementen op hun eigen regering.

Het federale Belgische parlement probeert sinds meer dan een jaar een procedure uit waarbij voorstel-

- via leurs représentants parlementaires (6.1.)
- par la clarification et la transparence du processus décisionnel au niveau européen (6.2.).

6.1. Accroissement des pouvoirs parlementaires

Les citoyens sont représentés par le Parlement européen qui agit en législateur avec le Conseil (en partie) (6.1.1.) et par les parlements nationaux qui, d'une part, contrôlent l'action de leur gouvernement au Conseil de l'Union (6.1.2.), et qui, d'autre part, s'organisent collectivement (6.1.3.).

6.1.1. *Le Parlement européen*

Contre toute attente, le Parlement européen sort gagnant de la CIG. Certes, on ne lui reconnaît pas un pouvoir de codécision (avec le Conseil) généralisé mais celui-ci a été étendu à un certain nombre de domaines préexistants ou nouveaux (emploi, exclusion sociale, égalité des chances, lutte contre la fraude, la coopération douanière, la protection des données...), ce qui lui permettra de faire entendre la voix des citoyens qu'il représente plus largement.

La procédure de codécision a également été simplifiée en faveur du Parlement européen qui se trouve désormais, dans la procédure de codécision, sur un pied d'égalité totale avec le Conseil de l'Union.

Le Parlement européen a également renforcé son pouvoir de contrôle vis-à-vis de la Commission européenne car elle doit approuver la nomination du Président de la Commission.

Le Parlement européen réclamait en outre que son approbation à toute réforme des traités devienne obligatoire. L'Union concerne en effet non seulement des Etats mais aussi les citoyens de l'Union que le Parlement européen représente. Il n'en a pas été tenu compte.

On peut déplorer également que l'occasion a encore été manquée d'établir des principes communs pour l'élection du Parlement européen.

6.1.2. *Les parlements nationaux*

L'implication des parlements nationaux faisait déjà l'objet d'une déclaration à Maastricht. Le protocole d'Amsterdam précise les modalités d'informations destinées aux parlements nationaux, laissant à la discrétion de chaque Etat membre la pratique constitutionnelle en matière de contrôle des parlements sur leur propre gouvernement.

Le parlement fédéral belge expérimente depuis plus d'un an une procédure d'examen de propositions

len van normatieve rechtshandelingen en van andere documenten van de Europese Commissie worden onderzocht. Het Federale adviescomité voor Europese Aangelegenheden zal het experiment moeten evalueren. Besteden wij voldoende aandacht aan de Europese aangelegenheden?

6.1.3. *De COSAC, de Conferentie van de Commissies voor Europese aangelegenheden*

Om de zes maanden komen op die conferentie nationale en Europese parlementaire delegaties samen om te overleggen en informatie uit te wisselen over Europese aangelegenheden. Het Verdrag van Amsterdam heeft erkend dat die conferentie directer moet ingrijpen op de Europese aangelegenheden voor de aandachtspunten die de burgers van dichtbij aanbelangen, maar waarop onvoldoende democratische controle wordt uitgeoefend : de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, aangelegenheden die rechtstreekse gevolgen hebben voor de rechten en de vrijheden van het individu, aangelegenheden die de fundamentele rechten betreffen. Een deel van die aandachtspunten ontsnapt namelijk aan de controle van de nationale parlementen, omdat ze naar het Europese niveau werden overgeheveld, zonder dat het Europees Parlement de bevoegdheden die de nationale parlementen hebben verloren, volledig heeft kunnen terugwinnen.

6.2. Transparantie en subsidiariteit

Het Verdrag van Amsterdam heeft een hele reeks maatregelen goedgekeurd die de transparantie ten goede moeten komen. Subsidiariteit werd zelfs vermeld als een beginsel van transparantie, aangezien op die manier gemakkelijk kan worden bepaald wie wat doet. De wil om een open en transparant beleid te voeren is wel degelijk aanwezig. Dat neemt evenwel niet weg dat de bepalingen en verklaringen ter zake soms op zijn minst beperkte gevolgen hebben.

