

BELGISCHE SENAAAT**ZITTING 2014-2015**

18 MEI 2015

**Verzoek tot het opstellen van een
informatieverslag over de omzetting
van het recht van de Europese Unie in
Belgisch recht**

VERSLAG

**NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
TRANSVERSALE AANGELEGENHEDEN
– GEWESTBEVOEGDHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
DE DAMES DE SUTTER, LAMBELIN EN
TURAN EN DE HEREN VANLOUWE,
VERSTREKEN EN WAHL**

SÉNAT DE BELGIQUE**SESSION DE 2014-2015**

18 MAI 2015

**Demande d'établissement d'un rapport
d'information sur la transposition du
droit de l'Union européenne en droit
belge**

RAPPORT

**FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES MATIÈRES TRANSVERSALES
– COMPÉTENCES RÉGIONALES
PAR
MMES DE SUTTER, LAMBELIN ET TURAN
ET MM. VANLOUWE, VERSTREKEN
ET WAHL**

Samenstelling / Composition :

voorzitter / président : De heer / M. Steven Vanackere.**Leden / Membres :**

N-VA
PS
MR
CD&V
Ecolo-Groen
Open Vld
sp.a
cdH

Andries Gryffroy, Lieve Maes, Wilfried Vandaele, Jan Van Esbroeck.
Latifa Gahouchi, Anne Lambelin, Olga Zrihen.
Valérie De Bue, Alain Destexhe, Jean-Paul Wahl.
Karin Brouwers, Steven Vanackere, Johan Verstreken.
Philippe Henry, Hermes Sanctorum-Vandevoorde.
Ann Brusseel, Lode Vereeck.
Ingrid Lieten, Bart Van Malderen.
Christophe Bastin.

*Zie :***Stukken van de Senaat :****6-131 – 2014/2015 :**

Nr. 1 : Verzoek tot het opstellen van een informatieverslag van Philippe Mahoux, Steven Vanackere, Nadia El Yousfi, Latifa Gahouchi, Véronique Jamoulle, Anne Lambelin, Christie Morreale, Patrick Prévot, Christiane Vienne, Olga Zrihen, Karin Brouwers, Johan Verstreken, Pol Van Den Driessche, Jan Esbroeck, Karl Vanlouwe, Bert Anciaux, Ingrid Lieten, Katia Segers, Güler Turan, Bart Van Malderen, Christophe Bastin, François Desquesnes, Bertin Mampaka, Véronique Waroux, Rik Daems, Jean-Jacques De Gucht, Martine Taelman, Lode Vereeck, Jacques Brotchi, Valérie De Bue, Christine Defraigne, Olivier Destrebecq, Yves Evrard, Jean-Paul Wahl.

*Voir :***Documents du Sénat :****6-131 – 2014/2015 :**

N° 1 : Demande d'établissement d'un rapport d'information de Philippe Mahoux, Steven Vanackere, Nadia El Yousfi, Latifa Gahouchi, Véronique Jamoulle, Anne Lambelin, Christie Morreale, Patrick Prévot, Christiane Vienne, Olga Zrihen, Karin Brouwers, Johan Verstreken, Pol Van Den Driessche, Jan Esbroeck, Karl Vanlouwe, Bert Anciaux, Ingrid Lieten, Katia Segers, Güler Turan, Bart Van Malderen, Christophe Bastin, François Desquesnes, Bertin Mampaka, Véronique Waroux, Rik Daems, Jean-Jacques De Gucht, Martine Taelman, Lode Vereeck, Jacques Brotchi, Valérie De Bue, Christine Defraigne, Olivier Destrebecq, Yves Evrard, Jean-Paul Wahl.

INHOUD

Voorwoord.....	4
I. INLEIDING.....	6
A. Procedure.....	6
B. Hoorzittingen.....	6
C. Aanbevelingen.....	7
II. ALGEMENE SCHETS VAN HET JURIDISCHE KADER.....	9
A. De rechtsinstrumenten waarover de instellingen van de Europese Unie beschikken.....	9
B. De besluitvormingsprocedures.....	11
C. De rol van de nationale parlementen in de Europese besluitvorming.....	14
D. Het beroep wegens niet-nakoming.....	16
III. CIJFERGEGEVENS.....	19
A. Scorebord interne markt.....	19
B. Toepassing van protocol I en II in België sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon.....	22
C. Overzicht van de gemotiveerde adviezen die in 2013 door de lidstaten werden aangenomen.....	23
D. Overzicht van de gemotiveerde adviezen die in 2014 door de lidstaten werden aangenomen.....	25
IV. VERSLAG VAN DE HOORZITTINGEN.....	27
A. Hoorzitting van 26 januari 2015 met de heer François Roux, directeur-generaal Europese Zaken, FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.....	27
B. Hoorzitting van 9 februari 2015 met mevrouw Julie Bynens, Algemeen Afgevaardigde van de Vlaamse regering bij de Europese Unie.....	46
C. Hoorzitting van 13 februari 2015 met mevrouw Vicky Reynaert, departement Internationaal Vlaanderen.....	52
D. Hoorzitting van 9 februari 2015 met de heer Nicola Lollo, <i>Chef de pupitre, Département Union européenne, Wallonie-Bruxelles</i>	57
E. Hoorzitting van 13 februari 2015 met de heer Anton Santos, eurocoördinator, <i>Brussels International</i>	63
F. Hoorzitting van 2 maart 2015 met de heer Koen Lenaerts, Vicepresident van het Hof van Justitie van de Europese Unie.....	71
G. Hoorzitting van 16 maart 2015 met mevrouw Claudia De Maesschalck, Gevolmachtigd minister FOD Buitenlandse Zaken, mevrouw Valérie Carlier, SOLVIT, mevrouw Sabrina Van De Velde, EU-Pilot en de heer Paul Rietjens, Directeur-Generaal juridische zaken, FOD Buitenlandse Zaken.....	88

SOMMAIRE

Avant-propos.....	4
I. INTRODUCTION.....	6
A. Procédure.....	6
B. Auditions.....	6
C. Recommandations.....	7
II. ESQUISSE GENERALE DU CADRE JURIDIQUE.....	9
A. Les instruments juridiques dont disposent les institutions de l'Union européenne.....	9
B. Les procédures décisionnelles.....	11
C. Le rôle des parlements nationaux dans le processus décisionnel européen.....	14
D. Le recours au manquement.....	16
III. DONNES CHIFFRÉES.....	19
A. Tableau d'affichage du marché unique.....	19
B. Application des Protocoles 1 et 2 en Belgique depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.....	22
C. Aperçu des avis motivés adoptés par les États membres en 2013.....	23
D. Aperçu des avis motivés adoptés par les États membres en 2014.....	25
IV. COMPTE RENDU DES AUDITIONS.....	27
A. Audition du 26 janvier 2015 de M. François Roux, directeur général des Affaires européennes, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement.....	27
B. Audition du 9 février 2015 de Mme Julie Bynens, représentante générale du gouvernement flamand auprès de l'Union européenne.....	46
C. Audition du 13 février 2015 de Mme Vicky Reynaert, département « <i>Internationaal Vlaanderen</i> ».....	52
D. Audition du 9 février 2015 de M. Nicola Lollo, Chef de pupitre, Département Union européenne, Wallonie-Bruxelles.....	57
E. Audition du 13 février 2015 de M. Anton Santos, eurocoordonateur, <i>Brussels International</i>	63
F. Audition du 2 mars 2015 de M. Koen Lenaerts, vice-président de la Cour de justice de l'Union européenne.....	71
G. Audition du 16 mars 2015 de Mme Claudia De Maesschalck, SPF Affaires étrangères, ministre plénipotentiaire, Mme Valérie Carlier, SOLVIT, Mme Sabrina Van De Velde, EU-Pilot et M. Paul Rietjens, Directeur général du service juridique, SPF Affaires étrangères.....	88

V. ONTWERP VAN AANBEVELINGEN	119	V. PROJET DE RECOMMANDATIONS	119
A. TOELICHTING BIJ HET ONTWERP VAN AANBEVELINGEN	119	A. EXPOSÉ DES MOTIFS DU PROJET DE RECOMMANDATIONS.....	119
B. ONTWERP VAN AANBEVELINGEN.....	153	B. PROJET DE RECOMMANDATIONS.....	153
C. BESPREKING VAN HET ONTWERP MET ACADEMICI	169	C. DISCUSSION DU PROJET AVEC DES UNIVERSITAIRES.....	169
Hoorzitting van 20 april 2015 met :		Audition du 20 april 2015 de :	
— de heer Peter Bursens, hoogleraar, ACIM – Antwerp Centre for Institutions and Multilevel Politics, Departement Politieke Wetenschappen, Universiteit Antwerpen,	169	— M. Peter Bursens, professeur, ACIM – Antwerp Centre for Institutions and Multilevel Politics, Departement Politieke Wetenschappen, Université d’Anvers,	169
— mevrouw Patricia Popelier, gewoon hoogleraar, Faculteit Rechten, Universiteit Antwerpen	177	— Mme Patricia Popelier, professeur ordinaire, Faculté de droit, Université d’Anvers	177
— de heer Werner Vandenbruwaene, postdoctoraal onderzoeker, Faculteit Rechten, Universiteit Antwerpen.....	179	— M. Werner Vandenbruwaene, chercheur postdoctoral, Faculté de droit, Université d’Anvers	179
Hoorzitting van 24 april 2015 met :		Audition du 24 avril 2015 de :	
— de heer Steven Van Hecke, docent, Instituut voor de Overheid, Faculteit Sociale Wetenschappen, KULeuven,	185	— M. Steven Van Hecke, chargé de cours, Instituut voor de Overheid, Faculté des Sciences sociales, KULeuven,	185
— mevrouw Isabelle De Coninck, wetenschappelijk medewerker, Instituut voor de Overheid, Faculteit Sociale Wetenschappen, KULeuven,	196	— Mme Isabelle De Coninck, collaboratrice scientifique, Instituut voor de Overheid, Faculté Sociale Wetenschappen, KULeuven,	196
— mevrouw Marianne Dony, hoogleraar, Chaire Jean Monnet de droit de l’Union européenne, IEE-ULB	199	— Mme Marianne Dony, professeur, Chaire Jean Monnet de droit de l’Union européenne, IEE-ULB	199
— de heer Yves Lejeune, professor, Faculteit Recht en Criminologie, UCL.....	201	— M. Yves Lejeune, professeur, Faculteit de Droit et de Criminologie, UCL.....	201
D. BESPREKING VAN HET ONTWERP VAN AANBEVELINGEN IN COMMISSIE	212	D. DISCUSSION DU PROJET DE RECOMMANDATIONS EN COMMISSION.....	212
E. STEMMING.....	271	E. VOTE	271
AANBEVELINGEN AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE	273	RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION.....	273

VOORWOORD

Er zijn in ons land beduidend meer normen die door- slaggevend bepaald zijn door Europese regelgeving, dan wetten of decreten waar de federale of gefedereerde overheden een totale vrijheid van beslissen genieten. Dat is een politieke realiteit die vaak in het binnenlands discours miskend wordt, tenzij in de talrijker wordende gevallen dat de brede Europese rug goed uitkomt om de last van voor het publiek onaangename boodschappen te dragen.

De Europese integratie startte als een economisch verhaal, maar was van bij de aanvang ook opgevat als een vredesproject voor een continent dat net door twee wereldoorlogen was geteisterd. Dat politiek project heeft de Europese Unie tijdens haar jonge geschiedenis nooit losgelaten en België heeft er als stichtend lid alle wisselvalligheden van meegemaakt, in het algemeen gesteund door een overwegend pro-Europees sentiment bij haar bevolking.

Op basis van deze twee overwegingen is het verwonderlijk dat de Europese politieke agenda niet prominenter aanwezig is in het maatschappelijk en politiek debat in ons land. Het Verdrag van Lissabon en enkele verregaande intergouvernementele initiatieven als antwoord op de financiële crisis hebben geleid tot een toenemende overdracht – of allicht beter geformuleerd : deling – van soevereiniteit vanwege de lidstaten. De democratische legitimiteit van de overeenkomstig de nieuwe architectuur genomen beslissingen dient te worden bewaakt, en één ingrediënt daarvan is een sterk politiek en maatschappelijk debat in de parlementen van de lidstaten zelf.

De Senaat wil een bijdrage leveren voor dat noodzakelijk politiek en maatschappelijk debat. Ze doet dit alvast met dit eerste informatieverlag van de Senaatscommissie die als taak heeft te overleggen over gewestelijke en internationale aangelegenheden met gevolgen voor de bevoegdheden van verschillende overheden van dit land. De commissie nam zich voor hierbij al te abstracte discussies te vermijden ; liever zocht ze een zo sterk mogelijke consensus over praktische aanbevelingen voor het oplossen van bijzonder concrete problemen.

