

Sénat et Chambre des représentants de Belgique

SESSION DE 2012-2013

29 JANVIER 2013

La transposition des directives
européennes en droit belge

RAPPORT

FAIT AU NOM DU COMITÉ D'AVIS
FÉDÉRAL CHARGÉ DES QUESTIONS
EUROPÉENNES
PAR
MM. MAHOUX (S) ET FLAHAUT (CH)

Belgische Senaat en Kamer van volksvertegenwoordigers

ZITTING 2012-2013

29 JANUARI 2013

De omzetting van Europese richtlijnen
in Belgisch recht

VERSLAG

NAMENS HET FEDERAAL
ADVIESCOMITÉ VOOR DE
EUROPESE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEREN MAHOUX (S) EN FLAHAUT (K)

Composition du Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes /
Samenstelling van het Federaal adviescomité voor de Europese Aangelegenheden :

Présidents / Voorzitters : Philippe Mahoux (S) et/en André Flahaut (Ch/K).

SÉNAT / SENAAT

Membres / Vaste leden :

N-VA	Piet De Bruyn, Patrick De Groot.
PS	Philippe Mahoux, Olga Zrihen.
MR	Richard Miller.
CD&V	Etienne Schouppe.
sp.a	Fauzaya Talhaoui.
Open Vld	Martine Taelman.
Vlaams Belang	Anke Van dermeersch.
Écolo	Benoit Hellings.

Suppléants / Plaatsvervangers :

Frank Boogaerts, Huub Broers.
Marie Arena, Hassan Bousetta.
Jacques Brotchi.
Cindy Franssen.
Bert Anciaux.
Rik Daems.
Yves Buysse.
Cécile Thibaut.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS / KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

Membres / Vaste leden :

N-VA	Daphné Dumery, Peter Luyckx.
PS	André Flahaut, Patrick Moriau.
MR	Denis Ducarme.
CD&V	Roel Deseyn.
sp.a	Bruno Tuybens.
Open Vld	Herman De Croo.
Vlaams Belang	Bruno Valkeniers.
Écolo-Groen !	Juliette Boulet.

Suppléants / Plaatsvervangers :

Ingeborg De Meulemeester, Els Demol.
Jean-Marc Delizée, Christiane Vienne.
Philippe Collard, Jacqueline Galant.
Jenne De Potter, Stefaan Vercamer.
Caroline Gennez, Dirk Van der Maelen.
Patrick Dewael, Gwendolyn Rutten.
Alexandra Colen, Rita De Bont.
Eva Brems, Thérèse Snoy et d'Oppuers.

PARLEMENT EUROPÉEN / EUROPEES PARLEMENT

Membres / Vaste leden :

CD&V	Ivo Belet, Jean-Luc Dehaene.
Écolo-Groen	Isabelle Durant, Bart Staes.
Open Vld	Philippe De Backer.
PS	Véronique De Keyser.
Vlaams Belang	Philip Claeys.
MR	Louis Michel.
sp.a	Kathleen Van Brempt.
cdH	Anne Delvaux.

Suppléants / Plaatsvervangers :

Marianne Thyssen.
Philippe Lamberts.
Annemie Neyts-Uyttebroeck, Guy Verhofstadt.
Frédéric Daerden, Marc Tarabella.
N.
Frédérique Ries.
Saïd El Khadraoui.
Mathieu Grosch.

I. INTRODUCTION

Le mardi 22 janvier 2013 s'est tenue une réunion du Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes consacrée à l'état des lieux de la transposition des directives européennes en droit belge.

Il est de tradition d'organiser une telle réunion chaque année. M. Didier Reynders, vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et des Affaires européennes, a dressé un état des lieux de la transposition en ce qui concerne la Belgique.

II. EXPOSÉ DE M. DIDIER REYNDERS, VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DU COMMERCE EXTÉRIEUR ET DES AFFAIRES EUROPÉENNES

A. Introduction

Le problème de la transposition tardive ou incorrecte de directives européennes dans la législation belge n'est pas nouveau. Bien que les gouvernements précédents aient fait de réels efforts pour remédier à la situation, les résultats restent insuffisants.

Il est indispensable que toutes les instances concernées prennent conscience de l'importance de la situation, et il faut mobiliser tous les services afin de garantir un suivi plus rigoureux de la transposition des directives.

En sa qualité de gardienne des traités européens, la Commission européenne a pour mission de s'assurer que les vingt-sept États membres se conforment au droit européen. Elle doit non seulement veiller au respect et à l'application des traités par les différents États membres, mais aussi vérifier que les directives européennes sont intégralement et correctement transposées et appliquées dans les délais.

Le principal moyen de pression dont la Commission européenne dispose est la procédure dite « d'infraction », qui peut donner lieu à des amendes. La Commission n'hésite d'ailleurs pas à utiliser ce moyen, en particulier contre la Belgique.

B. Les motifs d'une procédure d'infraction

La Commission européenne peut engager une procédure d'infraction contre un État membre pour diverses raisons :

— pour cause de non-communication des mesures de transposition : il s'agit parfois d'un simple oubli qui peut être réparé rapidement. Mais souvent aussi, la

I. INLEIDING

Op dinsdag 22 januari 2013 vond een vergadering plaats van het Federaal Adviescomité voor de Europese aangelegenheden aangaande de omzetting van Europese richtlijnen in Belgische regelgeving.

