

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1989-1990

4 JULI 1990

De interparlementaire vergadering van de Commissies belast met de Europese Zaken, Cork, Ierland, 10 en 11 mei 1990

VERSLAG

NAMENS HET ADVIESCOMITE BELAST MET
DE EUROPESE AANGELEGENHEDEN (1)

UITGEBRACHT DOOR
DE HEER MAHIEU

DAMES EN HEREN,

Bij het afsluiten van de eerste Conferentie van de in Europese aangelegenheden gespecialiseerde organen van de nationale parlementen van de EG-Lidstaten (Parijs, 16 en 17 november 1989) werd besloten een tweede dergelijke ontmoeting te organiseren. Deze vond plaats op 10 en 11 mei 1990 in Cork, aangezien het voorzitterschap van de Raad van de Europese Gemeenschappen tijdens de eerste helft van 1990 door Ierland wordt bekleed.

Aan die Conferentie namen de afgevaardigden deel van 17 van de 20 nationale Kamers die over in Euro-

(1) Samenstelling van het Adviescomité :

Voorzitter : de heer Nothomb.

A. — Kamer van Volksvertegenwoordigers :	B. — Europees Parlement :
C.V.P. Mevr. Kestelijn-Sierens, H. Van Wambeke	HH. Marck, Pinxten.
P.S. HH. De Raet, Santkin.	Mevr. Dury, H. Di Rupo.
S.P. HH. Van der Maelen, Willockx.	HH. Galle, Van Outrive.
P.V.V. H. Mahieu.	H. De Gucht.
P.R.L. H. Damseaux.	H. de Donnée.
P.S.C. H. Gehlen.	H. Herman.
V.U. Mevr. Maes.	H. Lannoye.
Agalev/ Ecolo	

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1989-1990

4 JUILLET 1990

La Conférence interparlementaire des Commissions chargées des Affaires européennes, Cork, Irlande, 10 et 11 mai 1990

RAPPORT

FAIT AU NOM DU COMITE D'AVIS CHARGE
DES QUESTIONS EUROPEENNES (1)

PAR
M. MAHIEU

MESDAMES, MESSIEURS,

Comme il avait été prévu dans les conclusions de la première Conférence des organes des Parlements nationaux des Etats membres de la Communauté spécialisés dans les matières européennes (Paris — 16 et 17 novembre 1989), la seconde rencontre de ce type a été organisée à Cork les 10 et 11 mai 1990, l'Irlande ayant la Présidence du Conseil des Communautés européennes ce premier semestre 1990.

La Conférence a réuni les représentants de 17 Chambres nationales sur 20 disposant d'organes

(1) Composition du Comité d'Avis :

Président : M. Nothomb.

A. — Chambre des Représentants :	B. — Parlement européen :
C.V.P. Mme Kestelijn-Sierens, M. Van Wambeke	MM. Marck, Pinxten.
P.S. MM. De Raet, Santkin.	Mme Dury, M. Di Rupo.
S.P. MM. Van der Maelen, Willockx.	MM. Galle, Van Outrive.
P.V.V. M. Mahieu.	M. De Gucht.
P.R.L. M. Damseaux.	M. de Donnée.
P.S.C. M. Gehlen.	M. Herman.
V.U. Mme Maes.	M. Lannoye.
Agalev/ Ecolo	

pese aangelegenheden gespecialiseerde organen beschikken, alsook de vertegenwoordigers van het Europees Parlement.

België werd er vertegenwoordigd door Mevr. J. Mayence en de heren J.-M. Dehousse en De Cooman, leden van het Adviescomité voor de Europese aangelegenheden van de Senaat en door Voorzitter Ch.-F. Nothomb en de leden D. Van der Maelen en M. Mahieu van het Adviescomité voor de Europese aangelegenheden van de Kamer.

Naast de concrete methodes en maatregelen die met het oog op een betere samenwerking tussen de in Europese aangelegenheden gespecialiseerde parlementaire organen van de Lid-Staten zijn aangewezen, werden ook volgende onderwerpen behandeld :

- het subsidiariteitsbeginsel en het democratisch deficit

- het Europese interparlementair Congres (IPC)
- de agenda van de volgende Conferenties.