In dit geval is de aanleiding voor dit verslag vrij eenvoudig : de spijtige vaststelling dat er tegen ons land meer Europese inbreukprocedures lopen dan het Europees gemiddelde. Deze inbreukprocedures worden ingezet wanneer er sprake is van onjuiste of laattijdige omzetting. Ondanks het feit dat België af en toe zeer

AVANT-PROPOS

Il y a dans notre pays nettement plus de normes qui sont déterminées par la réglementation européenne, que de lois ou décrets pour lesquels l'autorité fédérale ou les autorités fédérées jouissent d'une totale liberté de décision. C'est une réalité politique qui est souvent méconnue dans le discours tenu sur la scène belge, sauf dans le nombre croissant de cas où il est plus aisé d'imputer aux instances européennes, qui ont le dos large, la responsabilité des messages qui déplaisent à l'opinion publique.

Si l'intégration européenne a vu le jour dans la sphère économique, elle fut aussi conçue dès le début comme un projet de paix pour un continent qui sortait de deux guerres mondiales. Ce projet politique, l'Union européenne ne l'a jamais délaissé au cours de sa jeune histoire et la Belgique, qui fut au nombre des membres fondateurs, en a connu tous les aléas, forte du soutien de sa population où prédomine d'une manière générale le sentiment pro-européen.

Partant de ces deux considérations, il est étonnant que l'agenda politique européen ne soit pas plus présent dans le débat politique et social belge. Le traité de Lisbonne et plusieurs initiatives intergouvernementales radicales prises en réponse à la crise financière ont conduit à un transfert accru – ou pour le formuler sans doute plus justement : un partage – de souveraineté par les États membres. La légitimité démocratique des décisions prises en vertu de la nouvelle architecture doit faire l'objet d'une surveillance et un des ingrédients de celle-ci est un débat politique et social fort au sein des parlements des États membres.

Le Sénat entend contribuer à cet indispensable débat politique et social. Tel est le sens de ce premier rapport d'information de la commission du Sénat qui a pour tâche d'organiser la concertation sur les matières régionales et internationales ayant des répercussions sur les compétences des différents niveaux de pouvoir de notre pays. La commission a fait le choix d'éviter les discussions par trop abstraites ; elle a préféré rechercher un consensus aussi fort que possible sur des recommandations pratiques visant à résoudre des problèmes particulièrement concrets.

Le point de départ du présent rapport est assez simple : il s'agit du constat navrant que notre pays fait l'objet d'un nombre de procédures d'infraction plus élevé que la moyenne européenne. Ces procédures d'infraction sont engagées en cas de transposition incorrecte ou tardive. En dépit du fait que la Belgique

verdienstelijk inhaalwerk verricht – bijvoorbeeld in de aanloop van een Belgisch EU-voorzitterschap of in een periode van minder nieuwe initiatieven als gevolg van het aantreden van een nieuwe Commissie, zoals nu – kan men niet anders dan vaststellen dat zowel het tempo als de inhoud van het implementeren van Europees recht in ons land voor stevige verbetering vatbaar is.

Deze commissie heeft daartoe, in nauwe samenwerking met talrijke experts, ambtenaren en academici die hun inzichten hebben gedeeld in 7 hoorzittingen, een lijst van 61 aanbevelingen tot stand gebracht. Ze zijn gericht aan de parlementen en regeringen van dit land. Als één van de rode draden zal de lezer kunnen vaststellen dat de commissieleden geen enkele tegenstrijdigheid zien tussen het verhogen van de intensiteit van het maatschappelijk en politiek debat enerzijds, en het vermijden van foutieve of laattijdige implementatie anderzijds. Het is een vaststelling die ook toepasselijk lijkt op andere domeinen van internationaal belang, zoals bijvoorbeeld het verdragsrecht : een grotere en vroeger geïnitieerde betrokkenheid van alle stakeholders en bevoegde overheden van dit land hoeft de efficiëntie van de besluitvorming niet in de weg te staan.

De leden van de Commissie hebben zich trouwens eensgezind voorgenomen om in de toekomst een nieuwe publieke bespreking te wijden aan de mate waarin er opvolging is gegeven aan de in dit informatieverslag geformuleerde aanbevelingen, en de daarmee verband houdende resultaten. Ze willen niet meer dan twee jaar laten verstrijken vooraleer ze tot een dergelijke oefening overgaan.

Steven VANACKERE.

voorzitter van de Commissie voor de Transversale
Aangelegenheden – Gewestbevoegdheden

procède de temps à autre à des manœuvres de rattrapage très méritoires – par exemple dans la période qui précède la présidence belge de l'Union européenne ou dans une période où les nouvelles initiatives sont moins nombreuses à la suite de l'installation d'une nouvelle Commission, comme c'est le cas maintenant – force est de constater que tant le rythme que le contenu de la mise en œuvre du droit européen dans notre pays est largement perfectible.

Notre commission a établi à cet effet, en étroite collaboration avec de nombreux experts, fonctionnaires et universitaires qui ont exposé leur point de vue lors de 7 auditions, une liste de 61 recommandations. Ces recommandations sont adressées aux parlements et aux gouvernements de notre pays. Un des fils rouges que le lecteur pourra constater est que les commissaires ne voient aucune contradiction entre l'intensification du débat social et politique, d'une part, et la volonté d'éviter une mise en œuvre incorrecte ou tardive, d'autre part. C'est un constat qui semble aussi s'appliquer à d'autres domaines d'importance internationale, comme le droit des traités : une implication plus large et plus précoce de toutes les parties prenantes et de l'ensemble des autorités compétentes de notre pays ne doit pas faire obstacle à l'efficacité de la prise de décision.

Les membres de la Commission se sont d'ailleurs proposé à l'unanimité de tenir dans le futur une nouvelle discussion publique en vue de vérifier dans quelle mesure il a été donné suite aux recommandations prévues par le rapport d'information et quels résultats ont été engrangés. Ils veulent procéder à un tel exercice dans un délai qui ne dépasse pas les deux ans.

Steven VANACKERE.

président de la Commission des Matières
transversales – Compétences régionales

I. INLEIDING

A. Procedure

Door de zesde staatshervorming van 2014 werd de Senaat een ontmoetingsplaats tussen de deelstaten. Vijftig van de zestig senatoren worden aangewezen door het deelstaatarlement waarvoor ze verkozen werden. De overige tien zijn gecoöpteerde senatoren.

Artikel 56, tweede lid, van de Grondwet voorziet dat de Senaat kan beslissen dat een vraagstuk dat eveneens gevolgen heeft voor de bevoegdheden van de Gemeenschappen of de Gewesten, het voorwerp zal uitmaken van een informatieverlag.

Artikel 66 van het Reglement van de Senaat bepaalt dat het verzoek tot het opstellen van een informatieverlag gericht wordt aan de voorzitter van de Senaat. Als de Vergadering besluit dat een informatieverlag zal worden opgesteld, dan wijst het Bureau de opdracht toe aan één of meerdere commissies.

Op 3 december 2014 werd een verzoek tot het opstellen van een informatieverlag over de omzetting van het recht van de Europese Unie in Belgisch recht ingediend (zie stuk Senaat, nr. 6-131/1).

Op 5 december 2014 heeft de plenaire vergadering van de Senaat dat verzoek aangenomen en het Bureau van de Senaat heeft vervolgens het informatieverlag naar de commissie « Transversale Aangelegenheden – Gewestbevoegdheden » verzonden.

Als rapporteurs werden de dames De Sutter, Lambelin en Turan, en de heren Vanlouwe, Verstreken en Wahl aangeduid.

Tijdens haar vergadering van 12 januari 2015 heeft de commissie beslist over te gaan tot hoorzittingen. Deze hoorzittingen dienden als basis voor het opstellen van vaststellingen en aanbevelingen door de rapporteurs.

B. Hoorzittingen

De eerste reeks hoorzittingen vonden plaats op 26 januari, 9 en 13 februari, 2 en 16 maart 2015.

Volgende sprekers kwamen aan bod :

— de heer François Roux, directeur-generaal Europese Zaken, FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking ;

I. INTRODUCTION

A. Procédure

La sixième réforme de l'État, en 2014, a fait du Sénat un lieu de rencontre entre les entités fédérées. Cinquante des soixante sénateurs sont désormais désignés par le parlement de l'entité fédérée pour lequel ils ont été élus. Les dix autres sont des sénateurs cooptés.

L'article 56, alinéa 2, de la Constitution prévoit que le Sénat peut décider qu'une question, ayant également des conséquences pour les compétences des Communautés ou des Régions, fasse l'objet d'un rapport d'information.

L'article 66 du règlement du Sénat dispose que la demande d'établissement d'un rapport d'information est adressée au président du Sénat. Si l'Assemblée décide de l'établissement d'un rapport d'information, le Bureau confie cette mission à une ou plusieurs commissions.

Une demande d'établissement d'un rapport d'information sur la transposition du droit de l'Union européenne en droit belge a été déposée en date du 3 décembre 2014 (voir doc. Sénat, n° 6-131/1).

Le 5 décembre 2014, cette demande a été adoptée par l'assemblée plénière du Sénat et le Bureau du Sénat a ensuite chargé la commission « Matières transversales – Compétences régionales » de l'établissement de ce rapport d'information.

Mmes De Sutter, Lambelin et Turan et MM. Vanlouwe, Verstreken et Wahl ont été désignés comme rapporteurs.

Au cours de sa réunion du 12 janvier 2015, la commission a décidé de procéder à des auditions, lesquelles ont servi de base à la formulation de constatations et recommandations par les rapporteurs.

B. Auditions

Une première série d'auditions a été organisée le 26 janvier, les 9 et 13 février et les 2 et 16 mars 2015.

La commission a entendu les orateurs suivants :

— M. François Roux, directeur général des Affaires européennes, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement ;

— mevrouw Julie Bynens, Algemeen Afgevaardigde van de Vlaamse regering bij de Europese Unie ;

— mevrouw Vicky Reynaert, Departement Internationaal Vlaanderen ;

— de heer Nicola Lollo, Chef de pupitre, *Département Union européenne, Wallonie-Bruxelles* ;

— de heer Tomas Anton Santos, eurocoördinator, Brussels International ;

— de heer Koen Lenaerts, Vicepresident van het Hof van Justitie van de EU ;

— mevrouw Claudia De Maesschalck, Gevolmachtigd minister, FOD Buitenlandse Zaken ;

— mevrouw Valérie Charlier, SOLVIT ;

— mevrouw Sabrina Van De Velde, EU-Pilot ;

— de heer Paul Rietjens, Directeur-Generaal Juridische Zaken, FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

C. Aanbevelingen

Na deze hoorzittingen heeft de commissie tijdens haar vergadering van 23 maart 2015 een inventaris gemaakt van de onderwerpen voor aanbevelingen. Op basis van deze inventaris werden vervolgens ontwerp-aanbevelingen opgesteld.

De commissie besliste nadien deze ontwerp-aanbevelingen voor te leggen aan academici en te bespreken tijdens een tweede reeks van hoorzittingen gehouden op 20 en 24 april 2015.

De volgende academici hebben daaraan meegewerkt :

— de heer Peter Bursens, professor, ACIM – *Antwerp Centre for Institutions and Multilevel Politics*, Departement Politieke Wetenschappen, Universiteit Antwerpen ;

— mevrouw Patricia Popelier, gewoon hoogleraar, Faculteit Rechten, Universiteit Antwerpen ;

— de heer Werner Vandenbruwaene, postdoctoraal onderzoeker, Faculteit Rechten, Universiteit Antwerpen ;

— Mme Julie Bynens, représentante générale du gouvernement flamand auprès de l'Union européenne ;

— Mme Vicky Reynaert, département « *Internationaal Vlaanderen* » ;

— M. Nicola Lollo, chef de pupitre, Département Union européenne, Wallonie-Bruxelles ;

— M. Tomas Anton Santos, eurocoördinator, *Brussels International* ;

— M. Koen Lenaerts, vice-président de la Cour de justice de l'Union européenne ;

— Mme Claudia De Maesschalck, ministre plénipotentiaire, SPF Affaires étrangères ;

— Mme Valérie Charlier, SOLVIT ;

— Mme Sabrina Van De Velde, EU-Pilot ;

— M. Paul Rietjens, directeur général des Affaires juridiques, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement.

C. Recommandations

Au terme de ces auditions, la commission a réalisé, lors de sa réunion du 23 mars 2015, un inventaire des matières appelant la formulation de recommandations. Un projet de recommandations a ensuite été rédigé sur la base de cet inventaire.

La commission a décidé de soumettre ce projet de recommandations à des universitaires et d'en discuter à l'occasion d'une deuxième série d'auditions, organisées les 20 et 24 avril 2015.

Les universitaires suivants ont prêté leur concours à ce sujet :

— M. Peter Bursens, professeur, ACIM – *Antwerp Centre for Institutions and Multilevel Politics*, Département des Sciences politiques, Université d'Anvers ;

— Mme Patricia Popelier, professeur ordinaire, Faculté de droit, Université d'Anvers ;

— M. Werner Vandenbruwaene, chercheur postdoctoral, Faculté de droit, Université d'Anvers ;

— de heer Steven Van Hecke, docent, Instituut voor de Overheid, Faculteit Sociale Wetenschappen, KULeuven ;

— mevrouw Isabelle De Coninck, wetenschappelijk medewerker, Instituut voor de Overheid, Faculteit Sociale Wetenschappen, KULeuven ;

— mevrouw Marianne Dony, hoogleraar, *Chaire Jean Monnet de droit de l'Union européenne, IEE-ULB* ;

— de heer Yves Lejeune, hoogleraar, Faculteit Recht en Criminologie, UCL.