Het is traditie dat een dergelijke vergadering jaarlijks wordt georganiseerd. De heer Didier Reynders, vice-eersteminister en minister van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Europese Zaken gaf een stand van zaken voor België.

II. UITEENZETTING DOOR DE HEER DIDIER REYNDERS, VICE-EERSTEMINISTER EN MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN, BUITENLANDSE HANDEL EN EUROPESE ZAKEN

A. Inleiding

De laattijdige of niet correcte omzetting van richtlijnen in Belgische regelgeving is een oud probleem. Hoewel de opeenvolgende regeringen in het verleden reële inspanningen hebben gedaan om deze problematiek aan te pakken, blijft het resultaat onvoldoende.

Er is een algemene bewustwording nodig van het belang van deze situatie, en alle diensten moeten worden gemobiliseerd om een meer nauwkeurige opvolging van de omzetting van richtlijnen te garanderen.

In haar hoedanigheid van hoedster van de Europese Verdragen heeft de Europese Commissie de opdracht erop toe te zien dat de zeventwintig lidstaten zich conformeren aan het Europees recht. De Commissie heeft niet enkel de taak om na te gaan of de lidstaten die verdragen eerbiedigen en toepassen, maar ook of de Europese richtlijnen tijdig, volledig en juist worden omgezet en toegepast.

Het voornaamste drukingsmiddel waarover de Europese Commissie beschikt, is de zogenaamde inbreukprocedure die kan leiden tot boetes. De Commissie aarzelt niet dit middel te gebruiken in het bijzonder tegen België.

B. Redenen voor een inbreukprocedure

Er zijn verschillende redenen waarom de Europese Commissie een inbreukprocedure tegen een lidstaat kan opstarten :

— wegens het niet meedelen van de omzettingsmaatregelen : soms is dit gebaseerd op een vergetelheid die snel kan worden rechtgezet. Vaak gebeurt het

non-communication s'explique tout simplement par le fait qu'aucune mesure n'a été prise;

— pour cause de transposition incorrecte de la directive: en Belgique, il arrive régulièrement qu'un débat de transposition soit mis à profit pour mener une discussion de fond et pour modifier ou ajouter des mesures qui n'ont pourtant pas de rapport direct avec la transposition en soi. C'est pourquoi l'on pourrait suggérer d'opérer la transposition par phases: d'abord la transposition proprement dite et les obligations légales de la Belgique, puis le débat au fond;

— pour cause d'application incorrecte du droit européen;

— pour cause de non-exécution d'un arrêt de la Cour de Justice constatant que la Belgique n'a pas satisfait à ses obligations.

C. La situation belge en octobre 2012 sur le plan du marché unique

La Commission européenne accorde une attention toute particulière à la transposition et à l'application des directives touchant de près ou de loin au marché unique. Un « tableau de bord » est publié deux fois par an à ce sujet. La Belgique fait pâle figure en la matière.

L'Union européenne ne tolère qu'un déficit de transposition d'1 %, qu'elle a l'intention de réduire à 0,5 % à l'avenir.

La Belgique se situe actuellement à 1,9 %, alors que la moyenne européenne est inférieure à 1 %. Notre pays occupe ainsi la vingt-quatrième place du classement des vingt-sept États membres.

Il existe une gradation dans les retards de transposition. Mais il est en tout cas établi qu'un retard de plus de deux ans n'est pas accepté. C'est actuellement le cas pour deux directives en Belgique.

La Belgique fait actuellement l'objet de soixante-quatre procédures d'infraction dans le cadre de la transposition de directives liées au marché unique, soit onze procédures de moins qu'au moment de la publication du tableau de bord précédent. Mais ce nombre représente tout de même plus du double de la moyenne européenne, qui est de trente-et-une procédures. La Belgique occupe la vingt-cinquième place du classement européen en la matière, où elle devance seulement la Grèce et l'Italie.

echter ook dat er geen mededeling is omdat er geen maatregelen zijn genomen;

— wegens de onjuiste omzetting van de richtlijn: in België gebeurt het geregeld dat van de gelegenheid van het omzettingsdebat gebruik wordt gemaakt om over de grond van de zaak te debatteren en om maatregelen te wijzigen of toe te voegen die niet echt te maken hebben met de omzetting op zich. Vandaar dat er kan worden gesuggereerd om de omzetting in fasen te laten verlopen: eerst de pure omzetting en wat België verplicht is te doen, daarna het debat over de grond;

— wegens de niet-correcte toepassing van het Europees recht;

— wegens de niet-uitvoering van een arrest van het Hof van Justitie waarbij is vastgesteld dat België zijn verplichtingen niet is nagekomen.

C. Situatie in België in oktober 2012 op het vlak van de interne markt

De Europese Commissie heeft bijzondere aandacht voor de omzetting en toepassing van richtlijnen die verband houden met de interne markt. Daarover wordt tweemaal per jaar een zogenaamd « Scoreboard » gepubliceerd. België heeft hier een slechte beurt gemaakt.

Er wordt slechts een omzettingsdeficit getolereerd van 1 %. In de toekomst wil men dit terugbrengen tot 0,5 %.