6.2.1. *De vereenvoudiging van de Europese verdragen*

Hoe kan men burgers winnen voor een Europees project dat zijn grondslagen heeft in een bijzonder duister oprichtingsverdrag? De ambitieuze doelstelling van de Europese Raad van Dublin van december 1996 was duidelijk : *een aanzienlijk vereenvoudigde versie van de verdragen opstellen zodat ze voor de burgers van de Unie leesbaarder en gemakkelijker te begrijpen zouden zijn.*

Aanvankelijk koesterde men relatief hoge verwachtingen. Het was de bedoeling de verdragen met een juridische waarde te codificeren. De verdragen zouden worden samengesmolten.

Tijdens de IGC werd evenwel besloten die codificatie geen juridische waarde meer toe te kennen omdat de landen van de Common law dat geen goede zaak vonden.

d'actes normatifs et d'autres documents de la Commission européenne. Le Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes devra faire une évaluation de cette expérience. Portons-nous une attention suffisante aux affaires européennes?

6.1.3. *La Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires — la COSAC*

Cette conférence réunit tous les six mois des délégations parlementaires nationales et européennes pour discuter et échanger des informations en matière européenne. Son rôle plus direct dans les affaires européennes a été reconnu par le traité d'Amsterdam dans des matières qui touchent de près les citoyens mais qui ne bénéficient pas d'un contrôle démocratique suffisant : l'espace de liberté, de sécurité et de justice, des matières ayant une incidence directe sur les droits et les libertés des individus, les questions relatives aux droits fondamentaux. Une partie de ces matières échappent en effet au contrôle des parlements nationaux du fait de leur transfert au niveau européen sans que le Parlement européen n'ait récupéré totalement les pouvoirs perdus des parlements nationaux.

6.2. La transparence et la subsidiarité

Le traité d'Amsterdam a adopté toute une série de mesures au nom de la transparence. On a même parlé de la subsidiarité comme un principe de transparence car il permet de mieux déterminer « qui fait quoi ». S'il y a une réelle volonté d'ouverture et de transparence, la portée des dispositions et déclarations en la matière ont parfois un impact pour le moins limité.

6.2.1. *La simplification des traités européens*

Comment obtenir l'adhésion des citoyens à un projet européen moulé dans un traité constitutif des plus obscurs? L'objectif avancé au Conseil européen de Dublin de décembre 1996 était clair : « *présenter une version considérablement simplifiée des traités de manière à les rendre plus lisibles et plus simples à comprendre pour les citoyens de l'Union* ».

Au départ, l'ambition était relativement grande. Il était question d'une codification des traités ayant une valeur juridique. Les traités allaient être fusionnés.

Toutefois, au cours de la CIG, il a été décidé de ne plus accorder de valeur juridique à ce travail de codification que les pays de la Common law ne trouvaient pas justifié.

Uiteindelijk heeft men zich ertoe beperkt een aantal verouderde artikelen uit de verdragen te schrappen en alle artikelen van de verdragen te hernummeren. Die verdragen bleven evenwel op zich bestaan. Dat werk heeft een « geconsolideerde versie » van het VEG en van het VEU tot gevolg gehad ⁽¹⁸⁾.

Vele vragen blijven nog open. Zal al het afgeleide recht moeten worden herzien ingevolge de nieuwe nummering? Welke verwijzingen worden gebruikt tijdens de periode die voorafgaat aan de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam? Zal er een dubbele nummering worden gehanteerd? Wat met het opzoeken van om het even welke wettekst of tekst uit de rechtspraak? Soortgelijke omwentelingen zouden op meer begrip hebben kunnen rekenen indien de verdragen werkelijk waren herwerkt. Ook het Europees Parlement is die mening toegedaan.

Indien die verdragen werkelijk worden herwerkt, wat zal het nut daarvan dan nog zijn? Er werd namelijk pas een algemene nummering ingevoerd. Zal dan moeten worden verwezen naar de op twee na laatste nummering van de verdragen?!

Samenvattend kan men stellen dat de resultaten van de vereenvoudiging van de verdragen zeer genuanceerd moeten worden ingeschat. De slotbalans is zelfs negatief als men bedenkt dat de verdragen na iedere IGC weer wat ingewikkelder worden. Zo bevat het Verdrag van Amsterdam substelsels binnen de diverse pijlers, alsook ruim vijftig verklaringen en talrijke protocollen of verklaringen betreffende protocollen! Die « protocolisering » vergemakkelijkt de totstandkoming van akkoorden tussen de lidstaten en zorgt ervoor dat kan worden ingespeeld op de geringste eisen van de verschillende landen. De intergouvernementele besluitvorming vereist dat nu eenmaal. Zou het echter niet beter zijn de herzieningsprocedure van verdragen te wijzigen?