Misschien is het nuttig om voor de eerste twee agendapunten van de Conferentie nog even de grote lijnen te herhalen.

1. Democratisch deficit en subsidiariteitsbeginsel

De Europese Gemeenschap, die vaak als schoolvoorbeeld van een democratie wordt beschouwd, heeft nochtans te lijden onder een « democratisch deficit ». Tal van de op Europees niveau genomen beslissingen die in de Lid-Staten moeten worden toegepast, worden noch door de nationale Parlementen, noch door het Europese Parlement gecontroleerd.

Om dat hiaat in de democratie te verhelpen, is een institutionele hervorming noodzakelijk. Dat dient te gebeuren via een herziening van de verdragen en een betere omschrijving van het subsidiariteitsbeginsel.

Er werd besloten in december 1990 een Intergoevernementele Conferentie voor de totstandbrenging van de Economische en Monetaire Unie te houden en tijdens de Europese Raad van 25 en 26 juni 1990 in Dublin zal worden besproken of al dan niet een tweede Conferentie voor de politieke unie, waarin de herziening van de verdragen aan bod zou komen, zal worden georganiseerd.

Eerder had het Europees Parlement al twee belangrijke resoluties aangenomen (resolutie van 23 november 1989 over de intergoevernementele Conferentie waartoe besloten is op de Topconferentie van Madrid (document B3-471/89); verslag en resolutie van D. Martin van 14 maart 1990 over de Intergoevernementele Conferentie en de strategie van het Europees Parlement voor de Europese Unie (document A3-47/90 + bijlagen). Laatstgenoemde resolutie heeft hoofdzakelijk tot doel de rol van het Europees Parlement en van de nationale Parlementen in de volgende fasen van de Europese Unie uit te breiden.

Een van de in de resolutie van 23 november 1989 opgenomen voorstellen had betrekking op de organisatie van het Europese « Interparlementair Congres »

spécialisés dans les affaires européennes ainsi que les représentants du Parlement européen.

La Belgique était représentée par Madame J. Mayence, MM. J.-M. Dehousse et De Cooman, Membres du Comité d'Avis chargé de Questions européennes du Sénat et de MM. Ch.-F. Nothomb, D. Van der Maelen et M. Mahieu, Président et Membres du Comité d'Avis chargé de Questions européennes de la Chambre.

Outre les méthodes et mesures concrètes en vue d'améliorer la coopération entre les organes parlementaires des Etats membres spécialisés dans les affaires européennes, les thèmes suivants ont été traités :

- principe de subsidiarité et déficit démocratique

- les Assises européennes

- l'agenda des prochaines Conférences.

Il peut être utile de rappeler les grandes lignes relatives aux deux premiers points de l'ordre du jour de la Conférence.

1. Déficit démocratique et principe de subsidiarité

La Communauté européenne, souvent prise comme réel modèle de démocratie, souffre pourtant d'un « déficit démocratique ». En effet, nombre de décisions prises à son niveau et qui s'appliquent dans les Etats membres ne sont contrôlées ni par les Parlements nationaux, ni par le Parlement européen.

Il y a là un vide démocratique qui nécessite une réforme institutionnelle par une révision des Traités et une meilleure définition du principe de subsidiarité.

Alors que, la tenue d'une Conférence intergouvernementale pour la réalisation de l'Union économique et monétaire a été décidée pour décembre 1990, le principe d'organiser une deuxième Conférence pour l'Union politique qui envisagerait une révision des Traités sera discuté au Conseil européen de Dublin les 25 et 26 juin 1990.

Auparavant le Parlement européen a adopté deux résolutions importantes (résolution du 23 novembre 1989 sur la Conférence intergouvernementale décidée au Conseil européen de Madrid (doc. B3-471/89); rapport et résolution de D. Martin du 14 mars 1990 relatifs à la Conférence Intergouvernementale dans le cadre de la stratégie du Parlement européen pour l'Union européenne (Doc. A3-47/90 + annexes)) ayant pour objectif essentiel de renforcer le rôle du Parlement européen et des Parlements nationaux dans les prochaines étapes de l'Union européenne.