België zit op dit ogenblik op 1,9 %, terwijl het gemiddelde van de Europese Unie onder de 1 % ligt. Hiermee bekleedt het de vierentwintigste plaats op zevenentwintig lidstaten.

Er zitten gradaties in de vertraging. Vast staat echter wel dat een vertraging met meer dan twee jaar niet wordt getolereerd. In België zijn er op dit ogenblik twee richtlijnen die hieraan beantwoorden.

Tegen België lopen op dit ogenblik vierenzestig inbreukprocedures in het kader van de interne markt. Dit zijn er elf minder dan bij de publicatie van het vorige scoreboard. Dit aantal is echter meer dan het dubbele dan het Europese gemiddelde dat op eenendertig ligt. België bekleedt hiermee de vijfentwintigste plaats. Enkel Griekenland en Italië doen slechter.

D. Les risques d'une telle situation pour la Belgique

Tout d'abord, ces mauvais résultats nuisent à l'image de la Belgique. Mais un autre problème, plus concret, se pose aussi: celui des risques pour les finances publiques. Les mauvaises performances en matière de transposition ont des répercussions financières non négligeables.

Avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'Union ne pouvait infliger une sanction financière qu'à l'issue d'une seconde condamnation d'un État membre par la Cour de Justice. C'était lié au fait que le premier arrêt de la Cour n'avait pas été exécuté.

Depuis le Traité de Lisbonne, il existe désormais une deuxième possibilité de sanction. Aujourd'hui, des sanctions financières peuvent aussi être infligées après le premier arrêt de la Cour de Justice, en cas de condamnation pour non-communication des mesures de transposition.

Pour la Belgique, les astreintes ainsi infligées peuvent osciller entre 3 289 et 197 376 euros par jour, mais la Cour peut également fixer une astreinte forfaitaire d'un montant minimum de 2 724 000 euros.

Signalons au passage qu'il faudra parvenir à un accord sur la clé de répartition d'éventuelles astreintes au niveau fédéral et/ou régional avant que la Belgique ne subisse une première condamnation.

E. Situation en Belgique au 22 janvier 2013

On compte actuellement nonante-deux dossiers en cours liés à la Belgique, dont cinq devant la Cour de Justice. Les quatre-vingt-sept autres en sont à ce qu'on appelle la phase précontentieuse. Ces nonante-deux dossiers peuvent être répartis comme suit:

— trente-trois relatifs à la non-communication des mesures de transposition;

— six relatifs à la transposition incorrecte de la directive;

— quarante-trois relatifs à l'application incorrecte du droit européen;

— dix relatifs à la non-exécution d'un arrêt de la Cour de Justice.

En ce qui concerne le contenu des dossiers, on peut les subdiviser comme suit, en fonction de la direction générale dont dépend chaque dossier au sein de la Commission européenne:

— vingt-six: DG Fiscalité et Union douanière;

D. Risico's van deze situatie voor België

In de eerste plaats is er de imagoschade die België leidt ten gevolge van deze slechte resultaten. Er is echter ook een meer concreet probleem en dat is het risico voor de staatsfinanciën. Er is een niet-verwaarloosbare financiële impact.

Voor het Verdrag van Lissabon in werking trad, kon er slechts een financiële sanctie worden opgelegd na een tweede veroordeling voor het Hof van Justitie. Dit was gebaseerd op het feit dat het eerste arrest niet was uitgevoerd.

Sinds het Verdrag van Lissabon is er thans een tweede mogelijkheid voor sanctionering bijgekomen. Thans kunnen er ook financiële sancties worden opgelegd na het eerste arrest van het Hof van Justitie bij een veroordeling wegens het niet mededelen van de omzettingsmaatregelen.

Voor België kunnen deze dwangsommen liggen tussen de 3 289 en de 197 376 euro per dag, of kan een forfaitaire dwangsom van minimum 2 724 000 euro worden opgelegd.

In de marge moet worden opgemerkt dat een akkoord over de verdeelsleutel van eventuele dwangsommen zal moeten worden bereikt op federaal en/of regionaal niveau voor België een eerste veroordeling zal oplopen.

E. Situatie in België op 22 januari 2013

Op dit ogenblik zijn er tweeënnegentig lopende dossiers in verband met België. Vijf ervan liggen voor het Hof van Justitie. De andere zevenentachtig bevinden zich in de zogenaamde pre contentieuze fase. Deze tweeënnegentig dossiers kunnen als volgt worden verdeeld:

— drieëndertig in verband met de niet-mededeling van de omzettingsmaatregelen;

— zes in verband met de onjuiste omzetting van de richtlijn;

— drieënveertig in verband met de niet-correcte toepassing van het Europees recht;

— tien in verband met de niet-uitvoering van een arrest van het Hof van Justitie.

Qua inhoud van de dossiers kan volgende verdeling worden gemaakt, in functie van het directoraat binnen de Europese Commissie waar het dossier van afhangt:

— zesentwintig: DG Belastingen en Douane-unie;

- treize : DG Mobilité et Transports;
- huit : DG Environnement;
- huit : DG Justice;
- huit : DG Marché intérieur et Services;
- cinquante-neuf : autres DG.

Le risque de transactions financières concerne principalement vingt-trois dossiers relatifs à la non-communication des mesures de transposition, ainsi que les dix dossiers relatifs à la non-exécution d'un arrêt de la Cour de Justice.