De aanbevelingen werden nadien in commissie besproken door de senatoren op 11 en 18 mei 2015.

De aanbevelingen werden aangenomen met 9 stemmen tegen 1 stem, bij 4 onthoudingen.

Voor het opstellen van dit verslag werd vertrouwen geschonken aan de rapporteurs.

— M. Steven Van Hecke, chargé de cours, *Instituut voor de Overheid*, Faculté des Sciences sociales, KULeuven ;

— Mme Isabelle De Coninck, collaboratrice scientifique, *Instituut voor de Overheid*, Faculté des Sciences sociales, KULeuven ;

— Mme Marianne Dony, professeur, *Chaire Jean Monnet de droit de l'Union européenne, IEE-ULB* ;

— M. Yves Lejeune, professeur, Faculté de droit et de criminologie, UCL.

Les recommandations ont ensuite été examinées en commission par les sénateurs les 11 et 18 mai 2015.

Les recommandations ont été adoptées par 9 voix contre 1 et 4 abstentions.

Confiance a été faite aux rapporteurs pour la rédaction du présent rapport.

II. ALGEMENE SCHETS VAN HET JURIDISCH KADER

Titel I van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt dat de Unie krachtens het beginsel van de bevoegdheidstoedeling enkel handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de Verdragen zijn toegeedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Bevoegdheden die in de Verdragen niet aan de Unie zijn toegeedeeld, behoren toe aan de lidstaten (1). De uitoefening van de bevoegdheden van de Unie gebeurt in overeenstemming met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid (2).

Een optreden van de Europese Unie moet dus steunen op één of meer artikelen van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) of het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Deze artikelen bepalen dan enerzijds de omvang van de bevoegdheid en de doelstelling in een bepaald domein en anderzijds de wijze waarop de bevoegdheid moet worden uitgeoefend. Dit heeft betrekking op de *besluitvormingsprocedure* die moet worden gevolgd en de *rechtsinstrumenten* die ter beschikking staan. Deze rechtsinstrumenten kunnen richtlijnen, verordeningen, aanbevelingen, besluiten en adviezen zijn (3).

A. De rechtsinstrumenten waarover de instellingen van de Europese Unie beschikken

De opeenvolgende wijzigingen van de verdragen in het verleden hadden geleid tot een toename van het aantal instrumenten voor het optreden van de Unie. Het Verdrag van Lissabon heeft het aantal rechtsinstrumenten teruggebracht tot vijf. Artikel 288 VWEU bepaalt dat de instellingen *verordeningen, richtlijnen, besluiten, aanbevelingen en adviezen* vaststellen.

1. Verordeningen

Een verordening heeft een algemene strekking, is verbindend in al haar onderdelen en is rechtsreeks toepasselijk in elke lidstaat (art. 288, tweede alinea, VWEU). Dat betekent dat deze handelingen voor hun toepassing *niet mogen* worden omgezet en dus herkenbaar moeten blijven in de interne rechtsorde van de lidstaat. Een verordening verzekert de uniforme toepassing van het recht van de Europese Unie in alle lidstaten en brengt eenzelfde recht in de gehele EU tot stand. Ondanks hun rechtstreekse toepasselijkheid moet

(1) Artikel 4, lid 1, en artikel 5, lid 2, VEU.
 (2) Artikel 5 lid 3 en 4 VEU.
 (3) Artikel 288, eerste alinea, VWEU.

II. ESQUISSE GÉNÉRALE DU CADRE JURIDIQUE

Le titre I^{er} du Traité sur l'Union européenne dispose qu'en vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres (1). Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice des compétences de l'Union (2).

Une intervention de l'Union européenne doit donc se fonder sur un ou plusieurs articles du Traité sur l'Union européenne (TUE) ou du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Ces articles définissent, d'une part, l'étendue des attributions et l'objectif poursuivi dans un domaine déterminé et, d'autre part, la manière dont les attributions doivent être exercées. Cela concerne la *procédure décisionnelle* qui doit être suivie et les *instruments juridiques* disponibles. Ces instruments peuvent être des directives, des règlements, des recommandations, des décisions ou des avis (3).

A. Les instruments juridiques dont disposent les institutions de l'Union européenne

Les modifications successives apportées aux traités par le passé avaient abouti à une multiplication des instruments dont l'Union dispose pour intervenir. Le traité de Lisbonne a ramené à cinq le nombre de ces instruments juridiques. L'article 288 du TFUE dispose que les institutions adoptent *des règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis*.

1. Règlements

Un règlement européen a une portée générale, est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre (art. 288, alinéa 2, TFUE). Cela signifie que ces actes *ne peuvent pas* être transposés en vue de leur mise en œuvre et qu'ils doivent rester identifiables dans l'ordre juridique interne de l'État membre. Un règlement garantit l'application uniforme du droit de l'Union européenne dans tous les États membres et crée un droit identique dans l'ensemble de l'Union. Même si les règlements sont applicables

(1) Article 4, paragraphe 1, et article 5, paragraphe 2, du TUE.
 (2) Article 5, paragraphes 3 et 4, du TUE.
 (3) Article 288, alinéa 1^{er}, du TFUE.

elke lidstaat wel nagaan of een verordening nationale uitvoeringsmaatregelen zou vereisen.

2. richtlijnen

Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, maar aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen (art. 288, derde alinea, VWEU). Een richtlijn is dus onrechtstreeks toepasselijk en moet worden omgezet voor de toepassing in de interne rechtsorde. Lidstaten beschikken over een zekere ruimte in de keuze van vorm en middelen om het beoogde resultaat te bereiken. Daarom vormt een richtlijn een passend rechtsinstrument om een wijziging of aanvulling aan bestaande nationale voorschriften tot stand te brengen, met als doel deze nader tot elkaar te brengen (te harmoniseren) en dus niet, zoals een verordening, om een eenvormige wetgeving tot stand te brengen (1).

De omzettingstermijn van een richtlijn dient te worden onderscheiden van de *inwerkingtreding* ervan. Een wetgevingshandeling, in casu een richtlijn, treedt in werking op de datum die zij daartoe bepaalt, of bij gebreke daarvan, op de twintigste dag volgend op de bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie (2). De omzettingstermijn is de termijn waarbinnen de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om aan de richtlijn te voldoen. De in een richtlijn bepaalde omzettingstermijn zal afhangen van de aard en zwaarte van de verplichtingen die door die richtlijn worden opgelegd.

3. Besluiten

Een besluit is verbindend in al zijn onderdelen. Indien een besluit adressanten vermeldt, is het alleen voor hen verbindend (art. 288, vierde alinea, VWEU). Tot de lidstaten gerichte besluiten zijn verbindend voor alle overheidsorganen met inbegrip van de rechterlijke instanties. De rechterlijke macht is verplicht alle nationale bepalingen die de uitvoering van een besluit belemmeren buiten toepassing te laten (3).

4. Aanbevelingen en adviezen

In tegenstelling tot verordeningen, richtlijnen en besluiten zijn aanbevelingen en adviezen niet bindend (art. 288, vijfde alinea, VWEU). Ze hebben geen bindende

directement, chaque État membre doit vérifier s'ils nécessitent des mesures d'exécution nationales.

2. directives

La directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens (art. 288, alinéa 3 TFUE). Une directive est donc applicable de manière indirecte et doit donc être transposée dans l'ordre juridique interne. Les États membres disposent d'une certaine latitude dans le choix de la forme et des moyens pour atteindre le résultat visé. C'est pourquoi la directive constitue un instrument juridique adéquat pour modifier ou compléter des dispositions nationales existantes, l'objectif étant de rapprocher (harmoniser) les dispositions des différents États membres et non, comme dans le cas d'un règlement, de créer une législation uniforme (1).

Il convient de faire une distinction entre *le délai de transposition* d'une directive et *l'entrée en vigueur* de celle-ci. Un acte législatif, en l'espèce une directive, entre en vigueur à la date qu'il fixe ou, à défaut, le vingtième jour suivant sa publication au Journal officiel de l'Union européenne (2). Le délai de transposition est le délai dans lequel les États membres assurent l'entrée en vigueur des dispositions légales et administratives nécessaires pour se conformer à la directive. Le délai de transposition mentionné dans une directive dépendra de la nature et de la lourdeur des obligations imposées par la directive.

3. Décisions

La décision est obligatoire dans tous ses éléments. Lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci (art. 288, alinéa 4, TFUE). Les décisions adressées aux États membres sont contraignantes pour tous les organes publics, y compris les instances judiciaires. Le pouvoir judiciaire doit obligatoirement se garder d'appliquer toutes les dispositions nationales qui entravent l'exécution d'une décision (3).

4. Recommandations et avis

Contrairement aux règlements, directives et décisions, les recommandations et les avis ne lient pas (art. 288, alinéa 5 TFUE). Ils n'ont pas force obligatoire

(1) Lenaerts, K., et Van Nuffel, P., *Europees Recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, blz. 593.

(2) Art. 297, lid 1 en 2, VWEU.

(3) Lenaerts, K., et Van Nuffel, P., o.c., blz. 611.

(1) Lenaerts, K., et Van Nuffel, P., *Europees Recht*, Anvers, Intersentia, 2011, p. 593.

(2) Art. 297, paragraphes 1^{er} et 2, TFUE.

(3) Lenaerts, K., et Van Nuffel, P., o.c., p. 611.

kracht ten opzichte van de ontvanger. Er vloeien dus geen rechten of plichten uit voort. Aanbevelingen worden doorgaans door de Europese instellingen uitgebracht wanneer ze niet de bevoegdheid hebben bindende handelingen uit te vaardigen of wanneer er geen noodzaak voor dwingender voorschriften bestaat (1).

5. *Keuze tussen de rechtsinstrumenten ?*

Sommige verdragsbepalingen voorzien uitdrukkelijk welk rechtsinstrument moet worden gebruikt. Zo is het mogelijk dat enkel een richtlijn toegelaten is als normeringsinstrument, andere verdragsbepalingen laten dan weer een keuze toe tussen een verordening en een richtlijn. Wanneer de Verdragen niet bepalen welk soort van handeling moet worden vastgesteld, maken de instellingen zelf per afzonderlijk geval een keuze, met inachtneming van de toepasselijke procedures en van het evenredigheidsbeginsel (2).

6. *Verplichting tot implementatie van Europese regelgeving*

De implementatie van Europese regelgeving heeft betrekking op de nakoming door de lidstaten van alle verplichtingen die voortvloeien uit het recht van de Europese Unie. Toegepast op verordeningen betekent dit dat nationale regelgeving eventueel moet worden aangepast of andere handelingen moeten worden gesteld om de effectieve werking van de verordening te verzekeren. Toegepast op richtlijnen betekent dit dat een richtlijn niet alleen moet worden *omgezet* (d.i. het vastleggen van de rechten en verplichtingen uit de richtlijn in de interne regelgeving van de lidstaat), maar ook in de praktijk moet worden *toegepast* en *gehandhaafd*. Een schending door de lidstaten van hun implementatieverplichting van een richtlijn kan dus betrekking hebben op de niet-omzetting of onvolledige omzetting, de niet-toepassing of onvolledige toepassing of de niet-handhaving of ontoereikende handhaving (3).

B. De besluitvormingsprocedures

1. *Wetgevingshandelingen en niet-wetgevingshandelingen*

Het onderscheid tussen wetgevingshandelingen en niet-wetgevingshandelingen werd ingevoerd door het

(1) Lenaerts, K., en Van Nuffel, P., o.c., blz. 612 ; zie ook Hof van Justitie van de Europese Unie 13 december 1989, Grimaldi, C-322/88, r.o. 13 en 16.

(2) Art. 296, lid 1, VWEU.

(3) R. MEEUS, « Te handhaven bepalingen in Europese richtlijnen », NJW, 2010, nr. 223, 382-411.

pour leur destinataire. Ils ne génèrent donc aucun droit ni obligation. Les institutions européennes formulent généralement des recommandations lorsqu'elles ne sont pas habilitées à adopter des actes contraignants ou lorsqu'il n'est pas nécessaire de prendre des dispositions plus contraignantes (1).

5. *Choix entre les instruments juridiques ?*

Certaines dispositions des traités précisent explicitement l'instrument juridique à utiliser. Il se peut ainsi que le seul instrument normatif autorisé soit une directive ; d'autres dispositions des traités laisseront le choix entre un règlement et une directive. Lorsque les traités ne prévoient pas le type d'acte à adopter, les institutions le choisissent au cas par cas, dans le respect des procédures applicables et du principe de proportionnalité (2).

