

SENAT DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991-1992

19 MAI 1992

**RAPPORT FAIT AU NOM DU
COMITE D'AVIS CHARGE
DE QUESTIONS EUROPEENNES
PAR Mr M. STROOBANT**

**Avis concernant le projet de loi relatif à la
transposition et à l'exécution du droit des
Communautés européennes dans l'ordre
juridique interne**

RAPPORT

Le Comité d'avis a déjà discuté ce projet de loi au cours de sa réunion du 19 juin 1991.

L'examen du présent projet a subi un certain retard en raison de la dissolution des Chambres en automne de l'année passée. Avant sa transmission au Sénat, il avait bénéficié d'un large consensus à la Chambre des représentants.

I. Introduction du rapporteur

Le présent projet vise à ce que le Gouvernement informe clairement et rapidement les Chambres sur ce

Ont participé aux travaux du Comité d'Avis:

1. Membres effectifs: MM. Gijs, président; Cerexhe, De Backer, Goovaerts, Grosjean, Happart, Hatry, Jonckheer, Kelchtermans, Leclercq, Mme Maes, M. L. Martens, Mme Mayence-Goossens, MM. Pécriaux, Suykerbuyk, Ulburghs, Verschueren et Stroobant, rapporteur.

2. Autre sénateur: M. Dierickx.

R. A 15385*Voir:*

Document du Sénat:

424 (S.E. 1991-1992):

N° 1: Projet de loi.

BELGISCHE SENAAAT

BUITENGEWONE ZITTING 1991-1992

19 MEI 1992

**VERSLAG NAMENS HET ADVIESCOMITE
VOOR EUROPESE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT
DOOR DE HEER M. STROOBANT**

**Advies over het ontwerp van wet betref-
fende de omzetting en de uitvoering van
het recht van de Europese Gemeenschap-
pen in de nationale rechtsorde**

VERSLAG

Het Adviescomité heeft dit ontwerp van wet reeds besproken tijdens zijn vergadering van 19 juni 1991.

Door de ontbinding van het Parlement in het vorig najaar, liep de behandeling ervan vertraging op. Vóór het naar de Senaat werd overgezonden, verkreeg het in de Kamer van Volksvertegenwoordigers een brede consensus.

I. Inleiding van de rapporteur

Het opzet van dit ontwerp is het tijdig en duidelijk voorlichten van de Kamers door de Regering omtrent

Aan de werkzaamheden van het Adviescomité hebben deelgenomen:

1. Vaste leden: de heren Gijs, voorzitter; Cerexhe, De Backer, Goovaerts, Grosjean, Happart, Hatry, Jonckheer, Kelchtermans, Leclercq, mevr. Maes, de heer L. Martens, mevr. Mayence-Goossens, de heren Pécriaux, Suykerbuyk, Ulburghs, Verschueren en Stroobant, rapporteur.

2. Andere senator: de heer Dierickx.

R. A 15385*Zie:*

Gedr. St. van de Senaat:

424 (B.Z. 1991-1992):

Nr. 1: Ontwerp van wet.

qu'il advient en ce qui concerne certains actes normatifs de la Communauté européenne, qu'il s'agisse de règlements qui sortissent automatiquement leurs effets, ou de directives aux objectifs desquelles les Etats membres doivent adapter leur législation.

Outre cette obligation d'information, le projet prévoit l'obligation, pour les pouvoirs publics, de faire régulièrement rapport au Parlement sur l'état d'avancement des opérations de transposition.

Le projet à l'examen semble donc constituer une bonne base pour assurer une meilleure collaboration entre les instances européennes et les Etats membres en vue de la transposition de la réglementation européenne dans le droit interne de ceux-ci. Veiller à informer le Parlement en temps opportun, c'est faire un grand pas sur la voie du comblement du déficit démocratique.

Il semble, par ailleurs, que la Région de Bruxelles-Capitale ait rédigé une ordonnance ayant un contenu similaire, mais dont le texte diffère de celui du présent projet. N'est-il pas souhaitable, dès lors, de mettre les deux textes en concordance?