F. Propositions en vue de remédier à la situation actuelle

Sur le plan politique et technique, certaines mesures peuvent être prises à court et long terme.

À court terme, des réunions seront organisées en interne entre le département des Affaires étrangères, les SPF concernés et les entités fédérées concernées, afin d'analyser les dossiers concrets et de réfléchir aux causes des retards de transposition. Une première réunion concernant les finances a déjà eu lieu le 18 janvier 2013. Le chapitre « mobilité » sera abordé le 25 janvier. Ces réunions doivent déboucher sur un calendrier de mesures concrètes et spécifiques.

À long terme, il faudra continuer à développer les dispositifs existants, à savoir :

- la poursuite du développement de banques de données telles que « Eurtransbel »;
- la désignation, dans les plus brefs délais, de l'autorité dirigeante ou « pilote » de la transposition;
- une planification optimale des actions;
- l'extension de ce qu'on appelle les hauts groupes de travail (qui englobent à la fois le niveau administratif et le niveau politique);
- le renforcement de la coopération avec la Commission européenne.

Se pose également la question logique, mais pas simple pour autant, de l'instauration de contacts durables entre les négociateurs d'une directive et les personnes qui doivent ensuite mettre en œuvre la transposition. Il est parfaitement possible de prendre, durant les négociations, une série de mesures visant à préparer la transposition.

Sur le plan politique, il faut prendre des engagements concernant le fonctionnement de ces hauts

- dertien : DG Mobiliteit en Transport;
- acht : DG Leefmilieu;
- acht : DG Justitie;
- acht : DG Interne Markt en Diensten;
- negenenvijftig : andere DG's.

Het risico op financiële transacties geldt vooral voor drieëntwintig dossiers betreffende de niet-mededeling van de omzettingsmaatregelen, en voor de tien dossiers rond de niet-uitvoering van het Hof van Justitie.

F. Voorstellen om de huidige situatie op te lossen

Er zijn maatregelen die genomen kunnen worden op korte en lange termijn, op politiek en op technisch vlak.

Op korte termijn intern zullen vergaderingen tussen het departement buitenlandse zaken, de betrokken FOD's en de betrokken gefedereerde entiteiten worden georganiseerd om de concrete dossiers te analyseren en uit te zoeken wat de oorzaken zijn van een vertraging. Zo is er op 18 januari 2013 een eerste vergadering doorgestaan betreffende financiën. Het hoofdstuk « mobiliteit » zal op 25 januari worden besproken. Het resultaat van deze vergaderingen moet een kalender zijn met concrete en specifieke maatregelen.

Op lange termijn moet men de bestaande hulpmiddelen verder uitwerken, te weten :

- de verdere ontwikkeling van databanken zoals « Eurtransbel »;
- de zo snel mogelijke aanduiding van de leidende autoriteit of « *pilot* » van de omzetting;
- een optimale planning van acties;
- de verdere uitbouw van zogenaamde hoge werkgroepen (die zowel het administratieve als het politieke niveau omvatten);
- de versterking van de samenwerking met de Europese Commissie.

Logisch maar daarom niet eenvoudig, is ook de installatie van duurzame contacten tussen de onderhandelaars voor een richtlijn en de personen die de omzetting nadien moeten uitvoeren. Het is perfect mogelijk om tijdens de onderhandelingen al een aantal stappen te nemen om de omzetting voor te bereiden.

Op politiek niveau moeten engagementen worden genomen betreffende de werking van deze hoge

groupes de travail et l'organisation de la concertation bilatérale entre les différents niveaux responsables. Il va sans dire que les dossiers relatifs à une affaire susceptible de donner lieu à des sanctions financières doivent être suivis en priorité au sein du Conseil des ministres et du Comité de concertation.

Enfin, on pourrait envisager de mener des négociations entre plusieurs pays et la Commission européenne sur les modalités de la transposition. Par le passé, de nombreux pays ont en effet rencontré les mêmes difficultés en matière de transposition. Les contacts avec la Commission européenne elle-même, par exemple par le biais de réunions très spécifiques sur des dossiers concrets, méritent eux aussi qu'on s'y attarde.

G. Conclusion

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les règles du jeu, et surtout les sanctions, ont fondamentalement changé. Il faut déterminer, au niveau belge, qui devra supporter concrètement les conséquences financières.

Il faut constamment sensibiliser le Parlement à la nécessité de suivre cette matière de près.

Il serait peut-être judicieux de réfléchir à des mesures que d'autres pays ont prises pour faire face à la situation. Ainsi, la Suède opte pour une transposition quasi automatique des directives, en vertu du principe selon lequel une directive doit être transposée parce que les traités européens l'exigent. Une fois cette étape franchie, on peut analyser dans une deuxième phase la mise en œuvre concrète et les éventuelles adaptations que la directive permet à chaque État membre.