6. *Obligation de mettre en œuvre la réglementation européenne*

La mise en œuvre de la réglementation européenne vise à faire respecter par tous les États membres l'ensemble des obligations découlant du droit de l'Union européenne. Si l'on applique ce principe aux règlements, il implique la nécessité d'éventuellement adapter la réglementation nationale ou de poser d'autres actes afin de permettre au règlement de sortir ses effets. Si l'on applique ce principe aux directives, il implique qu'une directive doit non seulement *être transposée* (c.-à-d. que les droits et obligations découlant de la directive doivent être coulés dans la réglementation interne de l'État membre), mais aussi *être appliquée* concrètement. De plus, il convient d'en *garantir le respect*. On considère donc que les États membres violent leur obligation de mise en œuvre d'une directive lorsqu'ils ne la transposent pas ou pas complètement, lorsqu'ils ne l'appliquent pas ou pas complètement ou lorsqu'ils ne veillent pas ou pas suffisamment à son respect (3).

B. Les procédures décisionnelles

1. *Actes législatifs et actes non législatifs*

C'est le traité de Lisbonne qui a établi la distinction entre les actes législatifs et les actes non législatifs, afin

(1) Lenaerts, K., et Van Nuffel, P., op.cit., p. 612 ; voir également Cour de justice de l'Union européenne 13 décembre 1989, Grimaldi, C-322/88, considérants 13 et 16.

(2) Art. 296, alinéa 1^{er}, du TFUE.

(3) R. MEEUS, « Te handhaven bepalingen in Europese richtlijnen », NJW, 2010, n° 223, pp. 382-411.

Verdrag van Lissabon om de besluitvorming transparanter te maken. Verordeningen, richtlijnen en besluiten die worden aangenomen volgens de gewone of de bijzondere wetgevingsprocedure, zijn wetgevingshandelingen. Zij zijn rechtstreeks op het Verdrag gebaseerd. Verordeningen, richtlijnen en besluiten die gedelegeerde handelingen of uitvoeringsmaatregelen vaststellen, zijn niet-wetgevingshandelingen. Zij zijn gebaseerd op een bepaling van een wetgevingshandeling.

2. Gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen

Een verordening, een richtlijn en een besluit kunnen zowel een wetgevende als een niet-wetgevende handeling zijn. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, zijn wetgevings- en niet-wetgevingshandelingen op grond van hun titel van elkaar te onderscheiden.

Zo kan een wetgevingshandeling aan de Europese Commissie de bevoegdheid overdragen niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking vast te stellen ter aanvulling of wijziging van niet-essentiële onderdelen van een wetgevingshandeling. De wetgevingshandeling zal uitdrukkelijk de doelstellingen, de inhoud, de strekking en de duur van de bevoegdheidsdelegatie afbaken. In de titel van de gedelegeerde handeling wordt dan het bijvoeglijk naamwoord « gedelegeerd » toegevoegd (1). De Commissie kan aldus een *gedelegeerde verordening*, een *gedelegeerde richtlijn* en een *gedelegeerd besluit* uitvaardigen.

Indien het nodig is dat juridisch bindende handelingen van de Unie volgens eenvormige voorschriften worden uitgevoerd, worden bij die handelingen aan de Europese Commissie of de Raad uitvoeringsbevoegdheden toegekend. In de titel van de uitvoeringshandeling wordt dan « uitvoerings- » toegevoegd (2). Zo kunnen *uitvoeringsverordeningen*, *uitvoeringsrichtlijnen* en *uitvoeringsbesluiten* worden uitvaardigd.

Bij de uitoefening van uitvoeringsbevoegdheden is de Europese Commissie onderworpen aan het toezicht van de lidstaten. Dit houdt in dat ze wordt bijgestaan door vertegenwoordigers van de lidstaten die verenigd zijn in comités. Via deze comités overlegt de Commissie met de nationale overheidsdiensten vooraleer uitvoeringsmaatregelen worden vastgesteld. Dit systeem noemt men de « *comitologie* » en heeft dus betrekking op de procedures waarmee de lidstaten controleren hoe de Europese Commissie de EU-wetgeving uitvoert. Sinds

de rendre le processus décisionnel plus transparent. Les règlements, directives et décisions qui sont adoptés conformément à la procédure législative ordinaire ou spéciale, sont des actes législatifs. Ils sont fondés directement sur le Traité. Les règlements, directives et décisions qui établissent des actes délégués ou des mesures d'exécution, sont des actes non législatifs. Ils sont fondés sur une disposition d'un acte législatif.

2. Actes délégués et actes d'exécution

Un règlement, une directive ou une décision peuvent constituer tantôt un acte législatif tantôt un acte non législatif. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les actes législatifs et non législatifs doivent pouvoir se distinguer par leur titre.

Un acte législatif peut ainsi habiliter la Commission européenne à établir des actes non législatifs de portée générale afin de compléter ou modifier des parties non essentielles d'un acte législatif. L'acte législatif délimite explicitement les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoir. L'adjectif « délégué » ou « déléguée » est alors inséré dans l'intitulé de l'acte délégué (1). La Commission peut alors élaborer un *règlement délégué*, une *directive déléguée* et une *décision déléguée*.

Lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires, ces actes confèrent des compétences d'exécution à la Commission européenne ou au Conseil. Le mot « d'exécution » est inséré dans l'intitulé des actes d'exécution (2). Il est ainsi possible d'élaborer des *règlements d'exécution*, *directives d'exécution* et *décisions d'exécution*.

Dans l'exercice de ses compétences d'exécution, la Commission européenne est soumise au contrôle des États membres. Cela signifie qu'elle est assistée des représentants des États membres réunis en comités. La Commission se concerta avec les services publics nationaux par le biais de ces comités avant de prendre les mesures d'exécution. Ce système appelé « *comitologie* » se rapporte donc aux procédures par lesquelles les États membres contrôlent la manière dont la Commission exécute la législation de l'UE. Depuis l'entrée

(1) Artikel 290 VWEU.

(2) Artikel 291 VWEU.

(1) Article 290 TFUE.

(2) Article 291 TFUE.

de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon worden de betrekkingen tussen de Europese Commissie en de comités geregeld door de Comitologieverordening, in uitvoering van artikel 291, lid 3, VWEU (1).

De Comitologieverordening maakt onderscheid tussen twee procedures voor de goedkeuring van uitvoeringsmaatregelen. Rekening houdend met de aard of de gevolgen van de vereiste uitvoeringshandeling, kan een juridisch bindende handeling van de Europese Unie voorzien in de toepassing van een *onderzoeksprocedure*, voor maatregelen van algemene strekking of met mogelijke aanzienlijke implicaties of een *raadplegingsprocedure* voor alle andere maatregelen.

3. Gewone wetgevingsprocedure en bijzondere wetgevingsprocedure

Artikel 289 VWEU onderscheidt twee wetgevingsprocedures :

De gewone wetgevingsprocedure

De gewone wetgevingsprocedure behelst de vaststelling van een verordening, een richtlijn of een besluit door het Europees Parlement en de Raad tezamen, op voorstel van de Europese Commissie (2). Het Verdrag van Lissabon heeft van de « medebeslissingsprocedure » de « gewone wetgevingsprocedure » gemaakt en beschrijft deze procedure uitvoerig in artikel 294 VWEU. In deze procedure is het Europees Parlement medewetgever met de Raad. Zij is van toepassing voor bijna alle bevoegdheden waarin de Raad besluit met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen (3).

De bijzondere wetgevingsprocedures

In de bij de Verdragen bepaalde gevallen bestaat een bijzondere wetgevingsprocedure in de vaststelling van een verordening, een richtlijn of een besluit door het Europees Parlement met deelname van de Raad, of door de Raad met deelname van het Europees Parlement (4). Het VWEU bevat geen precieze omschrijving van de bijzondere wetgevingsprocedures. Ze worden per geval omschreven in de artikelen van de Verdragen die voorzien in een bijzondere wetgevingsprocedure.

(1) Verordening (EU) Nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren, Pb. 2011, L 55/13.

(2) Artikel 289, lid 1, VWEU.

(3) Lenaerts, K., en Van Nuffel, P., o.c., blz. 436.

(4) Artikel 289, lid 2, VWEU.

en vigueur du traité de Lisbonne, les relations entre la Commission européenne et les comités sont régies par le règlement de comitologie, en exécution de l'article 291, paragraphe 3, du TFUE (1).

Le règlement de comitologie distingue deux procédures d'adoption des mesures d'exécution. Selon la nature ou les effets de l'acte d'exécution requis, un acte juridiquement contraignant de l'Union européenne peut prévoir l'application d'une *procédure d'examen*, pour les mesures de portée générale et les mesures pouvant avoir une incidence majeure, ou d'une *procédure consultative* pour toute les autres mesures d'exécution.

3. Procédure législative ordinaire et procédure législative spéciale

L'article 289 du TFUE distingue deux procédures législatives :

La procédure législative ordinaire

La procédure législative ordinaire consiste en l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision conjointement par le Parlement européen et le Conseil, sur proposition de la Commission européenne (2). Le traité de Lisbonne a fait de la « procédure de codécision » la « procédure législative ordinaire » et décrit cette procédure en détail à l'article 294 du TFUE. Dans cette procédure, le Parlement européen partage le pouvoir législatif avec le Conseil. Cette procédure s'applique à presque toutes les matières dans lesquelles le Conseil décide à la majorité qualifiée des voix (3).

Les procédures législatives spéciales

Dans les cas spécifiques prévus par les traités, une procédure législative spéciale est prévue pour l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision par le Parlement européen avec la participation du Conseil ou par celui-ci avec la participation du Parlement européen (4). Le TFUE ne contient pas de définition précise des procédures législatives spéciales. Elles sont définies au cas par cas dans les articles des traités qui prévoient une procédure législative spéciale.

(1) Règlement (UE) n° 182/2011, du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011, établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission, J. O. 2011, L 55/13.

(2) Article 289, paragraphe 1, du TFUE.

(3) Lenaerts, K., et Van Nuffel, P., op.cit., p. 436.

(4) Article 289, paragraphe 2, du TFUE.

C. De rol van de nationale parlementen in de Europese besluitvorming

De nationale parlementen worden op twee manieren betrokken bij de activiteiten van de Europese Unie. Enerzijds kunnen zij via de subsidiariteitstoets zoals vastgelegd in Protocol nr. 2 gehecht aan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie de ontwerpen van wetgevingshandelingen van de Europese Commissie onderzoeken in het licht van de in artikel 5 VEU vastgelegde beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Anderzijds kunnen de nationale parlementen in het kader van de politieke dialoog hun standpunt over diverse beleidsaangelegenheden te kennen geven aan de Europese Commissie.

a) De politieke dialoog – Protocol nr. 1 betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie

In haar mededeling aan de Europese Raad van 10 mei 2006 – *Een agenda voor de burger – concrete resultaten voor de burger* – uitte de Europese Commissie het voornemen alle nieuwe voorstellen en raadplegingsdocumenten rechtstreeks aan de nationale parlementen toe te zenden en te peilen naar hun reacties daarop, ter verbetering van het beleidsvormingsproces (1). De Europese Raad stemde in zijn conclusies van 15-16 juni 2006 in met deze mededeling. Sinds dit zogenaamde « Barosso-initiatief » zendt de Europese Commissie alle wetgevingsvoorstellen, groenboeken, witboeken, mededelingen en het jaarlijks wetgevingsprogramma in het kader van de politieke dialoog toe aan de nationale parlementen van de lidstaten.

Het Protocol nr. 1 betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie werd door het Verdrag van Lissabon aan de Europese Verdragen toegevoegd en zette dit initiatief van de Commissie om in een recht van de parlementen om geïnformeerd te worden over alle discussiedocumenten, het jaarlijks wetgevingsprogramma en de ontwerpen van wetgevingshandelingen op hetzelfde tijdstip als het Europees Parlement en de Raad.

De nationale parlementen kunnen aldus alle wetgevingsvoorstellen en niet-wetgevingsinitiatieven van de Europese Commissie inhoudelijk onderzoeken. Het is dus mogelijk opmerkingen of voorbehouden te formuleren ten aanzien van de Europese Commissie over een voorstel, zonder daarom ook een negatief advies uit te brengen over de subsidiariteit. De verschillende jaarverslagen van de Europese Commissie over de betrekkingen tussen de Europese Commissie en de nationale

(1) COM(2006) 211 van 10 mei 2006, blz. 10.

C. Le rôle des parlements nationaux dans le processus décisionnel européen

Les parlements nationaux sont associés de deux manières aux activités de l'Union européenne. D'une part, ils peuvent, par le biais du contrôle de subsidiarité prévu dans le Protocole n° 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, examiner les projets d'actes législatifs de la Commission européenne à la lumière des principes de subsidiarité et de proportionnalité définis à l'article 5 du Traité sur l'Union européenne. D'autre part, les parlements nationaux peuvent, dans le cadre du dialogue politique, faire part de leur point de vue sur diverses questions politiques à la Commission européenne.

a) Le dialogue politique – Protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne

Dans sa communication au Conseil européen du 10 mai 2006 – « *Un projet pour les citoyens – Produire des résultats pour l'Europe* » — la Commission européenne a fait part de son souhait de « transmettre directement toutes ses nouvelles propositions et ses documents de consultation aux parlements nationaux en les invitant à réagir, de façon à améliorer le processus d'élaboration des politiques » (1). Dans ses conclusions des 15 et 16 juin 2006, le Conseil européen a marqué son accord sur cette communication. Depuis cette « initiative Barosso », la Commission européenne transmet aux parlements nationaux des États membres l'ensemble des propositions législatives, des livres verts, des livres blancs et des communications ainsi que le programme législatif annuel dans le cadre du dialogue politique.