6.2.2. *De vereenvoudiging van de procedures inzake besluitvorming*

Teneinde de wildgroei van besluitvormingsprocedures tegen te gaan, werd hun aantal in het Verdrag van Amsterdam teruggebracht tot drie : de medebeslissing, de instemming en de raadpleging. De mate waarin het Europees Parlement bij de besluitvorming wordt betrokken, verschilt volgens de procedure.

6.2.3. *Een betere redactionele kwaliteit van de communautaire wetgeving*

Die doelstelling wordt verwoord in verklaring n° 39, waarin allereerst staat dat het van cruciaal

Finale, l'exercice s'est résumé à l'élimination d'une centaine d'articles obsolètes des traités et à la renumérotation de l'ensemble des articles des traités qui sont restés séparés. Ce travail a abouti à la « version consolidée » du TUE et du TCE ⁽¹⁸⁾.

De nombreuses questions restent en suspens. Faudra-t-il revoir tout le droit dérivé à cause de la nouvelle numérotation? Quelles seront les références utilisées pendant la période qui précède l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam? Fera-t-on une double numérotation? Et que penser de la moindre recherche d'un texte législatif ou jurisprudentiel. Comme l'estime le Parlement européen, de tels bouleversements auraient été plus compréhensibles si l'on avait réalisé une véritable refonte des traités.

Si ce travail se réalise effectivement, on se demande quelle en sera son utilité étant donné qu'on vient d'effectuer une renumérotation générale. Devra-t-on faire référence aux « ex-ex-articles » des traités?!

En résumé, le bilan de la simplification des traités doit être nettement nuancé. Il se révèle même négatif quand on met en balance ce résultat et le degré de complexité que chaque CIG rajoute aux traités. Le traité d'Amsterdam se distingue notamment par des sous-systèmes à l'intérieur des piliers, un nombre de déclarations qui dépasse la cinquantaine et de nombreux protocoles ou des déclarations relatives à des protocoles! C'est la technique de la « protocolisation » qui permet d'arriver à des accords entre les Etats et de satisfaire les moindres revendications des Etats. Processus intergouvernemental oblige. Ne faudrait-il pas modifier le mode de révision des traités

6.2.2. *La simplification des procédures de décision*

Suite à l'inflation des différentes procédures de décisions, le traité d'Amsterdam a renversé la tendance en se limitant en principe à trois modes de décision avec implication variable du Parlement européen : la codécision, l'avis conforme et la consultation.

6.2.3. *L'amélioration de la qualité rédactionnelle de la législation communautaire*

Cet objectif fait l'objet d'une déclaration (n° 39) qui constate d'abord la nécessité de la qualité rédaction-

⁽¹⁸⁾ Daarom wordt voor de artikelen die in dit verslag worden vermeld, de nummering van deze geconsolideerde versie gebruikt. Desalniettemin wordt ook het oude artikelnummer vermeld, zodat men het artikel zo goed en zo kwaad als het gaat in de vroegere verdragen kan terugvinden.

⁽¹⁸⁾ C'est pourquoi, dans ce rapport, les numéros des articles proviennent de cette version consolidée mais on fait référence aux « ex-articles » pour permettre de s'y retrouver, tant bien que mal, par rapport aux anciens traités.

belang is de redactionele kwaliteit van de communautaire wetgeving te verbeteren « *met het oog op een correcte toepassing door de bevoegde nationale instanties en een beter begrip bij het publiek en het bedrijfsleven* ».

De Europese instellingen moeten daarom overeenstemming bereiken over richtsnoeren inzake een verbetering van de redactionele kwaliteit van de Europese wetgeving, alsook inzake een versnelde officiële codificatie van de wetteksten.

6.2.4. *Het recht op informatie en de openbaarheid van de wetgevende werkzaamheden van de Raad*

Op het vlak van de openheid bij de besluitvorming werd, gelet op de terughoudendheid ter zake van sommige lidstaten, een aanzienlijke stap voorwaarts gezet. Hoe groot die openheid in werkelijkheid wordt, hangt evenwel af van de concrete toepassing ervan.