Une des propositions de la résolution du 23 novembre 1989 concernait l'organisation des « Assises européennes » réunissant les Parlements d'Europe afin

tijdens welke de verschillende Parlementen van Europa de diverse fases van die Unie zullen bespreken. De Commissie Institutionele Zaken van het Europees Parlement kreeg op dat ogenblik ook de opdracht om een verslag op te stellen over de voorbereiding van dat IPC (cf. infra).

Het subsidiariteitsbeginsel is op zijn beurt behandeld in het ontwerp van Verdrag tot oprichting van de Europese Unie (ontwerp van A. Spinelli), dat door het Parlement werd georganiseerd op 14 februari 1984. Artikel 12, tweede lid, van dat Verdrag luidt als volgt :

« Indien dit Verdrag een concurrerende bevoegdheid aan de Unie toekent, handelen de Lid-Staten daar waar de Unie niet is opgetreden. De Unie handelt slechts ter uitvoering van taken die doelmatiger gemeenschappelijk kunnen worden verricht dan door de Lid-Staten afzonderlijk en inzonderheid van die taken tot de uitvoering waarvan een optreden van de Unie vereist is, omdat zij qua omvang of qua gevolgen de nationale grenzen te buiten gaan. De wet waarbij een gemeenschappelijk optreden op een tot dan toe nog niet door de Unie of door de Gemeenschappen betreden gebied wordt ingeleid, moet volgens de voor een organieke wet geldende procedure worden aangenomen. »

Op dit ogenblik staat dit beginsel opnieuw in het brandpunt van de belangstelling van zowel de Europese instellingen als de Lid-Staten. In een door België aan de Europese Raad van Dublin (28 april 1990) voorgelegd memorandum wordt eveneens plaats gemaakt voor de subsidiariteit en bovendien voorgesteld om in het Verdrag uitdrukkelijk een bepaling op te nemen die analoog is met wat in het Spinelli-ontwerp (artikel 12) wordt voorgesteld. Dat is vooral aangewezen nu de Europese instellingen dermate evolueren dat een aanzienlijk deel van de wetgevende macht naar de Europese Gemeenschap zal worden overgeheveld.

Het subsidiariteitsbeginsel mag niet als een hinderpaal worden beschouwd voor de Europese constructie die de rechten van de Staten ten opzichte van de Gemeenschap zou in stand houden.

Grondslag van dat beginsel is het streven naar doelmatigheid en samenhang.

Het is door deze gedachte dat men zich moet laten leiden, wanneer wordt uitgemaakt welke taken beter door de Gemeenschap en welke bij voorkeur door de nationale of regionale instellingen kunnen worden verwezenlijkt.

2. Het Europees interparlementair Congres

Dit interparlementair congres werd als idee gelanceerd door President François Mitterrand, en ook opgenomen in de resoluties van 23 november 1989 en 14 maart 1990 van het Europees Parlement (cf. supra).

De Commissie Institutionele Zaken van het Europees Parlement kreeg als opdracht een verslag op te stellen over de organisatie van dat congres.

de délibérer sur les étapes de cette Union. La Commission institutionnelle du Parlement européen a en même temps été chargée de rédiger un rapport sur la préparation des Assises (voir infra).

Quant au principe de subsidiarité, il a été évoqué dans le projet de Traité d'A. Spinelli, instituant l'Union européenne et adopté par le Parlement le 14 février 1984. L'article 12, deuxième alinéa de ce Traité s'énonce comme suit :

« Lorsque le présent traité attribue une compétence concurrente à l'Union, l'action des Etats membres s'exerce là où l'Union n'est pas intervenue. L'Union n'agit que pour mener les tâches qui peuvent être entreprises en commun de manière plus efficace que par les Etats membres œuvrant séparément, en particulier celles dont la réalisation exige l'action de l'Union parce que leurs dimensions ou leurs effets dépassent les frontières nationales. La loi qui déclenche l'action commune dans un secteur non encore abordé par l'Union, ou par les Communautés, doit être adoptée selon la procédure de la loi organique. »

Aujourd'hui, ce principe revient à l'avant-plan de l'actualité tant du côté des institutions communautaires que du côté des Etats membres. Ainsi, l'aide-mémoire présenté par la Belgique au Conseil européen de Dublin (28 avril 1990) consacre également une place à la subsidiarité et propose d'inscrire formellement dans le Traité une disposition analogue à celle prévue dans le projet Spinelli (article 12), surtout au moment où l'évolution des institutions européennes entraîne un transfert important de pouvoir législatif au niveau communautaire.