Il faudrait peut-être aussi se pencher sur la pratique du consentement tacite, telle qu'elle a cours aux Pays-Bas en ce qui concerne les traités internationaux. Il devrait suffire qu'une instance procède à une transposition, les autres étant censées marquer leur accord, sauf à s'y opposer expressément dans un délai déterminé. Ce système peut également être utile dans le cadre de l'assentiment proprement dit aux traités internationaux, afin d'éviter tout retard inutile. Cet élément n'est pas à négliger dans la perspective des traités relatifs au Pacte budgétaire et à l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne, auxquels toutes les assemblées belges doivent donner leur assentiment.

werkgroepen en de organisatie van bilateraal overleg tussen de verschillende verantwoordelijke niveaus. Het spreekt voor zich dat de dossiers die voorwerp zijn van een zaak die kan leiden tot financiële sancties, met prioriteit moeten worden opgevolgd in de Minister-raad en het Overlegcomité.

Naar buiten toe ten slotte kan overwogen worden om met meerdere landen samen te onderhandelen over de modaliteiten van de omzetting met de Europese Commissie. In het verleden is immers gebleken dat vele landen dezelfde moeilijkheden ondervinden bij de omzetting. Ook de contacten met de Europese Commissie zelf via onder andere zeer specifieke bijeenkomsten rond concrete dossiers verdienen aandacht.

G. Besluit

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn de spelregels en vooral de sancties fundamenteel veranderd. Er dient op Belgisch niveau te worden bekeken wie de financiële gevolgen concreet zal moeten dragen.

Het parlement moet blijvend gesensibiliseerd worden om deze materie van nabij op te volgen.

Het is misschien zinvol na te denken over maatregelen die in andere landen werden ingevoerd om de situatie het hoofd te bieden. Zo werkt men in Zweden met een quasi automatische omzetting van richtlijnen: een richtlijn moet worden omgezet omdat de Europese verdragen dit opleggen. Eens dit gebeurd is, kan in een tweede fase gekeken worden naar de concrete uitwerking en eventuele aanpassingen die de richtlijn aan de lidstaten toelaat te maken.

Ook moet misschien ook eens gekeken worden naar de praktijk van stilzwijgende toestemming zoals in Nederland geldt ten aanzien van internationale verdragen. Het zou kunnen volstaan dat een instantie een omzetting doet, en de andere worden geacht hiermee in te stemmen tenzij zij dit uitdrukkelijk binnen een bepaalde termijn tegenspreken. Dit systeem kan ook zinvol zijn voor de eigenlijke instemming met internationale verdragen om nodeloze vertragingen te vermijden. Met het Verdrag rond de «Fiscal Compact» en het verdrag tot toetreding van Kroatië tot de Europese Unie — met beiden dient door alle Belgische assemblees te worden ingestemd — op de agenda is dit zeker niet te verwaarlozen.

III. ÉCHANGE DE VUES

A. Questions des membres

Mme Marie Arena, sénatrice, souhaite poser plusieurs questions concernant les chiffres avancés et la procédure en elle-même. Le contexte politique de 2011, qui a vu la Belgique privée de gouvernement pendant une période particulièrement longue, a-t-il contribué à retarder la transposition des directives ? Si tel est le cas, il faut voir comment éviter qu'une telle situation se reproduise.

Les remarques concernant la transposition automatique sont inspirées principalement par le souci d'accélérer et d'optimiser la procédure. Mais d'un autre côté, une transposition trop automatique risquerait d'étouffer le débat politique et d'accroître la méfiance du citoyen à l'égard de l'Union européenne, dont il se sentirait encore plus éloigné.

Le ministre peut-il expliquer ce qu'on entend concrètement par la « non-communication des mesures de transposition » ? S'agit-il en l'espèce d'un pur oubli de communication d'informations, ou est-ce un problème de nature plus fondamentale ?

Les cas d'application incorrecte du droit européen sont-ils dus à un manque d'expertise au sein de l'administration, ou est-ce un problème de débat politique ?

Une dernière remarque concerne les entités fédérées. L'on pourrait les inciter à traiter les dossiers plus rapidement en les responsabilisant aussi financièrement quant aux sanctions qui seraient infligées à la Belgique.

M. Herman De Croo, député, constate que l'on raconte chaque année la même chose depuis qu'il est membre du comité d'avis et du comité qui l'a précédé. Il est arrivé à deux reprises que le retard soit très largement résorbé, et c'était, dans les deux cas, à la veille d'une présidence belge du Conseil de l'Union européenne. En 1999, un commissaire du gouvernement, M. Freddy Willockx, avait été désigné pour mettre bon ordre à la situation pour 2001 au plus tard. Et en 2008, tout avait à nouveau été mis en œuvre pour résorber la majeure partie du retard avant 2010. Étant donné que le système de présidence tournante ne peut plus garantir un retour rapide de la Belgique à la présidence, il faut trouver d'autres solutions. Il est en tout cas inacceptable que la Belgique n'occupe que la vingt-quatrième et la vingt-cinquième place des classements respectifs, ne devant pas que la Grèce et l'Italie.

Quant au système de l'évocation, il a déjà fait l'objet d'une discussion lorsqu'il s'agissait de trouver un nouveau rôle pour le Sénat. L'approbation par le Sénat emporterait l'assentiment de tous les autres niveaux et entités, à moins que l'un d'eux n'évoque le dossier.

III. GEDACHTEWISSELING

A. Vragen van de leden

Mevrouw Marie Arena, senator, heeft een aantal concrete vragen in verband met de gegeven cijfers en de procedure op zich. Heeft de politieke situatie in 2011, waarbij België gedurende bijzonder lange tijd zonder regering is geweest, gevolgen gehad voor de achterstand in omzetting van richtlijnen. Indien dit zo is, moet nagedacht worden over hoe dit in de toekomst vermeden kan worden.