Artikel A van het VEU ⁽¹⁹⁾ bepaalt voortaan dat « *de besluiten in zo groot mogelijke openheid (...) worden genomen* ».

Voorts wordt ter zake het volgende gepreciseerd :

« *Iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat heeft recht op toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (...)* ». ⁽²⁰⁾

Binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam bepaalt de Raad, op grond van openbare of particuliere belangen, aan welke algemene beginselen en beperkingen de toegang tot de documenten is onderworpen. Wat de toegang tot die documenten betreft, werkt iedere instelling zijn eigen reglement van orde uit.

Voorts preciseert een verklaring dat elke lidstaat de Commissie of de Raad mag vragen « *een uit die lidstaat afkomstig document niet zonder zijn voorafgaande toestemming aan derden door te geven*. »

Dat zijn evenzoveel gelegenheden om het principe van de doorzichtigheid te beperken.

Ten slotte « (...) *omschrijft de Raad de gevallen waarin hij geacht moet worden op te treden als wetgever teneinde in die gevallen een ruimere toegang tot de documenten toe te staan, en tegelijkertijd de doeltreffendheid van het besluitvormingsproces te behouden*. » ⁽²¹⁾

Er moet immers worden voorkomen dat na de opening van de debatten de onderhandelingen geblokkeerd geraken... Het gaat hier om een broos evenwicht tussen openheid en efficiëntie. Wat die openheid precies zal inhouden, zal in ruime mate

nelle de la législation communautaire « *si on veut qu'elle soit correctement mise en œuvre par les autorités nationales compétentes et mieux comprises par le public et dans les milieux économiques*. »

Les institutions européennes doivent dès lors arrêter d'un commun accord les lignes directrices visant à améliorer la qualité rédactionnelle de la législation communautaire et accélérer l'effort de codification officielle des textes législatifs.

6.2.4. *Le droit à l'information et la publicité des travaux législatifs du Conseil*

On a fait un pas en avant en terme d'ouverture quand on connaît la réticence en la matière de certains Etats membres. Toutefois, l'ampleur de l'ouverture dépendra de son application concrète.

L'article A TUE ⁽¹⁹⁾ stipule désormais que les décisions de l'union « *sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture*. »

On précise que :

« *1. Tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un Etat membre a un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (...)* ». ⁽²⁰⁾

Les principes généraux et les limites qui, pour des raisons d'intérêt public ou privé, régissent l'exercice de ce droit d'accès aux documents sont fixés par le Conseil dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. Chaque institution élabore son propre règlement intérieur concernant l'accès à ces documents.

Par ailleurs, une déclaration précise que chaque Etat membre peut demander à la Commission ou au Conseil « *de ne pas communiquer à des tiers un document émanant de cet Etat sans l'accord préalable de celui-ci* ».

Ce sont autant d'occasions de limiter le principe de transparence.

Enfin, « (...) *le Conseil détermine les cas dans lesquels il doit être considéré comme agissant en sa qualité de législateur afin de permettre un meilleur accès aux documents dans ces cas, tout en préservant l'efficacité de son processus de prise de décision* » ⁽²¹⁾.

Il faut en effet éviter que l'ouverture des débats n'entraîne le blocage des négociations. Il s'agit d'un équilibre délicat entre ouverture et efficacité... La portée de l'ouverture dépendra largement de ce que le Conseil entendra par acte législatif, la Commu-

⁽¹⁹⁾ Nieuw artikel A van het VEU.

⁽²⁰⁾ Artikel 191 A VEG, nieuw artikel 255 VEU.

⁽²¹⁾ Nieuw artikel 207 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

⁽¹⁹⁾ Ex-article A TUE.

⁽²⁰⁾ Article 255 TCE (ex-article 191 A TCE).

⁽²¹⁾ Article 207 TCE (ex-article 151 TCE).

afhangen van wat de Raad onder wetgevend besluit verstaat; tot dusver is de Europese Gemeenschap immers niet in staat gebleken een hiërarchie van normen op te stellen.