II. Discussion générale

Le président attire l'attention sur le fait qu'il n'appartient pas au Comité d'avis d'examiner les textes de la même façon qu'une commission. L'avis transmis à une commission peut évidemment contenir des propositions d'amendements. Le Comité d'avis a, toutefois, pour mission principale de formuler des avis en rapport avec la spécificité qui est la sienne.

Un membre estime qu'une information rapide et complète des Chambres législatives concernant la réglementation européenne en devenir présenterait l'avantage que le Parlement pourrait entamer beaucoup plus tôt les opérations de transposition. Celle-ci pourrait, alors, se faire dans de meilleures conditions du point de vue qualitatif et elle pourrait être achevée dans de meilleurs délais. Il serait possible aussi, grâce à cette procédure d'information, de tenir compte, au cours de l'élaboration de nouvelles dispositions législatives nationales, du contenu existant et escompté de la réglementation européenne.

Un membre se dit profondément déçu par le texte à l'examen, et ce, pour les raisons suivantes. Le projet vise à remédier à un aspect bien délimité du problème du déficit démocratique dans l'élaboration de la réglementation communautaire. Toutefois, pour résoudre ce problème et les imperfections du système de transposition, des initiatives complémentaires s'imposent.

L'intervenant souligne ensuite qu'en raison du retard important que la Belgique a pris en ce qui con-

de stand van zaken m.b.t. bepaalde normatieve akten van de Europese Gemeenschap. Het kan hierbij gaan om verordeningen die automatisch van kracht worden, of om richtlijnen waarbij de Lid-Staten de bestaande wetgeving dienen aan te passen aan de doelstellingen van de richtlijnen.

Naast deze informatieplicht bevat het ontwerp een verplichting voor de overheid op een regelmatige basis aan het Parlement verslag uit te brengen over de stand van zaken in de omzetting.

Dit ontwerp lijkt dus een goede aanloop tot het uitbouwen van een betere samenwerking tussen Lid-Staten en Europese instanties met het oog op een tijdige omzetting van de Europese regelgeving. Een tijdige informatie van het Parlement is een belangrijke stap naar het wegwerken van het democratische tekort.

Verder blijkt dat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest een ordonnantie met gelijkaardige inhoud heeft uitgevaardigd. De tekst verschilt echter van dit ontwerp. Is het derhalve niet wenselijk beide teksten in concordantie te brengen?

II. Algemene bespreking

Hierbij wijst de voorzitter op het feit dat de taak van het Adviescomité er niet in bestaat de teksten op dezelfde wijze te benaderen als een Commissie. Er kunnen uiteraard wel voorstellen tot amendement in het advies aan een Commissie worden opgenomen. Het hoofddoel van het Adviescomité is echter vanuit zijn specificiteit tot een advies te komen.

Een lid meent dat een tijdige en volledige informatie van de Wetgevende Kamers over de op til zijnde Europese regelgeving het voordeel biedt dat het Parlement de omzetting veel vroeger kan voorbereiden. Het ligt voor de hand dat deze dan tijdiger en kwalitatief beter gebeurt. Ook maakt deze informatie-procedure het mogelijk bij het opstellen van nieuwe nationale wetgevende bepalingen, rekening te houden met de huidige of toekomstige inhoud van de Europese regelgeving ter zake.

Een lid geeft om de volgende redenen zijn diepe ontgoocheling te kennen over deze tekst. Het ontwerp beoogt het verhelpen van één afgebakend aspect van het democratisch tekort in de totstandkoming van de communautaire regelgeving. Oplossingen voor de gebrekkige omzetting en voor het democratisch tekort vereisen andere aanvullende initiatieven.

Verder benadrukt hetzelfde lid dat de grote achterstand die België opgelopen heeft bij het omzetten van

cerne la transposition de la réglementation européenne dans l'ordre juridique interne, il faudra appliquer, dans les mois à venir, une procédure de transposition simplifiée et plus efficace.

Le même intervenant attire l'attention du comité sur la disposition suivante de l'article 2: «le Gouvernement informe sans délai les Chambres de toutes les propositions d'actes normatifs des Communautés européennes relevant de la compétence de l'autorité nationale et transmises par la Commission au Conseil de ministres».