Le Protocole n°1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne a été ajouté aux Traités européens par le Traité de Lisbonne et a transformé cette initiative de la Commission en un droit des parlements d'être informés en même temps que le Parlement européen et le Conseil sur l'ensemble des documents de consultation, sur le programme législatif annuel et sur les projets d'actes législatifs.

Les parlements nationaux peuvent ainsi soumettre à un examen de fond l'ensemble des propositions législatives et des initiatives non législatives de la Commission européenne. Il est donc possible d'adresser des remarques ou des réserves à la Commission européenne à propos d'une proposition, sans pour autant émettre un avis négatif sur la subsidiarité. Les différents rapports annuels de la Commission européenne sur les relations entre la Commission européenne et les parlements

(1) COM(2006) 211 du 10 mai 2006, p. 10.

parlementen tonen aan dat er aanzienlijk meer adviezen worden verstrekt in het kader van de politieke dialoog dan in het kader van de subsidiariteitstoets (1).

b) Protocol nr. 2 betreffende de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid

Krachtens het subsidiariteitsbeginsel treedt de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt (2). Het Verdrag van Lissabon heeft de nationale parlementen de rol toebedeeld erop toe te zien dat dit subsidiariteitsbeginsel wordt geëerbiedigd. Daartoe werd een protocol toegevoegd aan de Europese verdragen dat een subsidiariteitstoets heeft uitgewerkt (*early warning system*). Ook de instellingen van de Unie passen het subsidiariteitsbeginsel toe overeenkomstig het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid (3).

De nationale parlementen kunnen binnen een termijn van acht weken vanaf de datum van toezending van een ontwerp van wetgevingshandeling aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, in de officiële talen van de Unie, een gemotiveerd advies toezenden waarin wordt uiteengezet waarom het betrokken ontwerp naar hun mening niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel (4).

Ieder nationaal parlement heeft twee stemmen, die worden toegewezen op grond van het nationale parlementaire stelsel. In een nationaal parlementair stelsel met twee kamers heeft elk van de twee kamers een stem (5).

Indien gemotiveerde adviezen ten minste *een derde* vertegenwoordigen van alle stemmen die aan de nationale parlementen zijn toegedeeld, moet het ontwerp opnieuw in overweging worden genomen. Deze drempel bedraagt *een vierde* indien het een ontwerp

nationaux montrent qu'il y a nettement plus d'avis émis dans le cadre du dialogue politique que dans le cadre du contrôle de subsidiarité (1).

b) Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité

En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union (2). Le Traité de Lisbonne a chargé les parlements nationaux de veiller au respect de ce principe de subsidiarité. À cet effet, un protocole prévoyant un contrôle de subsidiarité (*système d'alerte précoce*) a été ajouté aux traités européens. Les institutions de l'Union appliquent aussi le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (3).

Les parlements nationaux peuvent, dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif dans les langues officielles de l'Union, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles ils estiment que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité (4).

Chaque parlement national dispose de deux voix, réparties en fonction du système parlementaire national. Dans un système parlementaire national bicaméral, chacune des deux chambres dispose d'une voix (5).

Dans le cas où les avis motivés représentent au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux, le projet doit être réexaminé. Ce seuil est un quart lorsqu'il s'agit d'un projet d'acte législatif relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice (*carte*

(1) Zie bvb. het jaarverslag 2012 over de betrekkingen tussen de Europese Commissie en de nationale parlementen, COM(2013) 565 en het jaarverslag 2013 over de betrekkingen tussen de Europese Commissie en de nationale parlementen, COM(2014) 507.

(2) Art. 5, lid 3, eerste alinea, VEU.

(3) Art. 5, lid 3, tweede alinea, VEU.

(4) Art. 6, lid 1, Protocol nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

(5) Art. 7.1, lid 2, Protocol nr. 2.

(1) Voir, par exemple, le rapport annuel 2012 sur les relations entre la Commission européenne et les parlements nationaux, COM(2013) 565 et le rapport annuel 2013 sur les relations entre la Commission européenne et les parlements nationaux, COM(2014) 507.

(2) Art. 5, paragraphe 3, premier alinéa, TUE.

(3) Art. 5, paragraphe 3, deuxième alinéa, TUE.

(4) Art. 6, paragraphe 1, du Protocole n°2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

(5) Art. 7.1, paragraphe 2, du Protocole n°2.

van wetgevingshandeling betreft inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (*gele kaart*). De Europese Commissie kan, mits motivering, het ontwerp handhaven, wijzigen of intrekken (1).

Indien de gemotiveerde adviezen *ten minste een gewone meerderheid* vertegenwoordigen van alle stemmen die aan de nationale parlementen zijn toebedeeld (*oranje kaart*), treedt een bijzondere procedure in werking indien de Europese Commissie haar voorstel wil handhaven. De Commissie zal in een gemotiveerd advies moeten verantwoorden waarom het voorstel strookt met het subsidiariteitsbeginsel. Dit advies wordt samen met de gemotiveerde adviezen van de nationale parlementen aan de wetgever van de Unie voorgelegd. De Raad en het Europees Parlement oordelen of het wetgevingsvoorstel strookt met het subsidiariteitsbeginsel. Wanneer een meerderheid van 55 % van de leden van de Raad of een meerderheid van de stemmen in het Europees Parlement van oordeel is dat het voorstel niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel, wordt het wetgevingsvoorstel niet verder in overweging genomen (2).

D. Het beroep wegens niet-nakoming

1. Inleiding

De Europese Commissie zal als hoedster van de Verdragen zo nodig een lidstaat voor het Hof van Justitie dagen wanneer die staat de verplichtingen die uit het Unierecht voortvloeien niet nakomt.

De artikelen 258 en 260 VWEU maken een onderscheid tussen de gevallen waarbij een lidstaat een wetgevingsrichtlijn verkeerd heeft omgezet of het Europees recht verkeerd toepast (verordeningen, richtlijnen, besluiten) (artikel 258 en 260, lid 2, VWEU) en de gevallen waarbij een lidstaat geen omzettingsmaatregelen heeft meegedeeld aan de Europese Commissie, d.i. de niet-omzetting of onvolledige omzetting van een wetgevingsrichtlijn (3) (artikel 258 en 260, lid 3, VWEU).

In het geval van *verkeerde omzetting van een richtlijn of de verkeerde toepassing van het Europese recht*, kan het Hof van Justitie pas een financiële sanctie opleggen naar aanleiding van een tweede veroordeling wegens de niet-uitvoering van een eerste arrest waarin de niet-nakoming werd vastgesteld.

(1) Art. 7.2, Protocol nr. 2.

(2) Art. 7.3, Protocol nr. 2.

(3) Artikel 260, lid 3, VWEU heeft betrekking op richtlijnen die volgens een wetgevingsprocedure werden aangenomen en dus niet op gedelegeerde richtlijnen en uitvoeringsrichtlijnen.

jaune) (1). La Commission européenne peut alors, par décision motivée, maintenir, modifier ou retirer le projet.

Dans le cas où les avis motivés représentent au moins une majorité simple de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux, une procédure particulière (*carte orange*) est enclenchée si la Commission souhaite maintenir sa proposition. La Commission européenne devra, dans un avis motivé, justifier la raison pour laquelle elle estime que la proposition est conforme au principe de subsidiarité. Cet avis motivé ainsi que les avis motivés des parlements nationaux seront soumis au législateur de l'Union. Le Conseil et le Parlement européen examinent si la proposition législative est compatible avec le principe de subsidiarité. Si une majorité de 55 % de membres du Conseil ou une majorité des suffrages exprimés au Parlement européen estime que la proposition n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité, l'examen de celle-ci ne sera pas poursuivi. (2).

D. Le recours en manquement

1. Introduction

La Commission européenne, en tant que gardienne des traités, poursuivra si nécessaire un État membre devant la Cour de justice lorsque cet État ne respecte pas les obligations découlant du droit de l'Union.

Les articles 258 et 260 du TFUE établissent une distinction entre les cas où un État membre a transposé erronément une directive législative ou applique erronément le droit européen (règlements, directives, arrêtés) (article 258 et 260, paragraphe 2, TFUE) et les cas où un État membre n'a pas communiqué ses mesures de transposition à la Commission européenne, c'est-à-dire les cas de non-transposition ou de transposition incomplète d'une directive législative (3) (articles 258 et 260, paragraphe 3, TFUE).

En cas de *transposition incorrecte d'une directive ou d'application erronée du droit européen*, la Cour de justice ne peut infliger une sanction financière que dans le cadre d'une deuxième condamnation pour non-exécution d'un premier arrêt ayant constaté le manquement.

(1) Art. 7.2 du Protocole n°2.

(2) Art. 7.3 du Protocole n°2.

(3) L'article 260, paragraphe 3, du TFUE concerne les directives qui ont été adoptées conformément à la procédure législative et ne porte donc pas sur les directives déléguées et les directives d'exécution.

In het geval van *niet-mededeling van omzettingsmaatregelen* kan de lidstaat reeds bij een eerste niet-nakomingsarrest op vraag van de Europese Commissie worden veroordeeld tot een forfaitaire som en/of een dwangsom. Sinds het Verdrag van Lissabon hoeft de Europese Commissie niet meer te wachten tot de lidstaat een tweede maal wordt veroordeeld. Het risico van een financiële sanctie in geval van niet-omzetting is dus groot.

2. EU-Pilot

Wanneer de Europese Commissie een mogelijke overtreding van het recht van de Unie vaststelt of hierover een klacht van een burger of een onderneming ontvangt, zal ze het probleem eerst via een gestructureerde dialoog aankaarten bij de betrokken lidstaat in het kader van het EU-Pilot-systeem vooraleer een formele inbreukprocedure te openen op grond van artikel 258 VWEU. Het EU-Pilot systeem biedt de lidstaat dus een kans om zijn regelgeving te verduidelijken of aan te passen en aldus een formele inbreukprocedure te vermijden.

3. Formele procedure

De procedure omvat een precontentieuze en een contentieuze fase. De precontentieuze fase houdt in dat de Europese Commissie de lidstaat eerst schriftelijk in gebreke stelt, hetgeen de lidstaat toelaat om zich enerzijds te verdedigen tegen de tekortkomingen die hem worden verweten en om anderzijds alsnog zijn verplichtingen na te komen vooraleer de lidstaat voor het Hof van Justitie wordt gedaagd.

Indien het antwoord van de lidstaat op de ingebrekestelling de Europese Commissie niet kan overtuigen, brengt ze een met redenen omkleed advies uit, dat een gedetailleerde uiteenzetting bevat van de redenen die de Commissie tot de overtuiging hebben gebracht dat de lidstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen. Het met redenen omkleed advies bevat ook een termijn waarover de lidstaat beschikt om dit advies op te volgen.

Na het verstrijken van de termijn heeft de Commissie de mogelijkheid om de zaak bij het Hof van Justitie aanhangig te maken. De Europese Commissie draagt de bewijslast om de niet-nakoming aan te tonen (1). Wanneer het Hof vaststelt dat een lidstaat zijn verplichting tot omzetting van een richtlijn niet is nagekomen, velt het Hof een niet-nakomingsarrest. De niet-nakomingsprocedure berust op de objectieve vaststelling dat een lidstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen. Het Hof gaat dus enkel na of de lidstaat de richtlijn in al zijn aspecten en voor het volledige grondgebied van

En cas de *non-communication de mesures de transposition*, l'État membre peut, à la demande de la Commission européenne, être condamné à payer une somme forfaitaire et/ou une astreinte dès qu'un premier arrêt en manquement est prononcé. Depuis le Traité de Lisbonne, la Commission européenne ne doit plus attendre que l'État membre soit condamné une deuxième fois. Il y a donc un risque élevé de sanction financière en cas de non-transposition.

2. EU-Pilot

Lorsque la Commission européenne constate une violation potentielle du droit de l'Union ou reçoit à ce sujet une plainte d'un citoyen ou d'une entreprise, elle aborde d'abord le problème par le biais d'un dialogue structuré avec l'État membre concerné dans le cadre du système EU-Pilot, avant d'ouvrir une procédure d'infraction au titre de l'article 258 du TFUE. Le système EU-Pilot offre donc à l'État membre une possibilité de clarifier ou d'adapter sa réglementation et d'éviter ainsi une procédure d'infraction formelle.

3. Procédure formelle

La procédure comporte une phase précontentieuse et une phase contentieuse. Au cours de la phase précontentieuse, la Commission européenne adresse d'abord à l'État membre une mise en demeure écrite, ce qui permet à celui-ci, d'une part, de se défendre contre les manquements qui lui sont reprochés et, d'autre part, de se mettre en règle par rapport à ses obligations avant d'être assigné devant la Cour de justice.