Hetzelfde artikel gaat verder als volgt : « *In elk geval maakt de Raad wanneer hij optreedt als wetgever, de uitslag van de stemmingen, alsmede de stemverklaringen en de verklaringen in de notulen openbaar.* » Deze bepaling heeft de verdienste een vaak door de lidstaten gehanteerde strategie onmogelijk te maken, met name het zich achter een gemeenschappelijk standpunt verschuilen om zelf de handen in onschuld te kunnen wassen. Dankzij die doorzichtigheid zullen parlementariërs en burgers een betere controle op hun regeringen kunnen uitoefenen.

6.2.5. Subsidiariteit

Het subsidiariteitsbeginsel is eenvoudig : de bevoegdheden moeten worden toegekend aan die politieke overheid die de materie op de meest efficiënte wijze kan behandelen.

Dat principe werd vastgelegd in het Verdrag van Maastricht, maar had als enig doel een tegenwicht te vormen tegen de centraliserende tendens van de Unie ⁽²²⁾. Voor de bevoegdheden die gezamenlijk door de Gemeenschap en de lidstaten worden uitgeoefend, bakent die bepaling de grenzen af waarbinnen de Gemeenschap kan optreden, aangezien beslissingen binnen de Unie « *zo dicht mogelijk bij de burger* » worden genomen.

Het protocol van het Verdrag van Amsterdam over de subsidiariteit voegt niet veel nieuws toe, doordat het grotendeels de algemene benadering van het subsidiariteitsbeginsel overneemt die tijdens de Europese Raad van Edinburgh van 12 december 1992 werd goedgekeurd en die de juiste inhoud en de toepassingsprocedures van het principe preciseert. De goedkeuring van die benadering impliceert dat ze voortaan rechtsgeldig is.

Op initiatief van België preciseert een verklaring in verband met het protocol dat : « *het optreden van de Europese Gemeenschap overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel niet enkel de lidstaten, maar eveneens hun deelgebieden betreft, voor zover deze over eigen wetgevende bevoegdheden beschikken die hun krachtens het nationale grondwettelijke recht zijn toegekend.* »

Wat houdt die subsidiariteit in voor de burgers? Het staat buiten kijf dat de burger zich minder vreemd voelt als het beslissingsniveau dicht bij hem ligt. Maar wat voor de burger wellicht het meest telt, is het vermogen van het beleid om — ongeacht het bevoegdheidsniveau — op zijn noden in te spelen. En voor een almaar toenemend aantal materies is het Europees niveau — meestal in overleg met de

nauté européenne s'étant jusqu'à présent montrée incapable d'établir une hiérarchie des normes.

Le même article continue : « *En tout état de cause, lorsque le Conseil agit, en sa qualité de législateur, les résultats et les explications des votes, ainsi que les déclarations inscrites au procès-verbal, sont rendus publics.* » Cette disposition a le mérite d'éliminer une stratégie souvent utilisée par les Etats membres qui consistait à se retrancher derrière une position commune pour se dédouaner. Cette transparence permettra aux parlementaires et citoyens de mieux contrôler leur gouvernement.

6.2.5. La subsidiarité

Le principe de subsidiarité est simple : les compétences doivent être attribuées à l'autorité politique qui est susceptible de les traiter le plus efficacement.

Ce principe a été consacré au Traité de Maastricht mais dans le seul but de mettre en place un mécanisme de contrepoids à la tendance centralisatrice de l'Union ⁽²²⁾. La disposition pose les limites à l'action de la Communauté dans les compétences partagées entre celle-ci et les Etats membres étant donné que les décisions dans l'Union sont « *prises le plus près possible des citoyens* ».

Le protocole du Traité d'Amsterdam sur la subsidiarité n'apporte pas grand chose de nouveau du fait qu'il reprend en grande partie l'approche globale du principe de subsidiarité adoptée au Conseil européen d'Edimbourg du 12 décembre 1992 qui précise la portée et les procédures d'application du principe. L'adoption de cette approche lui confère dorénavant une valeur juridique.

A l'initiative de la Belgique, une déclaration relative au protocole précise que « *l'action de la Communauté européenne conformément au principe de subsidiarité, concerne non seulement les Etats membres mais aussi leurs entités dans la mesure où celles-ci disposent d'un pouvoir législatif qui leur est conféré par le droit constitutionnel national.* »

Quelles sont les implications de la subsidiarité pour les citoyens? Il est indéniable que le citoyen se sent moins aliéné si le niveau de décision est plus proche de lui. Mais ce qui compte probablement le plus pour le citoyen, c'est la capacité du politique à répondre à ses besoins quel que soit le niveau de pouvoir. Et pour un nombre croissant de matières, c'est le niveau européen qui est le plus adéquat, la

⁽²²⁾ Met name na de oprichting van de interne markt.