Le principe de subsidiarité ne doit pas être considéré comme un frein à la construction européenne qui maintiendrait les droits des Etats face à la Communauté.

Le fondement de ce principe est le souci d'efficacité et de cohérence.

C'est cette préoccupation qui doit guider la sélection entre les tâches qui seront mieux réalisées par la Communauté et celles qu'il est préférable de laisser aux institutions nationales ou régionales.

2. Les Assises européennes

L'idée des « assises » a notamment été lancée par le Président François Mitterrand et dans les résolutions du 23 novembre 1989 et du 14 mars 1990 du Parlement européen (voir supra).

La Commission institutionnelle du Parlement européen a été chargée d'élaborer un rapport relatif à l'organisation de cette manifestation.

Op 18 april 1990 werd dat verslag, waarvoor als rapporteur de heer Maurice Duverger was aangewezen, door de Commissie met algemene stemmen bij 2 onthoudingen goedgekeurd (Interimverslag en voorstel van resolutie over de voorbereiding van de bijeenkomst met de nationale Parlementen over de toekomst van de Gemeenschap (Interparlementair Congres) (stuk A3-87/90 — Europees Parlement)).

Het voorstel van resolutie verwijst naar de resoluties van het Europees Parlement van 23 november 1989 en 14 maart 1990.

De Commissie Institutionele Zaken aanvaardt de uitnodiging van het Italiaanse Parlement om dit interparlementair Congres in oktober 1990 in Rome te houden. Zij stelt vervolgens een evenwichtige vertegenwoordiging van enerzijds alle nationale Parlementen en anderzijds het Europese Parlement voor: 262 afgevaardigden van de nationale parlementen (12 voor België) — 262 afgevaardigden van het Europese Parlement.

Doelstellingen van dit interparlementaire congres zijn :

- oplossen van het democratisch deficit
- medewerking van de nationale Parlementen aan de institutionele hervormingen van de Gemeenschap
- verstevigen van de samenwerking tussen de nationale Parlementen en het Europees Parlement
- beraad over de toekomst van de Gemeenschap.

De ontmoeting in Cork tussen de nationale Parlementen en het Europees Parlement betekende opnieuw een stap in de richting van deze interparlementaire samenwerking, meer bepaald wat het voorbereiden van het IPC en het beraad over het democratisch deficit en de subsidiariteit betreft.

In verband met het subsidiariteitsbeginsel concludeerden de verschillende sprekers dat genoemd principe in het kader van een federaal systeem moet worden ingeschreven.

Het probleem van het democratisch deficit kan worden opgelost door de legitimiteit van zowel de nationale Parlementen als van het Europees Parlement te erkennen. De Regeringen, het Europees Parlement en de nationale Parlementen zullen op de volgende Conferentie ieder voor zich een document moeten voorleggen dat de Conferentie in staat moet stellen de Europese institutionele vraagstukken te bestuderen.

Ook het probleem van de doelmatigheid van het Europese Interparlementair Congres kwam aan bod aangezien er moeilijkheden kunnen rijzen bij de vertegenwoordiging van de nationale Parlementen; bovendien zullen die instellingen nog geen gezamenlijk standpunt hebben ingenomen, in tegenstelling tot het Europees Parlement dat de rapporten Martin, Colombo, Giscard d'Estaing en Duverger zal hebben aangenomen.

Het verslag van de heer Duverger zou op het punt van de vertegenwoordiging van de nationale Parlementen moeten worden gewijzigd.

Le rapport, pour lequel M. Maurice Duverger a été désigné comme rapporteur, a été adopté par la Commission le 18 avril 1990, à l'unanimité avec deux abstentions (Rapport intérimaire et proposition de résolution sur la préparation de la rencontre avec les Parlements nationaux sur l'avenir de la Communauté (« assises ») (doc. A3-87/90 — Parlement européen)).

La proposition de résolution rappelle les résolutions du Parlement européen des 23 novembre 1989 et 14 mars 1990.