De opmerkingen betreffende de automatische omzetting zijn vooral ingegeven om de procedure sneller en efficiënter te laten verlopen. Tegelijk dreigt dit echter het politiek debat monddood te maken en het wantrouwen van de burger in de Europese Unie alleen maar te vergroten, en hem nog verder van Europa te doen afkeren.

Kan de minister zeggen wat er concreet wordt verstaan onder niet-mededeling van de omzettingsmaatregelen? Betreft het hier het vergeten van het doorgeven van informatie, of is het probleem meer fundamenteel van aard?

Zijn de gevallen van niet-correcte toepassing van het Europees recht, te wijten aan een gebrek aan voldoende expertise in de administratie, of aan het politiek debat?

Een laatste opmerking betreft de gefedereerde entiteiten. Men kan hen motiveren om de dossiers sneller aan te pakken door hen ook financieel mee verantwoordelijk te maken voor de sancties die aan België zouden worden opgelegd.

De heer Herman De Croo, volksvertegenwoordiger, merkt op dat dit verhaal elk jaar opnieuw wordt verteld sinds hij lid is van het adviescomité en van de voorganger ervan. Er zijn twee momenten geweest waarin de achterstand grotendeels werd ingehaald, en dat was in de periode voorafgaand aan een Belgisch voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie. In 1999 werd een regeringscommissaris aangeduid, de heer Freddy Willockx, om tegen 2001 orde op zaken te stellen. In 2008 werd opnieuw alles in het werk gesteld om de achterstand tegen 2010 grotendeels weg te werken. Aangezien het systeem van roterende voorzitterschappen er niet meer voor kan zorgen dat België snel opnieuw voorzitter wordt, moeten er andere oplossingen worden gevonden. Het kan echter niet dat België de vierentwintigste en vijfentwintigste plaats bekleedt in de rangordes en enkel Griekenland en Italië klopt.

Wat het systeem met evocatie betreft, dit is ooit besproken toen men een nieuwe rol zocht voor de Senaat. Een goedkeuring door de Senaat zou dan gelden voor alle andere entiteiten en niveaus, tenzij één van hen het dossier zou evoceren.

Ne serait-il pas intéressant de comparer notre situation avec celle d'autres États fédéraux de l'Union européenne comme l'Espagne, l'Autriche ou l'Allemagne? Comment les choses se passent-elles dans ces pays? Travaillent-ils plus vite, sont-ils plus habiles ou plus astucieux?

C'est d'autant plus étonnant lorsqu'on sait que d'autres infractions encore peuvent donner lieu à des sanctions financières. On le voit bien avec l'évolution du contrôle budgétaire et des «*six pack*» et «*two pack*». Dans ces cas, notre pays parvient visiblement à respecter les obligations européennes et les échéances qui y sont liées.

On ne peut nier que les ministres profitent souvent de la transposition d'une directive pour y inclure de nouvelles réglementations d'ordre purement interne. Quoi de plus pratique pour eux, en effet, que d'accrocher leur propre wagonnet au train européen pour les faire approuver par le Parlement.

Cette situation ne peut cependant plus durer, car elle nuit à la réputation du pays hôte des institutions européennes. Si l'on souhaite recourir au concept de l'approbation tacite ou autre, il faut déposer, en vue des prochaines élections, une nouvelle déclaration de révision de plusieurs articles de la Constitution. En outre, il faut qu'un vice-premier ministre au moins conserve la responsabilité politique de la transposition, car seule une personne de ce niveau pourra exercer une pression suffisante sur ses collègues pour faire avancer les choses.

Enfin, une mission de contrôle est également dévolue au Parlement. La dernière réunion de ce type a eu lieu en novembre 2011. Il serait préférable d'en organiser tous les quatre à six mois afin de suivre de près l'évolution de ce dossier.

Mme Rita De Bont, députée, pense qu'avant de rechercher des solutions, il faut s'interroger sur les causes de ce retard. On peut se perdre en conjectures sur les raisons exactes du retard de transposition, mais on ne s'est jamais vraiment penché sur le problème.

La cause est peut-être à chercher dans la complexité de notre structure étatique, où tous les niveaux sont équivalents. Si tel devait être le cas, on pourrait attirer explicitement l'attention de la Commission européenne sur ce point afin d'obtenir un report ou une prolongation du délai de transposition. Il ne serait en effet pas concevable que l'Europe nous contraigne à adapter la structure de notre État pour satisfaire à ses exigences.

Les solutions proposées par le ministre ont leurs mérites, mais si elles réduisent les parlements ou

Is het misschien niet interessant de toestand te vergelijken in andere federale landen in de EU zoals Spanje, Oostenrijk of Duitsland? Hoe is de toestand daar? Werken zij sneller, zijn ze handiger of geslepen?

Het is des te opvallender als men weet dat er nog andere inbreuken zijn die financieel sanctioneerbaar zijn. Er is de evolutie in de begrotingscontrole en de *six* en *two packs*. In deze gevallen lukt het blijkbaar wel om de Europese verplichtingen tijdig na te leven.