⁽²²⁾ Notamment suite à la création du marché intérieur.

lidstaten — het meest efficiënte. Het volstaat evenwel niet het meest efficiënte niveau te zijn : er moeten ook beslissingsprocedures voorhanden zijn die het mogelijk maken op te treden. En daar wringt de schoen : het Verdrag van Amsterdam heeft de stemming in de Raad met een gekwalificeerde meerderheid niet veralgemeend; in tal van domeinen blijft dus eenparigheid gelden.

Het is interessant op te merken dat het Verdrag van Amsterdam twee klaarblijkelijk tegengestelde tendensen bevestigt. Enerzijds herbevestigt en versterkt men de subsidiariteit die men rechtvaardigt als een beginsel dat de Unie belet al te veel bevoegdheden naar zich toe te trekken, zodat men de beslissingen zo dicht mogelijk bij de burger kan nemen. Anderzijds tekent het Verdrag van Amsterdam op Europees niveau precies beleidslijnen uit die het mogelijk moeten maken Europa dicht bij de burgers te brengen!

7. Conclusie

Kan men besluiten dat het Verdrag van Amsterdam een belangrijke vooruitgang is in de ontwikkeling van het burgerschap van de Unie?

Het antwoord luidt duidelijk ontkennend als wordt uitgegaan van de beperkte opsomming van de rechten in het hoofdstuk dat aan het burgerschap is gewijd. Aan dat hoofdstuk werden amper twee bepalingen toegevoegd :

- de precisering van het begrip « burgerschap van de Unie », dat het nationale burgerschap aanvult maar niet vervangt;

- het recht van de burgers om in hun eigen taal met de Europese instellingen te communiceren.

Het antwoord is daarentegen wat genuanceerder wanneer het gaat om de Unie-burger in de ruime zin van het woord, dus met inachtneming van alle bepalingen uit de verdragen die betrekking hebben op het burgerschap, of nog ruimer, met inachtneming van alle aandachtspunten van de burger. Er werd vooruitgang geboekt op volgende terreinen :

- de geleidelijke instelling van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid;

- de inachtneming van de rechten van de mens, alsook de Europese invulling van bepaalde fundamentele rechten (gelijkheid man/vrouw, bescherming van de persoonsgegevens, bestrijding van discriminaties, ...);

- de ontwikkeling van communautaire beleidslijnen die betrekking hebben op de burger (strijd tegen de werkloosheid, sociaal beleid, milieu, volksgezondheid, consumentenbescherming,...);

- de democratische uitbouw van de Unie (uitbreiding en vereenvoudiging van de medebeslissing door het Europees Parlement, betere voorlichting van en meer erkenning voor de rol van de nationale parlementen, vereenvoudiging van de Verdragen en van de besluitvormingsprocedures, recht op informatie over en openbaarheid van de wetgevende werkzaamheden van de Raad, ...).

plupart du temps en coopération avec les Etats membres. Il ne suffit pas toutefois d'être le niveau le plus adéquat, encore faut-il des procédures de décision qui permettent d'agir. Et c'est là le problème, le Traité d'Amsterdam n'a pas généralisé le vote à la majorité qualifiée au Conseil; l'unanimité reste donc de rigueur dans de nombreux domaines.

Il est intéressant de remarquer que le Traité d'Amsterdam confirme deux tendances qui vont apparemment dans un sens opposé. D'une part, on réaffirme et renforce la subsidiarité en la justifiant comme un principe qui empêche que l'Union ne se saisisse de trop de compétences, de sorte que l'on puisse prendre des décisions le plus près possible du citoyen. D'autre part, le traité d'Amsterdam développe justement au niveau européen des politiques qui permettraient de rapprocher l'Europe des citoyens!

7. Conclusion

Peut-on conclure que le Traité d'Amsterdam constitue un pas important pour le développement de la citoyenneté de l'Union?