L'intervenant se pose les questions suivantes:

1. Qui sera chargé, au sein du Gouvernement, d'informer les Chambres au sujet des propositions d'actes normatifs?

2. La majorité des infractions en matière de transposition relevées par la Communauté européenne sont de la compétence des autorités régionales. Or, les dispositions du projet à l'examen se limitent aux questions qui sont de la compétence nationale. C'est pourquoi certains membres du Comité d'avis estiment que le projet est à la fois trop limité et utopique.

Un autre membre déclare partager la déception du préopinant. Il suggère que le Premier ministre communique systématiquement aux Chambres la liste complète et constamment mise à jour des propositions communiquées au Coreper. Ce serait une bonne manière de résoudre le premier problème.

C'est pourquoi le membre propose de voter le projet sans délai et d'élaborer ensuite une proposition le complétant.

L'intervenant aimerait, en outre, savoir quelles sont les mesures existantes qui doivent permettre d'améliorer la transposition de la législation européenne par les Régions et les Communautés. En fait, c'est là que gît, actuellement, pour la Belgique, le problème majeur. Cette situation fait clairement apparaître la nécessité d'instaurer une hiérarchie des normes. Tant que ce problème n'aura pas été résolu, l'on ne pourra rien changer à la situation actuelle.

Un membre regrette que le texte ne souligne pas suffisamment la nécessité d'informer préalablement le Parlement sur les positions que le Gouvernement se propose de défendre dans les négociations au niveau européen.

Un autre membre souligne qu'il est effectivement urgent de soustraire la concertation et les décisions à prendre au niveau européen de la sphère de la politique étrangère. L'intégration européenne est telle, au lendemain du sommet de Maastricht, que la matière visée se situe désormais dans le voisinage immédiat des questions de politique intérieure.

de Europese regelgeving in nationale rechtsorde, in de komende maanden zelfs de uitwerking van een vereenvoudigende en meer doeltreffende omzettingprocedure zal vereisen.

Hetzelfde lid vraagt de aandacht van de vergadering voor de volgende bepaling van artikel 2: «de Regering licht de Kamers onverwijld in over alle binnen de bevoegdheidssfeer van de nationale overheid vallende voorstellen van normatieve akten van de Europese Gemeenschappen die door de Commissie worden toegezonden aan de Raad van Ministers».

Het lid wijst hierbij op de volgende vragen:

1. Wie, binnen de Regering, wordt met de taak belast de Kamers in te lichten over de voorstellen van normatieve akten?

2. De meeste inbreuken door de Europese Gemeenschap vastgesteld inzake omzetting behoren tot de bevoegdheid van de gewestelijke instanties. De voorstellen van deze tekst blijven echter beperkt tot de nationale bevoegdheidssfeer. In dat opzicht wordt het ontwerp ook door andere leden van het Adviescomité bestempeld als tegelijkertijd te beperkt en utopisch van aard.

Een ander lid verklaart de ontgoocheling van de eerste spreker te delen. Hij oppert dat een mogelijkheid erin zou bestaan de volledige en voortdurend aangevulde lijst van voorstellen die aan het Coreper wordt bekendgemaakt, via de Eerste Minister systematisch aan de Kamers te doen meedelen. Dit zou een werkzame oplossing voor het eerste probleem vormen.

Daarom stelt het lid voor het ontwerp zonder uitstel te stemmen en meteen een nieuw wetsvoorstel uit te werken ter aanvulling van deze tekst.

Voorts wenst dit lid de bestaande maatregelen te vernemen ter verbetering van de omzetting van Europese regelgeving door Gewesten en Gemeenschappen. Daar schuilt voor België tot dusver het grootste probleem inzake omzetting. Hierdoor komt de nood aan het instellen van een hiërarchie der normen zeer duidelijk tot uiting. Zolang dit niet verholpen is, zal men machteloos staan tegenover de huidige toestand.

Een lid betreurt dat de tekst onvoldoende de noodzaak in het licht stelt van voorafgaande informatieverstrekking aan het Parlement over de standpunten die de Regering in onderhandelingen op Europees niveau gaat innemen.