Men kan niet ontkennen dat een omzetting van een richtlijn vaak gebruikt wordt door een minister om er nog extra nieuwe regelgeving aan te koppelen die louter intern zijn. Het is immers handig om het eigen wagonnetje aan de Europese trein te hangen om deze door het Parlement te laten goedkeuren.

Het is echter inderdaad zo dat deze situatie niet kan blijven duren. Het is slecht voor de reputatie van het land dat de Europese instellingen herbergt. Indien men werk wil maken van het concept van stilzwijgende goedkeuring en dergelijke, moet er werk worden gemaakt van het opnemen van een aantal artikelen van de grondwet in een nieuwe verklaring tot herziening van de grondwet voor de volgende verkiezingen. Daarenboven moet de politieke verantwoordelijkheid voor de omzetting op het niveau blijven van minstens een vicepremier. Enkel iemand van dat niveau kan voldoende druk zetten op de collega's om de zaken vooruit te laten gaan.

Ten slotte is er ook een controletaak weggelegd voor het Parlement. De laatste vergadering van deze aard vond plaats in november 2011. Het zou beter zijn deze vergaderingen elke vier tot zes maanden te herhalen om dit dossier van nabij verder op te volgen.

Mevrouw Rita De Bont, volksvertegenwoordiger, is van oordeel dat eerst moet uitgezocht worden wat de oorzaken zijn voor deze achterstand vooraleer oplossingen aan te reiken. Er kan veel worden verondersteld over deze oorzaken, maar dit is nooit echt goed onderzocht geweest.

Misschien kan de oorzaak liggen in onze complexe staatsstructuur waarbij alle niveaus gelijkwaardig zijn aan elkaar. Indien dit zo zou zijn, kan dit expliciet onder de aandacht van de Europese Commissie worden gebracht om een uitstel of verlenging van de omzettingstermijn te bekomen. Het kan immers niet zo zijn dat Europa ons dwingt om de eigen staatsstructuur aan te passen om tegemoet te komen aan hun eisen.

De oplossingen die de minister aanreikt, hebben hun merites, maar wanneer dit leidt tot het monddood

certaines niveaux de pouvoir au silence, elles sont inacceptables.

B. Réponse du ministre

Les négociations politiques de 2011 n'ont eu qu'un impact limité sur le retard dans la transposition des directives européennes. En Belgique, la situation à cet égard est restée stable; ce sont les autres pays qui ont été plus performants. Durant cette période, le gouvernement belge fonctionnait quand même en affaires courantes. Le Parlement était actif et des décisions fondamentales y ont été prises, notamment sur le sauvetage de certaines banques ou l'intervention militaire en Libye.

Le ministre donnera de plus amples informations aux membres sur les différents cas de transposition. En ce qui concerne la non-communication, le fait est que le gouvernement n'a fourni aucune information à la Commission européenne. Dans la plupart des cas, il n'y avait rien à communiquer, car aucune transposition n'avait encore été effectuée, mais il est vrai qu'il vaut mieux transmettre cette information que de ne rien dire du tout.

Il est indéniable que la structure de l'État belge influe sur le processus de transposition. Cependant, le problème se situe surtout au niveau fédéral et au sein des administrations fédérales. En s'attaquant aux problèmes à ce niveau, on pourrait déjà améliorer considérablement la situation.

Il est exact qu'un mouvement de rattrapage a eu lieu à chaque fois que la présidence belge du Conseil de l'Union se profilait à l'horizon. Mais la Belgique est un pays dirigé par une coalition, et la mise en œuvre de l'accord de gouvernement dans les administrations est une priorité plus sensible que la transposition des directives européennes. Nous avons besoin, dans tous les départements, de techniciens qui puissent se charger de la transposition, en étroite concertation avec les négociateurs belges qui ont préparé la directive. Malheureusement, la Belgique joue souvent un rôle de pionnier dans les négociations, mais elle fait pâle figure dès qu'il s'agit de procéder à la transposition proprement dite.

Par ailleurs, notre pays a effectivement pour habitude d'aller plus loin que la simple transposition d'une directive, ce qui mène parfois à des blocages politiques qui peuvent durer des années.

Le gouvernement a commencé à analyser et rechercher les causes de ces dysfonctionnements. C'est à cela que servent les réunions bilatérales, dont celle relative aux finances a déjà eu lieu. Ces réunions doivent permettre d'établir un calendrier indiquant les causes des dysfonctionnements ainsi que les délais prévus pour résoudre ceux-ci.

maken van de parlementen of sommige beleidsniveaus, zijn deze onaanvaardbaar.

B. Antwoord van de minister

De invloed van de periode van politieke onderhandelingen in 2011 was eerder gering. In België bleef de situatie betreffende omzetting stabiel, het zijn de andere landen die verbeterd zijn. In die periode was de Belgische regering ook niet vleugellam. Er was een werkend Parlement en er zijn fundamentele beslissingen genomen, onder andere over de redding van sommige banken of de militaire interventie in Libië.

De minister zal meer gedetailleerde informatie over de verschillende gevallen aan de leden bezorgen. Wat de zaken betreft die te maken hebben met de niet-communicatie: dit gaat over het feit dat de regering niets aan de Europese Commissie heeft gemeld. In een groot aantal gevallen was er niets te melden omdat er nog geen omzetting heeft plaatsgevonden, maar het klopt dat dit zeggen inderdaad beter is dan niets zeggen.