Si l'on se réfère à l'énumération limitée des droits au chapitre de la citoyenneté, la réponse est clairement négative. Il n'y a que deux dispositions qui ont été rajoutées au chapitre de la citoyenneté :

- la précision du concept de citoyenneté de l'Union qui complète mais ne remplace pas la citoyenneté nationale.

- le droit des citoyens de communiquer avec les institutions européennes dans leur propre langue.

Par contre, la réponse est plus nuancée si on parle du citoyen de l'Union au sens large, c'est-à-dire par rapport à l'ensemble des dispositions au travers des traités qui se rattachent à la citoyenneté et plus largement encore, par rapport à l'ensemble des préoccupations des citoyens. Parmi les avancées, on peut compter :

- l'établissement progressif d'un espace de liberté, de sécurité et de justice;

- le respect des droits de l'homme et le développement de certains droits fondamentaux au niveau européen (égalité hommes-femmes, protection des données à caractère personnel, lutte contre les discriminations...);

- le développement de politiques communautaires qui touchent les citoyens (la lutte contre le chômage, la politique sociale, l'environnement, la santé publique, la protection des consommateurs);

- le développement démocratique de l'Union (accroissement et simplification de la codécision pour le Parlement européen, meilleure information et reconnaissance du rôle des parlements nationaux, simplification des traités et des procédures de décision, droit à l'information et à la publicité des travaux législatifs du Conseil,...).

De samenvoeging van al die verbeteringen is betekenisvol. Er is sprake van een « verdrag van het sociaal evenwicht », of nog van een « verdrag dat op de mensen is gericht ».

Het Verdrag van Amsterdam is echter geen omwenteling. Sommige verbeteringen zijn cosmetisch; voor alle bepalingen geldt een beperkte reikwijdte, uitvoering of naleving. De meeste verbeteringen moeten nog ten uitvoer worden gelegd om de burgers daadwerkelijk rechten toe te kennen en tegemoet te komen aan hun aandachtspunten.

Tot slot had men nog heel wat verder kunnen gaan. Er zijn immers tal van aspecten waar geen werk van werd gemaakt, onder meer :

— de uitdieping van de bestaande maar nog altijd beperkte rechten;

— de betekenisvolle uitbreiding van de rechten die verband houden met het burgerschap (met name de politieke rechten);

— de bijeenbrenging in één hoofdstuk van alle rechten en plichten van de burger van de Unie, zodat het burgerschap bevattelijker zou overkomen.

Die gemiste kansen zijn niet onbelangrijk; zij tonen ten dele aan dat er geen consensus is over de doelstellingen van de Europese uitbouw. Het Verdrag van Amsterdam houdt voor de burger positieve elementen in, ingebed in een aanpak die veeleer verband houdt met een stapsgewijs beleid. Gelet op de uitdagingen van de komende jaren, is het Verdrag evenwel voorbijgegaan aan het fundamentele en belangrijke vraagstuk, met name de doelstelling en de ambitie van de Europese uitbouw.

De Rapporteur,

P. BEAUFAYS

De Voorzitter,

R. LANGENDRIES

La somme de toutes ces améliorations est significative. On parle de « traité de l'équilibre social » ou encore de « traité qui se concentre sur les gens ».

Toutefois, il n'y a pas de révolution dans le Traité d'Amsterdam; certaines avancées sont cosmétiques et toutes sont limitées quant à leur portée, leur exercice ou leur respect. La plupart d'entre elles doivent encore être mise en œuvre pour conférer des véritables droits aux citoyens et répondre à ses préoccupations.

Enfin, on aurait pu aller bien plus loin. Il y a eu en effet beaucoup d'occasions manquées, parmi lesquelles :

— le renforcement des droits existants toujours limités;

— l'extension significative des droits liés à la citoyenneté (notamment les droits politiques);

— le rassemblement de l'ensemble des droits et devoirs du citoyen de l'Union sous un même chapitre pour rendre la citoyenneté plus visible.

Ces occasions manquées ne sont pas anodines, elles reflètent en partie l'absence de consensus sur les finalités de la construction européenne. Le Traité d'Amsterdam apporte des éléments positifs pour les citoyens dans une approche qui procède plus de la politique des petits pas. Mais il a esquivé la question fondamentale et cruciale au regard des défis des années à venir, celle de la finalité et de l'ambition de la construction européenne.

Le Rapporteur,

P. BEAUFAYS

Le Président,

R. LANGENDRIES