Een lid beklemtoont dat het inderdaad dringend wordt het overleg en de beslissingen op Europees niveau uit de sfeer van het buitenlands beleid te halen. De Europese integratie is na de Top van Maastricht zo gevorderd dat deze materie in de buurt van de binnenlandse beleidsmateries is gekomen.

Un autre membre déclare partager ce point de vue et ajoute que l'on ne peut plus brandir la prérogative royale concernant la conclusion des traités, qui est définie à l'article 68 de la Constitution, pour priver le Parlement de toute information préalable.

Le même membre considère qu'étant donné l'internationalisation poussée des activités politiques en général, il convient d'envisager de manière totalement nouvelle le rôle que doit pouvoir jouer le Parlement en tant qu'organe de contrôle démocratique. Cette question devrait faire l'objet d'un autre échange de vues.

Le débat est clos, après que les membres présents ont adopté un avis, certes nuancé, mais favorable. Confiance est faite au rapporteur.

On décide de rouvrir le débat, à la demande d'un membre, qui estime que le projet présente une lacune importante imputable, non pas au débat qui a eu lieu à la Chambre des représentants, mais aux modifications qui ont été apportées depuis la transmission du projet, le 8 mai 1991, et, notamment depuis la négociation et la signature du traité sur l'Union européenne. L'article 2, § 2, qui fait exclusivement référence à la procédure de coopération pour ce qui est de la prise de décisions au niveau communautaire, n'est plus d'actualité. Il faut y mentionner sur un pied d'égalité la procédure de codécision qui vient d'être mise en place.

En outre, cette disposition concerne non pas, comme semble l'indiquer le titre du projet, la transposition et la mise en œuvre des directives, mais la phase précédant leur publication. Cet élément nuit à la cohérence du texte.

Qui plus est, on ne demande rien de plus au Gouvernement que de communiquer en temps voulu les propositions de la Commission. L'intervenant souhaiterait étendre la portée du texte aux objectifs suivants:

a) Il faut imposer au Gouvernement l'obligation de joindre aux propositions de la Commission une analyse des implications de celles-ci en droit interne et en ce qui concerne la situation concrète dans le domaine concerné.

b) Le Parlement doit disposer de cette analyse avant que l'on n'en arrive à la phase de la définition d'une position commune au sein du Conseil de ministres. En effet, le but poursuivi est de permettre au Parlement de réagir en temps opportun. Le principe de la subsidiarité serait, par la même occasion, appliqué, ainsi, de manière efficace. Cette solution permettrait également de compenser partiellement, et tant que la chose serait nécessaire, la limitation trop grande des pouvoirs du Parlement européen.

Een ander lid beaamt dit standpunt en stelt dat de prerogatieve van de Koning voor het sluiten van verdragen zoals ze in artikel 68 van de Grondwet is beschreven, niet meer kan worden ingeroepen om het Parlement van voorafgaande informatie verstoken te houden.

Ditzelfde lid meent dat de verregaande internationalisering van de beleidsactiviteiten in het algemeen een totaal nieuwe benadering vereist van de rol die het Parlement als democratisch controle-orgaan moet kunnen waarnemen. Een andere gedachtenwisseling zou aan deze probleemstelling moeten worden gewijd.

Het debat wordt gesloten, nadat door de aanwezige leden tot een genuanceerd maar gunstig advies besloten werd. Vertrouwen wordt aan de rapporteur geschonken.

Op aanvraag van een lid wordt het heropenen van het debat toegestaan. Dit lid meent immers dat het ontwerp een noemenswaardig gebrek vertoont, dat niet te wijten is aan de kwaliteit van het debat in de Kamer van Volksvertegenwoordigers maar aan de wijzigingen die zich sinds het overzenden van het ontwerp op 8 mei 1991 hebben voorgedaan, meer bepaald het onderhandelen en tekenen van het verdrag over de Europese Unie. Daardoor is artikel 2, paragraaf 2, voorbijgestreefd, wanneer het uitsluitend verwijst naar de samenwerkingsprocedure in de besluitvorming op het niveau van de Gemeenschap. De pas tot stand gekomen co-decisieprocedure dient hier op dezelfde wijze te worden vermeld.