Si la réponse de l'État membre à la mise en demeure ne convainc pas la Commission européenne, celle-ci émet un avis motivé contenant un exposé détaillé des raisons qui l'ont convaincue que l'État membre n'a pas respecté ses obligations. L'avis motivé contient aussi le délai imparti à l'État membre pour s'y conformer.

Une fois le délai expiré, la Commission peut saisir la Cour de justice. La charge de la preuve du manquement incombe à la Commission européenne (1). Lorsque la Cour constate qu'un État membre a manqué à son obligation de transposition d'une directive, elle rend un arrêt en manquement. La procédure en manquement repose sur le constat objectif qu'un État membre n'a pas respecté ses obligations. La Cour ne fait donc que vérifier si l'État membre a transposé et exécuté la directive dans tous ses aspects et pour la totalité de son territoire. Dès l'instant où la Cour de justice a constaté

(1) Lenaerts, K., en Van Nuffel, P., o.c., blz. 660.

(1) Lenaerts, K., et Van Nuffel, P., op.cit., p. 660.

de lidstaat heeft omgezet en uitgevoerd. Zodra het Hof van Justitie de inbreuk op het recht van de Europese Unie heeft vastgesteld, komt het aan de lidstaat toe om binnen een redelijke termijn de nodige maatregelen te nemen om het niet-nakomingsarrest uit te voeren. Deze redelijke termijn houdt rekening met de verplichtingen die moeten worden nagekomen en houdt dus een feitelijke appreciatie in.

Indien de lidstaat na die redelijke termijn nog steeds niet de nodige maatregelen heeft genomen ter uitvoering van het niet-nakomingsarrest, kan de Europese Commissie overeenkomstig artikel 260, tweede lid, VWEU, de lidstaat opnieuw in gebreke stellen. Indien de argumenten van de lidstaat de Europese Commissie niet kunnen overtuigen, zal ze, ditmaal zonder met redenen omkleed advies, de zaak opnieuw voor het Hof van Justitie brengen en zal ze een forfaitaire som (boete) en een dwangsom vorderen.

Indien de lidstaten hun verplichting tot mededeling van maatregelen genomen ter omzetting van richtlijnen niet nakomen, kan de Europese Commissie reeds bij een eerste veroordeling een forfaitaire som of een dwangsom vorderen (art. 260, lid 3, VWEU).

De *dwangsom* heeft tot doel druk te zetten op de lidstaat om zo snel mogelijk een einde te maken aan de niet-nakoming die door het tweede arrest is vastgesteld.

De veroordeling tot een *forfaitaire som (boete)* heeft betrekking op de niet-nakoming in het verleden, namelijk de gevolgen voor de particuliere en publieke belangen.

De Europese Commissie heeft richtsnoeren vastgesteld voor de omvang van de forfaitaire som en dwangsom. Deze dienen als referentiebasis voor het Hof van Justitie. De elementen waarop de grootte van de som gebaseerd is, zijn de duur en de ernst van de inbreuk en de financiële draagkracht van de lidstaat.

l'infraction au droit de l'Union européenne, il incombe à l'État membre concerné de prendre, dans un délai raisonnable, les mesures nécessaires afin de mettre à exécution l'arrêt en manquement. Ce délai raisonnable tient compte des obligations qui doivent être respectées et comporte donc une appréciation de fait.

Si, passé ce délai raisonnable, l'État membre n'a toujours pas pris les mesures nécessaires à l'exécution de l'arrêt en manquement, la Commission européenne peut à nouveau le mettre en demeure conformément à l'article 260, paragraphe 2, du TFUE. Si les arguments de l'État membre ne parviennent pas à convaincre la Commission européenne, celle-ci saisira à nouveau la Cour de justice, cette fois sans avis motivé, et réclamera le paiement d'une somme forfaitaire (amende) et d'une astreinte.

Si les États membres manquent à leur obligation de communication des mesures prises en vue de la transposition de directives, la Commission européenne peut, dès la première condamnation, réclamer le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte (article 260, paragraphe 3, TFUE).

L'astreinte vise à faire pression sur l'État membre pour qu'il mette fin au plus vite au manquement constaté par le deuxième arrêt.

La condamnation au paiement d'une somme forfaitaire (amende) porte sur le manquement passé, c'est-à-dire sur les conséquences pour les intérêts privés et publics.

La Commission européenne a fixé des lignes directrices en ce qui concerne les modalités de calcul du montant de la somme forfaitaire et de l'astreinte. Ces lignes directrices servent de référence à la Cour de justice. Les éléments sur la base desquels la somme est calculée sont la durée et la gravité de l'infraction, ainsi que la capacité financière de l'État membre concerné.

III. CIJFERGEGEVENS

III. DONNÉES CHIFFRÉES

A. Scorebord Interne Markt

De Europese Commissie maakt om het half jaar (mei en november) d.m.v. een scorebord de resultaten bekend die de EU-lidstaten behalen bij de omzetting van de richtlijnen. De Commissie geeft daarbij ook een overzicht van de inbreukprocedures die starten als lidstaten de richtlijnen niet op tijd omzetten.

A. Tableau d'affichage du marché unique

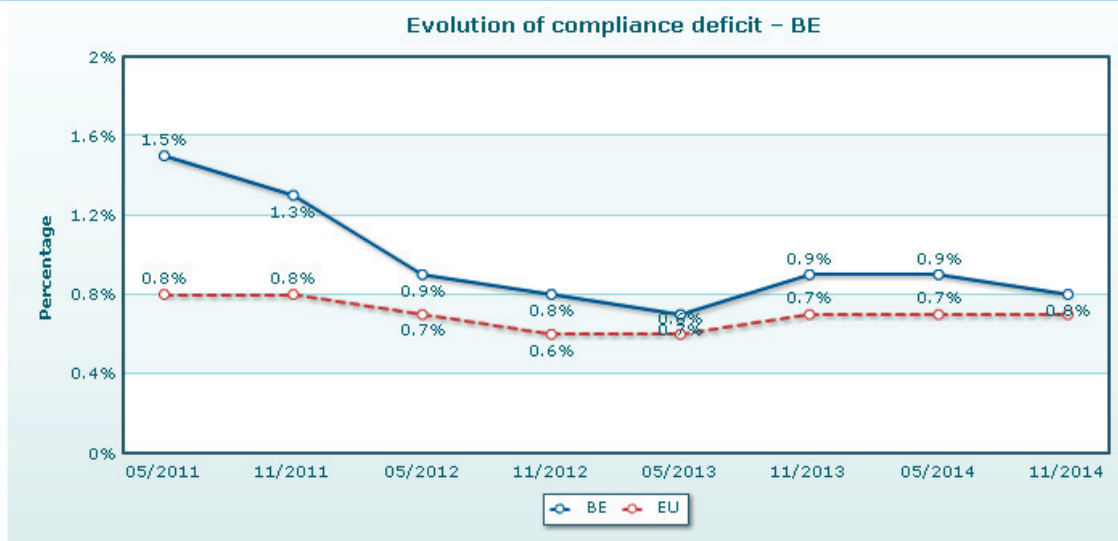
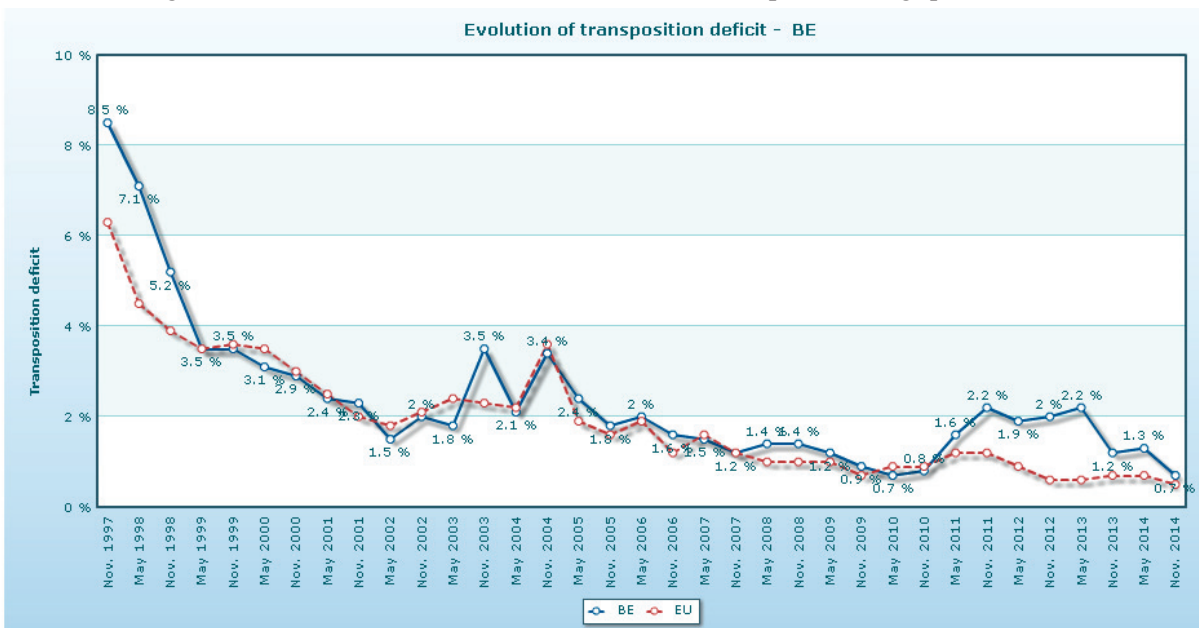
Tous les six mois, en mai et en novembre, la Commission européenne établit un tableau d'affichage dans lequel elle publie les résultats obtenus par les États membres concernant la transposition des directives. Elle donne également un aperçu des procédures d'infraction qui sont engagées lorsque certains États membres ne transposent pas les directives en temps voulu.

SCOREBORD INTERNE MARKT – MEI 2015

TABLEAU D’AFFICHAGE DU MARCHÉ UNIQUE – MAI 2015

Evolutie voor België

Évolution pour la Belgique



* Bron : Single Market Scoreboard Edition 05/2015 : http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/index_en.htm.

*Source : Single Market Scoreboard Edition 05/2015 : http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_fr.htm.

Transposition of law

Transposition deficit : 0.7 % (last report : 1.3 %) — lowest ever deficit even well below the 1 % target. Belgium managed to quit the red zone for the first time since November 2010.

EU average = 0.5 %

Proposed target (in Single Market Act) = 0.5 %

Overdue directives : 9 (last report : 16) and none more than 2 years overdue – one of the 2 Member States with the biggest fall

Average delay : 7.9 months (last report : 9.2 months) — part of the 6 Member States having decreased their average transposition delay. This decrease reflects the fact that Belgium has no long overdue directives left.

EU average = 9.2 months

Compliance deficit : 0.8 % (last report : 0.9 %) — slight improvement but still above the EU average

EU average = 0.7 %

Proposed target (in Single Market Act) = 0.5 %

INBREUKPROCEDURES**Transposition of law**

Transposition deficit : 0.7 % (last report : 1.3 %) — lowest ever deficit even well below the 1 % target. Belgium managed to quit the red zone for the first time since November 2010.

EU average = 0.5 %

Proposed target (in Single Market Act) = 0.5 %

Overdue directives : 9 (last report : 16) and none more than 2 years overdue – one of the 2 Member States with the biggest fall

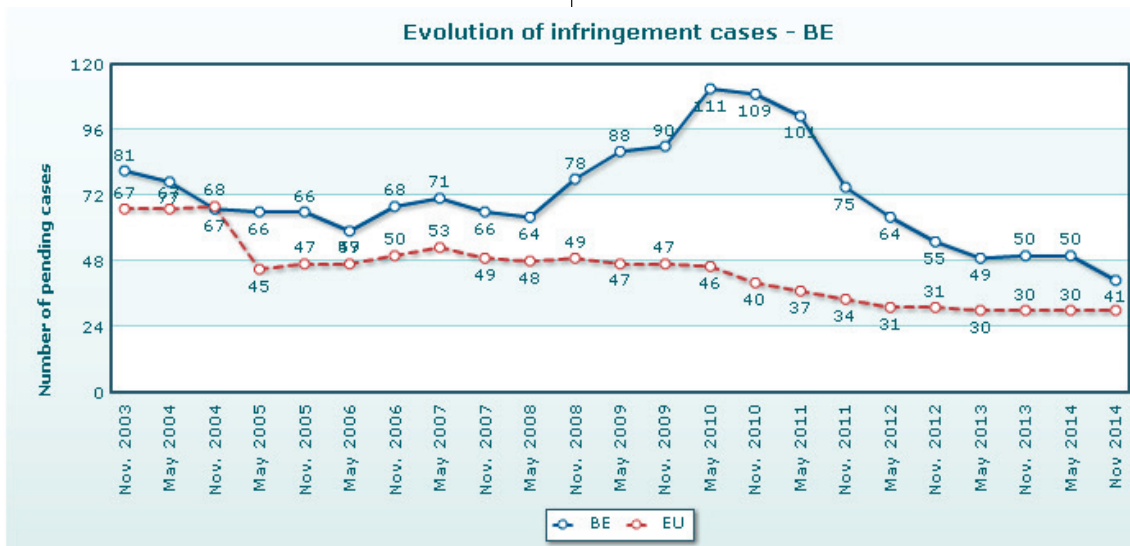
Average delay : 7.9 months (last report : 9.2 months) — part of the 6 Member States having decreased their average transposition delay. This decrease reflects the fact that Belgium has no long overdue directives left.