La Commission institutionnelle accepte l'invitation du Parlement italien de tenir ces « assises » à Rome en octobre 1990 et propose une représentation équitable de l'ensemble des Parlements nationaux et du Parlement européen, à savoir : 262 députés nationaux (12 pour la Belgique) — 262 députés pour le Parlement européen.

Les objectifs des assises sont :

- la réduction du déficit démocratique
- la coopération des Parlements nationaux aux réformes institutionnelles de la Communauté
- le renforcement des relations organiques entre les Parlements nationaux et le Parlement européen
- réfléchir sur l'avenir de la Communauté.

Le rendez-vous à Cork entre les Parlements nationaux et le Parlement européen a été une étape supplémentaire dans la coopération interparlementaire, notamment sur le plan de la préparation des « assises » et de la réflexion sur le problème du déficit démocratique et de la subsidiarité.

Relativement au principe de subsidiarité, les différents intervenants ont conclu que le recours à ce principe devait s'inscrire dans un système fédéral.

Le remède au problème de déficit démocratique devrait quant à lui consister en la mise en application de la reconnaissance de la double légitimité des Parlements nationaux et du Parlement européen. En outre, les Gouvernements, le Parlement européen et les Parlements nationaux devront individuellement fournir à la prochaine Conférence un document lui permettant de procéder à l'examen des questions institutionnelles européennes.

La question de l'efficacité des « assises européennes » a également été posée dans la mesure où des problèmes de représentation des Parlements nationaux risquent d'apparaître et dans la mesure également où ceux-ci n'auront pas encore de position commune alors que le Parlement européen aura adopté les rapports Martin, Colombo, Giscard d'Estaing et Duverger.

Le rapport de M. Duverger devrait être modifié quant au problème de la représentation des Parlements nationaux.

Een alternatieve samenstelling zou de volgende kunnen zijn : tweederde vertegenwoordigers van de nationale parlementen en één derde vertegenwoordigers van het Europees parlement.

De Italiaanse afvaardiging heeft voorgesteld dat het Interparlementair Congres van 2 tot 5 oktober 1990 zou plaatsvinden in Rome en dat op de agenda alleen de bespreking van het democratisch deficit in Europa zou worden geplaatst.

Een voorbereidende vergadering moet plaatsvinden om de procedureproblemen op te lossen. Het Europees Parlement zou door 12 leden worden vertegenwoordigd, naast 2 leden per nationaal Parlement, dus samen 24 leden.

De Conferentie heeft eveneens voorstellen gedaan in verband met de verhoudingen tussen de gespecialiseerde organen van de onderscheiden Parlementen (zie de hierna opgenomen besluiten van de Conferentie).

Wat het laatste punt van de agenda betreft, met name het thema van de volgende Conferenties, werden schikkingen getroffen om de voorbereiding ervan te verbeteren. Er werd met name besloten dat de verschillende afvaardigingen een nota zouden voorbereiden op basis van een beperking in de respectieve Assemblies, en aan een organisatie team zouden overzenden, zodat de volgende Conferenties zich over die documenten kunnen uitspreken.

*
* *

De Conferentie van Cork heeft ten slotte de volgende besluiten aangenomen die aan de Voorzitters van de nationale Parlementen en van het Europees Parlement werden overgezonden.

1. Zij neemt akte van de beslissing die tijdens de jongste speciale vergadering van de Europese Raad in Dublin werd genomen om een bijzonder onderzoek aan te vatten over de noodzaak de Europese verdragen eventueel te wijzigen om met name de democratische legitimiteit van de Europese Unie te verstevigen.

2. Zij is van oordeel dat het noodzakelijk is om, met het oog op het wegwerken van het democratisch deficit binnen de Europese Gemeenschap, meer in het bijzonder het subsidiariteitsbeginsel te omschrijven en de respectieve bevoegdheden duidelijk aan te geven, inzonderheid de wetgevende bevoegdheden van het Europees Parlement en van de nationale Parlementen.

3. Zij neemt akte van het principe om een interparlementaire conferentie in Italië te houden, waarop vertegenwoordigers van de nationale Parlementen en van het Europees Parlement aanwezig zouden zijn. Zij dringt erop aan dat de Commissies die met Europese aangelegenheden belast zijn, in grote mate zouden zijn vertegenwoordigd in de afvaardigingen van de nationale Parlementen.