Verder heeft deze bepaling betrekking op de fase die de uitvaardiging van de richtlijnen voorafgaat en helemaal niet op de omzetting en de toepassing ervan, zoals de titel van het ontwerp het nochtans aankondigt. Dit schaadt de samenhang van de tekst.

Bovendien vraagt men de Regering niets meer dan het tijdig mededelen van de voorstellen van de Commissie. Het lid wenst de reikwijdte van de tekst uit te breiden tot de volgende doelstellingen:

a) De Regering moet de verplichting worden opgelegd samen met de voorstellen van de Commissie een analyse mee te delen van de implicaties in het interne recht en op de concrete toestand van het terrein waarop het voorstel slaat.

b) Het Parlement dient voor het stadium van het gemeenschappelijk standpunt in de Raad van Ministers over deze analyse te beschikken. Het doel is immers aan het Parlement de mogelijkheid te bieden tijdig te reageren. Zo zou meteen het subsidiariteitsbeginsel efficiënt worden toegepast. Dit zou ook, zo lang nodig blijkt, de al te beperkte bevoegdheden van het Europese Parlement gedeeltelijk compenseren.

L'intervenant précise que l'on peut y arriver de trois manières:

1. On peut supprimer l'article 2, qui ne forme pas un tout cohérent avec le reste du texte.
2. On peut partir du principe qu'une obligation d'informer en amont présente une utilité incontestable, même si tel n'est pas l'objet immédiat du texte. En attendant, l'on peut supprimer la mention faite dans celui-ci de la procédure de coopération, puisque la procédure nouvelle de codécision entrera en vigueur dans les prochains mois. Si l'on adopte le texte sous sa forme actuelle, l'on court le risque de devoir ouvrir un nouveau débat ultérieurement.
3. Le Comité d'avis élabore une autre proposition de loi, complémentaire, concernant le rôle du Parlement national, en amont de la procédure de décision communautaire.

L'intervenant propose que l'on retienne cette dernière possibilité, pour pouvoir réaliser le consensus le plus large.

Un autre membre souscrit au raisonnement du préopinant. Il estime qu'un amendement n'est pas souhaitable en l'espèce, parce que la procédure d'adoption du projet risque de prendre un retard considérable à la suite de son renvoi, qui deviendrait nécessaire, à la Chambre des représentants. Du reste, la mise au point du contrôle parlementaire relatif au processus décisionnel européen nécessitera encore un important travail législatif.

Le rapporteur se rallie à l'analyse faite par ce membre et donne également la préférence à la troisième proposition, c'est-à-dire la formulation d'une nouvelle proposition de loi complétant le texte. Il désire, lui aussi, éviter le retard qu'occasionnerait le renvoi du texte amendé à la Chambre des représentants. Un membre opte également pour l'approbation de ce texte sans autres amendements, bien qu'il soit évident que le déficit démocratique ne disparaîtra pas pour autant. Il désire savoir si, hormis le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, des propositions de décret similaires ont été déposées dans d'autres Conseils de Communauté ou de Région. L'intervenant appuie en outre l'initiative d'une proposition de loi complémentaire, mais il souligne que différentes initiatives seront nécessaires, dont certaines devront dépasser les frontières nationales.

Le comité s'accorde à dire que le projet ne résout pas les problèmes suivants: les conséquences d'un contrôle démocratique déficient quant à l'élaboration de la réglementation communautaire européenne, ainsi que les conséquences de la nouvelle répartition des compétences en Belgique après la réforme de l'Etat. Le projet ouvre néanmoins la voie à la définition d'un nouveau rôle pour les assemblées législatives nationales, par un meilleur contrôle parlementaire. D'autres initiatives législatives devront, dès lors, favoriser un meilleur contrôle de la

Daartoe bestaan er volgens het lid drie mogelijkheden:

1. Men kan artikel 2 schrappen daar het niet coherent is met de rest van de tekst.
2. Men kan ervan uitgaan dat een informatieplicht stroomopwaarts een duidelijk nut heeft, hoewel dit niet meteen het onderwerp van de tekst is. Ondertussen kan men de verwijzing naar de samenwerkingsprocedure uit de tekst weren, daar de nieuwe codecisieprocedure in de komende maanden in voege zal treden. Keurt men de tekst in zijn huidige vorm goed, dan loopt men het risico later dit debat opnieuw te moeten houden.
3. Een ander aanvullend wetsvoorstel wordt in het Adviescomité uitgewerkt, over de rol van het nationaal parlement, stroomopwaarts van de beslissingsprocedure in de Gemeenschap.