Het valt niet te ontkennen dat de Belgische staatsstructuur een invloed heeft op het omzettingsproces. Maar het is ook zo dat het probleem zich vooral op het federale niveau en in de federale administratie bevindt. Door de problemen daar aan te pakken, zal er al veel verbetering merkbaar zijn.

Het klopt dat er een inhaalbeweging is geweest telkens een Belgisch Europees voorzitterschap dichterbij kwam. Het is echter zo dat België een land is dat bestuurd wordt door een coalitie, en dat de uitvoering van het regeerakkoord in de administraties hoger op de prioriteitenlijst staat dan de omzetting van richtlijnen. We hebben technici nodig in alle departementen die de omzetting voor hun rekening nemen en dit doen in nauw overleg met de Belgische onderhandelaars die de richtlijn hebben voorbereid. Jammer genoeg is het vaak zo dat België tijdens de onderhandelingen een voortrekkersrol speelt, maar bij de omzetting als laatste van de klas optreedt.

Het klopt eveneens dat België een traditie heeft om verder te gaan dan de simpele omzetting van een richtlijn. Dit leidt soms tot politieke blokkeringen die jaren kunnen aanslepen.

De regering is begonnen met een analyse en de zoektocht naar oorzaken. Daarvoor dienen de bilaterale vergaderingen waarvan die rond financiën al heeft plaatsgevonden. Uit al deze vergaderingen moet een kalender komen met daarop de oorzaken en een termijn om deze problemen fundamenteel op te lossen.

La suggestion de recourir au droit d'évocation n'est pas nouvelle. L'on pourrait par exemple réexaminer cette question dans le cadre d'un Sénat réformé. Le but n'est pas d'adopter quelque chose sans le moindre vote. Il est vrai qu'une assemblée peut adopter un texte au nom de plusieurs autres assemblées, qui seront toutes réputées l'avoir accepté, à moins qu'une d'entre elles n'exerce son droit d'évocation. Après 2014, le Sénat sera composé de membres des Parlements de communauté et de région. Une piste envisageable serait que cette assemblée prenne l'initiative, et que les autres disposent d'un droit d'évocation.

Il pourrait être utile d'observer la situation dans d'autres États fédéraux, et la représentation permanente de la Belgique peut jouer un rôle à cet égard. Force est toutefois de reconnaître que la plupart de ces pays adoptent un système de transposition automatique et réexaminent le fond de la question par la suite. Dans les États où le gouvernement est soutenu par un parlement homogène, cela ne pose aucun problème. Mais dans les pays gouvernés par une coalition, il y aura toujours un parti qui craindra qu'une fois la directive transposée, on ne puisse plus réexaminer la question.

L'Europe n'attend pas de l'État belge qu'il adapte sa structure. La Commission européenne escompte seulement que notre pays transpose les directives aussi efficacement et rapidement que les autres États membres (fédéraux) de l'Union.

Les services du ministre fourniront aux membres du Comité d'avis toutes les informations nécessaires concernant les dossiers en cours. On peut également procéder à une comparaison avec les autres États fédéraux de l'Union européenne. Enfin, le ministre soutient absolument l'idée d'organiser régulièrement des réunions pour débattre de ce problème.

Les présidents-rapporteurs,

Philippe MAHOUX (S.)
André FLAHAUT (Ch.)

Het voorstel om te werken met evocatierecht is niet nieuw. Met bijvoorbeeld een hervormde Senaat kan dit eventueel opnieuw bekeken worden. Het is niet de bedoeling dat iets wordt aangenomen zonder enige stemming. Het is wel zo dat een assemblee namens een aantal andere assemblees een tekst kan aannemen, die dan wordt geacht door allen te zijn aanvaard, behoudens een assemblee zijn evocatierecht uitoefent. De Senaat zal na 2014 bestaan uit leden van de gemeenschaps- en gewestparlementen. Een mogelijke piste zou kunnen zijn dat deze assemblee het initiatief neemt, met een evocatierecht voor de anderen.

Het kan zinvol zijn om de situatie in de andere federale landen te bekijken, en de Belgische permanente vertegenwoordiging kan hier een rol in spelen. Men moet echter wel erkennen dat de meeste van deze landen een automatische omzetting kennen, waarna men de zaak opnieuw op een inhoudelijke manier gaat bekijken. In landen waar de regering wordt gesteund door een homogeen parlement, is dit geen probleem. In landen met coalitieregeringen zal er altijd een partij zijn die vreest dat, eens een richtlijn is omgezet, niet meer op de zaak zal kunnen worden teruggekomen.

Het is niet zo dat Europa van België verwacht dat het de staatsstructuur aanpast. De Europese Commissie verwacht enkel dat België op een even efficiënte en vlotte manier de richtlijnen omzet zoals de andere — federale — landen in de Europese Unie dit doen.

De diensten van de minister zullen aan de leden van het adviescomité alle informatie bezorgen betreffende de hangende dossiers. Ook kan meegewerkt worden aan een vergelijking met andere federale staten in de Europese Unie. Wat ten slotte het idee betreft om op regelmatige basis samen te komen om deze problematiek verder te bespreken, dit kan door de minister zeker worden ondersteund.

De voorzitters-rapporteurs,

Philippe MAHOUX (S.)
André FLAHAUT (K.)