EU average = 9.2 months

Compliance deficit : 0.8 % (last report : 0.9 %) — slight improvement but still above the EU average

EU average = 0,7 %

Proposed target (in Single Market Act) = 0.5 %

PROCÉDURES D'INFRACTION

* Bron : Single Market Scoreboard Edition 05/2015 : http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/index_en.htm.

* Source : Single Market Scoreboard Edition 05/2015 : http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/index_fr.htm.

**SCOREBORD – NOVEMBER 2014 :
VERDELING VAN DE BEVOEGDHEDEN**

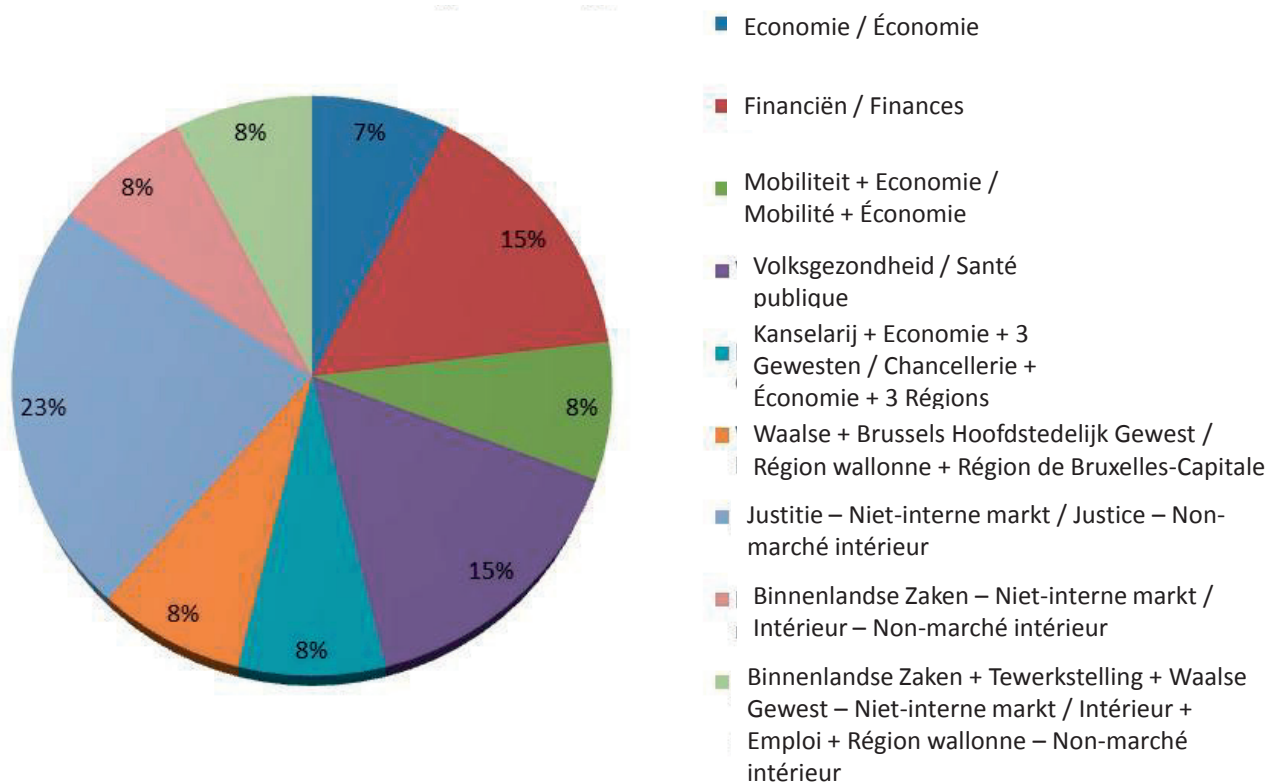
**TABLEAU D’AFFICHAGE – NOVEMBRE 2014 :
RÉPARTITION DES COMPÉTENCES**

9 interne marktlijnjes + 5 niet-interne marktlijnjes

Verdeling bevoegdheden

9 directives « marché intérieur » + 5 directives « non-marché intérieur »

Répartition compétences



B. Toepassing Protocol 1 en 2 in België sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon
B. Application des Protocoles 1 et 2 en Belgique depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne
1. Protocol 1 : « politieke dialoog »
1. Protocole 1 : le « dialogue politique »

Kamer Van Volksvertegenwoordigers / <i>Chambre des représentants</i>	13 adviezen over 20 documenten / <i>13 avis sur 20 documentes</i>	COM (2009) 338 COM (2011) 594 COM (2011) 635 COM (2011) 654 COM (2011) 778 COM (2011) 819 COM (2011) 821 COM (2012) 10 COM (2012) 352 COM (2012) 380 COM (2012) 381 COM (2012) 382 COM (2012) 776 COM (2013) 26 COM (2013) 27 COM (2013) 28 COM (2013) 29 COM (2013) 30 COM (2013) 31 COM (2013) 622
Senaat / <i>Sénat</i>	3 adviezen / <i>avis</i>	COM (2009) 154 COM (2010) 629 COM (2011) 541
Vlaams Parlement / <i>Parlement flamand</i>	1 advies / <i>avis</i>	COM (2013) 296
Waals Parlement / <i>Parlement wallon</i>	1 advies over 2 documenten / <i>1 avis sur 2 documents</i>	COM (2010) 94 COM (2010) 95

2. Protocol 2 : « subsidiariteitstoets »
2. Protocole 2 : le « test de subsidiarité »

Kamer Van Volksvertegenwoordigers / <i>Chambre des représentants</i>	4 met redenen omklede adviezen / <i>4 avis motivés</i>	COM (2011) 779 COM (2012) 11 COM (2012) 130 COM (2013) 173
Senaat / <i>Sénat</i>	1 met redenen omkleed advies / <i>1 avis motivé</i>	COM (2011) 635
Vlaams Parlement / <i>Parlement flamand</i>	1 met redenen omkleed advies / <i>1 avis motivé</i>	COM (2013) 133

3. Cijfergegevens voor de periode 2011-2014 over aantal naar commissies doorgestuurde voorstellen en aantal geagendeerde voorstellen

3. Données chiffrées pour la période 2011-2014 concernant le nombre de propositions transmises aux commissions et le nombre de propositions mises à l'ordre du jour

Parlementaire jaar / <i>Année parlementaire</i>	Aantal ontvangen documenten / <i>Nombre de documents reçus</i> + aantal dossiers / <i>nombre de dossiers</i> (COM+SEC/SWD)	Aantal dossiers dat werd doorgestuurd naar de commissies / <i>Nombre de dossiers transmis aux commissions</i>		Aantal geagendeerde dossiers / <i>Nombre de dossiers mis à l'ordre du jour</i>		Aantal adviezen (RO = subsidiariteitsadvies, PD = politieke dialoog) / <i>Nombre d'avis (AS = avis de subsidiarité, DP = dialogue politique)</i>
		Wetgevend <i>Législatif</i>	Niet-wetgevend <i>Non-législatif</i>	Wetgevend <i>Législatif</i>	Niet-wetgevend <i>Non-législatif</i>	
Juni / <i>juin</i> 2010 — mei <i>/ mai</i> 2011	753 documenten / <i>documents</i> 530 dossiers	74	117		4 COM (2010) 629 COM (2011) 112 COM (2011) 146 COM (2011) 248	1 PD COM (2010) 629
Juni / <i>juin</i> 2011 — mei <i>/ mai</i> 2012	1025 documenten / <i>documents</i> 616 dossiers	117	111	1 COM (2011) 635	3 COM (2011) 303 COM (2011) 541 COM (2011) 807	1 RO COM (2011) 635 1 PD COM (2011) 541
Juni / <i>juin</i> 2012 — mei <i>/ mai</i> 2013	+/- 1000 documenten / <i>documents</i> 576 dossiers	86	127	2 COM (2012) 499 COM (2013) 71		
Juni / <i>juin</i> 2013 — mei <i>/ mai</i> 2014	+/- 1000 documenten / <i>documents</i> 651 dossiers	53	139		2 COM (2013) 846 COM (2013) 847	

C. Overzicht van de gemotiveerde adviezen die in 2013 door de lidstaten werden aangenomen

C. Aperçu des avis motivés adoptés par les États membres en 2013

National Parliament	Chamber	Reasoned opinions received in 2013 (subsidiarity control mechanism)	
		Uploaded	COM number
Austria	Bundesrat	6	COM/2013/0262, COM/2013/0267, COM/2013/0627, COM/2013/0260, COM/2013/0620, COM/2013/0028
Austria	Nationalrat	0	
Belgium	Chambre des Représentants	1	COM/2013/0173

Belgium	Sénat	1	COM/2013/0133
Bulgaria	Narodno Sabranie	0	
Cyprus	Vouli ton Antiprosopon	1	COM/2013/0534
Czech Republic	Senát	2	COM/2013/0534, COM/2013/0535
Czech Republic	Poslanecká sněmovna	0	
Croatia (01.07 2013)		0	
Denmark	Folketinget	0	
Estonia	Riigikogu	1	COM/2013/0207
Finland	Eduskunta	1	COM/2013/0133
France	Sénat	4	COM/2013/0550, COM/2013/0721, COM/2013/0534, COM/2013/0029
France	Assemblée nationale	1	COM/2013/0296
Germany	Bundesrat	3	COM/2013/0133, COM/2013/0721, COM/2013/0173
Germany	Bundestag	0	
Greece	Vouli ton Ellinon	2	COM/2013/0151, COM/2013/0472
Hungary	Országgyűlés	1	COM/2013/0534
Ireland	Oireachtas (both Chambers)	4	COM/2013/0250, COM/2013/0133, COM/2013/0627, COM/2013/0534
Italy	Senato della Repubblica	1	COM/2013/0296
Italy	Camera dei Deputati	0	
Latvia	Saeima	1	COM/2013/0296
Lithuania	Seimas	6	COM/2013/0133, COM/2013/0029, COM/2013/0027, COM/2013/0030, COM/2013/0028, COM/2013/0031
Luxembourg	Chambre des Députés	3	COM/2013/0265, COM/2013/0029, COM/2013/0028
Malta	Kamra tad-Deputati	5	COM/2013/0409, COM/2013/0627, COM/2013/0296, COM/2013/0410, COM/2013/0534
Poland	Sejm	1	COM/2013/0296
Poland	Senat	1	COM/2013/0133
Portugal	Assembleia da República	0	
Romania	Senatul	2	COM/2013/0027, COM/2013/0031
Romania	Camera Deputaților	2	COM/2013/0147, COM/2013/0534
Slovakia	Národná rada	0	
Slovenia	Državni svet	0	
Slovenia	Državni zbor	1	COM/2013/0534
Spain	Congreso de los Diputados and Senado (both Chambers)	3	COM/2013/0296, COM/2013/0472, COM/2013/0173
Sweden	Riksdagen	13	COM/2013/0048, COM/2013/0147, COM/2013/0133, COM/2013/0627, COM/2013/0296, COM/2013/0071, COM/2013/0520, COM/2013/0029, COM/2013/0027, COM/2013/0030, COM/2013/0028, COM/2013/0031, COM/2013/0534
The Netherlands	Eerste Kamer Staten Generaal	4	COM/2013/0133, COM/2013/0029, COM/2013/0028, COM/2013/0534
The Netherlands	Tweede Kamer Staten Generaal	6	COM/2013/0262, COM/2013/0147, COM/2013/0133, COM/2013/0029, COM/2013/0028, COM/2013/0534
United Kingdom	House of Commons	4	COM/2013/0147, COM/2013/0618, COM/2013/0619, COM/2013/0534
United Kingdom	House of Lords	3	COM/2013/0618, COM/2013/0619, COM/2013/0534
	Total	84	

Noot : bij de Senaat wordt één advies vermeld, terwijl er in dat jaar geen enkel werd uitgebracht. Het betreft een gemotiveerd advies van het Vlaams Parlement over maritieme ruimtelijke ordening en geïntegreerd kustbeheer (COM (2013) 133). Aangezien de regionale parlementen geen rechtstreekse toegang hebben tot IPEX, werd namelijk overeengekomen dat de Senaat hun subsidiariteitsadviezen en adviezen in het kader van de politieke dialoog zouden invoeren.

D. Overzicht van de gemotiveerde adviezen die in 2014 door de lidstaten werden aangenomen

Note : dans la case correspondant au Sénat, un avis est mentionné, alors qu'aucun avis n'a été formulé durant l'année en question. Il s'agit en fait d'un avis motivé du Parlement flamand relatif à la proposition de directive établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières (COM (2013) 133). Étant donné que les parlements régionaux ne disposent pas d'un accès direct à IPEX, il avait été convenu que le Sénat se chargerait d'introduire leurs avis en matière de subsidiarité et leurs avis dans le cadre du dialogue politique.