Om een zo breed mogelijke consensus te bereiken, stelt het lid voor deze laatste mogelijkheid te kiezen.

Een ander lid onderschrijft de redenering van de vorige spreker. Amendering vindt hij in dit geval niet wenselijk omdat het ontwerp door een noodgedwongen overzending naar de Kamer van Volksvertegenwoordigers heel wat vertraging dreigt op te lopen. Het op punt stellen van de parlementaire controle op het stuk van de Europese besluitvorming zal trouwens nog veel wetgevend werk vergen.

De rapporteur onderschrijft de analyse van dit lid en verkiest evenzeer het derde voorstel, nl. het formuleren van een nieuw wetsvoorstel ter aanvulling van de tekst. Ook hij wil de vertraging vermijden die het terugzenden van de geamendeerde tekst naar de Kamer van Volksvertegenwoordigers zou betekenen. Een lid verkiest evenzeer deze tekst zonder verdere amendementen goed te keuren, hoewel het duidelijk is dat het democratisch tekort hierdoor niet verdwijnt. Hetzelfde lid wenst te vernemen of er, buiten het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, in andere Gewest- of Gemeenschapsraden decreten van dezelfde aard werden ingediend. Voorts steunt dit lid het initiatief van een aanvullend wetsvoorstel maar benadrukt dat er verschillende initiatieven nodig zullen zijn, waarvan sommige de nationale grenzen zullen moeten overschrijden.

Het Comité is het erover eens dat het ontwerp geen oplossing biedt voor de volgende problemen: de gevolgen van een gebrekkige democratische controle op de totstandkoming van de regelgeving in de Europese Gemeenschap en van de herverdeling van de bevoegdheden in België na de staatshervorming. Toch opent het ontwerp de weg naar het afbakenen van een nieuwe rol voor de nationale wetgevende assemblées door een betere parlementaire controle. Andere wetgevende initiatieven zullen derhalve een betere controle over de omzetting op het niveau van Gewesten

transposition à l'échelon des Régions et des Communautés. A cet égard, plusieurs membres plaident en faveur de l'instauration d'une hiérarchie des normes. D'autres suggèrent une définition plus détaillée de la procédure d'information du Parlement par le Gouvernement.

Le président constate l'existence d'un consensus, tant sur le non-amendement du texte en discussion que sur l'utilité d'une proposition de loi complémentaire relative au contrôle parlementaire dans la phase qui précède les décisions portant sur une nouvelle réglementation communautaire.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 12 membres présents.

III. Avis à la Commission de Révision de la Constitution et des Réformes des institutions

Malgré les diverses critiques auxquelles le texte a donné lieu parmi les membres du Comité d'avis, le projet en discussion recueille un avis favorable. Il doit toutefois être considéré avant tout comme l'amorce de modifications plus profondes de la contribution du Parlement à la prise de positions par la Belgique dans le contexte des négociations européennes.

en Gemeenschappen in de hand moeten werken. Sommige leden pleiten in dit verband voor het instellen van een hiërarchie der normen. Anderen suggereren het nader bepalen van de informatieprocedure door de Regering aan het Parlement.

De voorzitter stelt consensus vast zowel over het niet amenderen van de tekst in behandeling als over het nut van een aanvullend wetsvoorstel over de parlementaire controle in de fase die de beslissingen over nieuwe regelgeving in de gemeenschap voorafgaat.

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd door de 12 aanwezige leden.

III. Advies aan de Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming der Instellingen

Ondanks de verschillende kritische uitspraken die de tekst veroorzaakte bij de leden van het Adviescomité, krijgt dit ontwerp een gunstig advies. Het dient echter hoofdzakelijk te worden gezien als een aanloop tot grondiger wijzigingen in de bijdrage van het Parlement tot de Belgische stellingname in de context van de Europese onderhandelingen.