4. Zij meent dat het noodzakelijk is dat er in juli een beperkte Commissie samenkomt om de conferentie voor te bereiden.

Une composition alternative pourrait être la suivante : deux tiers de représentants des Parlements nationaux et un tiers de représentants du Parlement européen.

La délégation italienne a proposé que les assises se tiennent du 2 au 5 octobre 1990 à Rome et que l'ordre du jour soit entièrement consacré à l'examen du déficit démocratique en Europe.

Une pré-rencontre devrait se dérouler avant les assises, à Rome, pour résoudre les questions de procédure. Le Parlement européen y serait représenté à raison de 12 membres tandis que 2 membres par Parlement national y participeraient soit 24 au total.

La Conférence a également fait des propositions quant aux rapports entre les organes spécialisés des différents Parlements (voir les conclusions de la Conférence ci-après).

Quant au dernier point inscrit à l'agenda, à savoir le contenu des Conférences à venir, des dispositions ont été prévues afin d'améliorer leur préparation. Il a été notamment décidé que les différentes délégations préparent et fournissent, à un Comité d'organisation, un document relatant leur position et ayant fait l'objet de délibération dans leurs Assemblées respectives, de manière à ce que les prochaines Conférences puissent se prononcer sur lesdits documents.

*
* *

La Conférence de Cork a finalement adopté les conclusions suivantes qui ont été transmises aux Présidents des Parlements nationaux et européen :

1. Elle accueille la décision prise lors de la récente réunion spéciale du Conseil européen de Dublin de commencer un examen spécial sur les besoins de changements éventuels des traités communautaires avec, inter alia, l'objectif de renforcer la légitimité démocratique de l'Union européenne.

2. Afin de rectifier un déficit démocratique de la Communauté européenne, elle pense qu'il serait nécessaire de définir plus spécifiquement le principe de subsidiarité et d'établir clairement les compétences respectives, en particulier les compétences législatives, du Parlement européen et des Parlements nationaux.

3. Elle accueille le principe de tenir une conférence interparlementaire en Italie avec les représentants des Parlements nationaux et du Parlement européen et recommande que les membres des Commissions chargées d'affaires européennes soient pleinement représentés dans les délégations des Parlements nationaux.

4. Elle pense qu'il est nécessaire qu'une commission restreinte se tienne en juillet afin de préparer la conférence.

De Interparlementaire Conferentie van de commissies belast met Europese aangelegenheden, heeft eveneens besloten :

- dat de conferentie tijdens elk voorzitterschap ten minste eenmaal plaatsvindt;
- dat de voorzitters van de bijzondere commissies samenkomen om de werkzaamheden van de conferentie te coördineren en voor te bereiden;
- dat de afvaardigingen van de conferentie aangemaakt worden om de documenten vóór de conferentie over te zenden, waarbij bepaalde punten van de agenda van de conferentie duidelijk worden onderstreept;
- dat er meer bilaterale uitwisselingen komen tussen de bijzondere commissies van de nationale Parlementen en van het Europees Parlement;
- het voorstel van het Europees Parlement te steunen om een haalbaarheidsstudie uit te voeren voor de centralisatie van de informatie aangaande de werkzaamheden betreffende de Europese problematiek in de nationale parlementen en in het Europees parlement.

De Rapporteur,

M. MAHIEU

De Voorzitter,

Ch.-F. NOTHOMB

La Conférence interparlementaire des Commissions chargées d'affaires européennes a également décidé :

- que la conférence ait lieu au moins une fois durant chaque présidence;
- que les présidents des commissions spéciales se rencontrent pour coordonner et préparer les travaux de la conférence;
- que les délégations de la conférence soient encouragées à fournir les documents avant la conférence même, dégageant la position de certains points de l'ordre du jour de la conférence;
- que les échanges bilatéraux entre les commissions spéciales des Parlements nationaux et du Parlement européen soient accrus;
- d'encourager la proposition du Parlement européen pour qu'une étude de faisabilité soit entreprise afin de regrouper les informations concernant le progrès de l'examen des affaires européennes au sein des Parlements nationaux et du Parlement européen.

Le Rapporteur,

M. MAHIEU

Le Président,

Ch.-F. NOTHOMB