D. Aperçu des avis motivés adoptés par les États membres en 2014

National Parliament	Chamber	Reasoned opinions received in 2014	
		Uploaded	COM number
Austria	Bundesrat	3	COM/2014/0180, COM/2014/0212, COM/2014/0397
Austria	Nationalrat	1	COM/2014/0212
Belgium	Chambre des Représentants		
Belgium	Sénat		
Bulgaria	Narodno Sabrania		
Cyprus	Vouli ton Antiprosopon		
Czech Republic	Senát	1	COM/2014/0397
Czech Republic	Poslanecká sněmovna		
Croatia	Sabor	1	COM/2014/0397
Denmark	Folketinget	1	COM/2013/0884
Estonia	Riigikogu		
Finland	Eduskunta		
France	Sénat	3	COM/2013/0721, COM/2013/0894, COM/2014/0043
France	Assemblée nationale	1	COM/2013/0894
Germany	Bundesrat		
Germany	Bundestag		
Greece	Vouli ton Ellinon		
Hungary	Országgyűlés		
Ireland	Oireachtas (both Chambers)		
Italy	Senato della Repubblica	2	COM/2014/0004, COM/2014/0005
Italy	Camera dei Deputati		
Latvia	Saeima		
Lithuania	Seimas	1	COM/2013/0884
Luxembourg	Chambre des Députés	1	COM/2014/0180
Malta	Kamra tad-Deputati		

Poland	Sejm		
Poland	Senat		
Portugal	Assembleia da República		
Romania	Senatul		
Romania	Camera Deputaților		
Slovakia	Národná rada		
Slovenia	Državni svet		
Slovenia	Državni zbor		
Spain	Congreso de los Diputados and Senado (both Chambers)	1	COM/2013/0796
Sweden	Riksdagen	2	COM/2013/0814, COM/2013/0884
The Netherlands	Eerste Kamer Staten Generaal		
The Netherlands	Tweede Kamer Staten Generaal	2	COM/2013/0822, COM/2014/0167
United Kingdom	House of Commons	3	COM/2013/821, COM/2013/0893, COM/2014/0221
United Kingdom	House of Lords		
	Total	23	

Bron : IPEX

Source : IPEX

The result is expressing all documents uploaded on IPEX by national Parliaments and labelled as Reasoned Opinions in the year 2014, including for procedures started in 2013 (data centralized and verified by the Information Officer and the national Correspondents, 24 February 2015)

IV. VERSLAG VAN DE HOORZITTINGEN

A. Hoorzitting van 26 januari 2015 met de heer François Roux, directeur-generaal Europese Zaken, FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

A.1. Inleidende uiteenzetting door de heer Roux

Inleiding : omzetting, EU-Pilot, SOLVIT

De kern van het omzettingsproces is de Europese richtlijn, een rechtshandeling van de Europese Unie die uitgewerkt wordt door de Raad van de Europese Unie samen met het Europees Parlement, of in sommige gevallen op voorstel van de Europese Commissie. Een richtlijn « is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen ».

Zodra de richtlijn in werking is getreden, moet zij door elke lidstaat waarvoor zij bestemd is in de eigen nationale wetgeving worden omgezet. In België is iedere overheid binnen haar bevoegdheidsdomein verantwoordelijk voor het omzetten van Europese richtlijnen.

Naargelang de materie kan de federale overheid enerzijds, of alle gefedereerde entiteiten (de drie Gemeenschappen, de drie Gewesten, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie) anderzijds, bevoegd zijn. Teneinde te voldoen aan de eis van juridische zekerheid, moeten de Europese richtlijnen met voldoende precisie en duidelijkheid worden omgezet. Als een richtlijn rechten voor particulieren creëert, moeten zij immers in staat zijn om het geheel van hun rechten te kennen, en zich desgevallend voor de nationale gerechten daarop kunnen beroepen. Daarom dient de omzetting in principe te gebeuren via wetteksten en/of reglementen die officieel worden bekendgemaakt. Deze omzetting is in België geen makkelijke opgave. Daarom worden deze werkzaamheden gecoördineerd.

De algemene *follow-up* en coördinatie van de omzettingswerkzaamheden door de verschillende overheden geschiedt op politiek niveau door de minister van Buitenlandse Zaken en op administratief niveau door de Federale Overheidsdienst (FOD) Buitenlandse Zaken.

Het hele omzettingsproces wordt nauwlettend in de gaten gehouden door de Europese Commissie die over de

IV. COMPTE RENDU DES AUDITIONS

A. Audition du 26 janvier 2015 de M. François Roux, directeur général des Affaires européennes, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement

A.1. Exposé introductif de M. Roux

Introduction : transposition, EU-Pilot, SOLVIT

L'élément central du processus de transposition est la directive européenne, c'est-à-dire un type d'acte juridique de l'Union européenne pris par le Conseil de l'Union européenne avec le Parlement européen, ou seul dans certains cas, sur proposition de la Commission européenne. La directive « lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens ».

Une fois entrée en vigueur, la directive doit être transposée par chaque État destinataire dans sa législation nationale. En Belgique, chaque autorité est responsable de la transposition des directives européennes à l'intérieur de son domaine de compétence.

En fonction de la matière, l'autorité compétente est soit l'autorité fédérale, soit l'ensemble des entités fédérées (les trois Communautés, les trois Régions, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française). En vue de répondre à l'exigence de la sécurité juridique, les directives européennes doivent être transposées avec toute la précision et la clarté nécessaires. Si une directive accorde des droits aux particuliers, ces derniers doivent en effet pouvoir connaître l'ensemble de leurs droits et, le cas échéant, pouvoir les invoquer devant les juridictions nationales. C'est pourquoi la transposition doit en principe se faire par voie de textes de lois et/ou de règlements publiés officiellement. En Belgique, cette transposition n'est pas une sinécure et elle nécessite une certaine coordination.

Le suivi général et la coordination des travaux de transposition par les différentes autorités sont assurés au niveau politique par le ministre des Affaires étrangères et au niveau administratif par le Service public fédéral (SPF) Affaires étrangères.

L'ensemble du processus de transposition des directives est étroitement suivi par la Commission

verdragen waakt. Vertragingen in de omzetting van een richtlijn kunnen een inbreukprocedure op gang brengen die uiteindelijk kan leiden tot een veroordeling door het Hof van Justitie van de Europese Unie en tot zware financiële sancties. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 kan een lidstaat vanaf het eerste arrest veroordeeld worden tot het betalen van een forfaitaire som en/of een dwangsom.

Ook een foutieve omzetting of toepassing kan gevolgen hebben : indien de Europese Commissie van mening is dat een richtlijn foutief is omgezet, zal ze de desbetreffende lidstaat informeel vragen om de richtlijn alsnog juist om te zetten. Dit gebeurt via het EU-Pilotsysteem. De Europese Commissie, meer bepaald het secretariaat-generaal, heeft dit in 2008 ingevoerd om de samenwerking tussen de lidstaten en de Europese Commissie al in een vroeg stadium – dit wil zeggen alvorens een geschillenprocedure wordt gestart – te verbeteren. EU-Pilot is een informeel en vertrouwelijk online informatie-uitwisselingssysteem tussen de Europese Commissie en de 28 lidstaten. Het dient om een antwoord te bieden op klachten en informatieverzoeken van burgers en ondernemers, of op door de Europese Commissie geïnitieerde onderzoeken over de correcte toepassing of uitvoering van het recht van de Europese Unie, of over de conformiteit van het recht van lidstaten met het EU-recht. Indien de zaak niet binnen het kader van EU-Pilot kan worden opgelost, kan de Europese Commissie een inbreukprocedure starten.

Daarnaast kan een richtlijn – en bij uitbreiding het recht van de Europese Unie – die juist is omgezet, verkeerd worden toegepast. Dan kan SOLVIT een oplossing bieden. SOLVIT is een bemiddelingsdienst die door de Europese Commissie, meer bepaald de DG MARKT, is opgericht en die burgers en bedrijven helpt bij het vinden van een oplossing voor grensoverschrijdende problemen die te wijten zijn aan een verkeerde toepassing van de Europese regels door een overheidsdienst. Er bestaat een SOLVIT-centrum in elke Europese lidstaat, evenals in IJsland, Liechtenstein en Noorwegen.

Mocht naderhand blijken dat het probleem recurrent is, de nationale wetgeving niet overeenstemt met de Europese wetgeving en de zaak niet binnen het kader van SOLVIT kan worden opgelost, dan kan de Commissie het probleem aankarten in EU-Pilot.

européenne en tant que gardienne des traités. Tout retard dans la transposition d'une directive risque d'entraîner une procédure d'infraction susceptible d'aboutir au final à une condamnation par la Cour de justice de l'Union européenne, assortie de lourdes sanctions financières. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le 1^{er} décembre 2009, un État membre peut se voir condamner à payer une somme forfaitaire et/ou une astreinte dès le premier arrêt.

Une transposition ou une application incorrecte peut également avoir des conséquences : si la Commission européenne estime qu'une directive a été mal transposée, elle priera de manière informelle l'État membre concerné de la transposer correctement. Cette procédure passe par le système EU-Pilot, mis en place en 2008 par la Commission européenne – plus précisément par le secrétariat général – dans le but d'améliorer à un stade précoce la collaboration entre les États membres et la Commission européenne – c'est-à-dire avant qu'une procédure contentieuse ne soit engagée. Le projet EU-Pilot est un système d'échange d'informations entre la Commission européenne et les 28 États membres. Ce système est informel, confidentiel et accessible en ligne. Son objectif est d'apporter une réponse aux plaintes et demandes de renseignements des citoyens et des entrepreneurs, aux enquêtes diligentées par la Commission européenne sur l'application et l'exécution correctes du droit de l'Union européenne ou sur la conformité du droit des États membres au droit européen. Si l'affaire ne peut être réglée dans le cadre du projet EU-Pilot, la Commission européenne peut engager une procédure d'infraction.

En outre, il se peut qu'une directive – et, par extension, le droit de l'Union européenne – soit mal appliquée malgré une transposition correcte. Dans ce cas, SOLVIT peut apporter une solution. SOLVIT est un réseau de médiation, fondé par la Commission européenne, et plus particulièrement par la DG MARKT, qui vient en aide aux entreprises et aux citoyens confrontés à un problème transfrontalier dû à une mauvaise application de la législation européenne par une administration. Il y a un centre SOLVIT dans chaque État membre ainsi qu'en Norvège, au Liechtenstein et en Islande.

S'il apparaît par la suite que le problème est recurrent, que la législation nationale n'est pas conforme à la législation européenne et que l'affaire ne peut être réglée dans le cadre de SOLVIT, la Commission est autorisée à le traiter dans le cadre du projet EU-Pilot.

Stand van zaken : Belgische score

De DG MARKT van de Europese Commissie stelt sinds 1997 een zesmaandelijks interne marktscorebord op om de tijdige omzetting door de Europese Unielidstaten te controleren. In de maanden mei en november wordt telkens een scorebord afgesloten.

Dit document bevat een overzicht van de omzetting van de Europese interne markt-richtlijnen, EU-Pilot (zaken die volgens Europese Commissie structurele lacunes illustreren in de omzetting in lidstaten en als dusdanig, wanneer niet geremedieerd, aanleiding kunnen geven tot een inbreukprocedure), inbreuken (andere dan wegens het niet-omzetten van richtlijnen) en de resultaten van SOLVIT per lidstaat (de dienst, voorzien in iedere lidstaat en in de landen van de Europese Economische Ruimte, behandelt op informele wijze klachten van burgers en bedrijven, dit door bemiddeling met het homologe SOLVIT-Center in andere betrokken lidstaten en de betrokken Belgische administratie. Het Belgisch SOLVIT-Center is onderbracht in de DGE-E3).

Er wordt bovendien een klassement opgesteld waarbij alle lidstaten worden gerangschikt volgens de omzettingsscores voor interne markt-richtlijnen, het aantal richtlijnen met een omzettingsovertraging van meer dan twee jaar en het aantal interne markt-inbreuken tegen de lidstaat.

Bij de afsluiting van het scorebord (opgelet : betreft enkel de omzettingsscore van interne markt-richtlijnen) van november 2014 bedroeg het omzettingsoverdeficit voor België 0,7 % (= 9 niet-omgezette (niet of onvolledig) richtlijnen). Met dit cijfer bereiken we een score onder de toegelaten 1 % -norm van de Europese Commissie, wat sinds het Belgische voorzitterschap in 2010 niet meer lukte.

Momenteel bedraagt het omzettingsoverdeficit voor België naar schatting 2 %, maar dit percentage zal ongetwijfeld nog significant dalen (het lopende scorebord wordt immers pas in mei 2015 afgesloten ; ondertussen zitten een heel aantal omzettingen in de laatste rechte lijn).

Op te merken valt dat het niet noodzakelijk gemengde bevoegdheidswetgeving is die laattijdig of moeilijk wordt omgezet. Evenwel, waar het gemengde bevoegdheden betreft, los van de bevoegdheidsverdeling, is het

État des lieux : score de la Belgique

Depuis 1997, la DG MARKT de la Commission européenne tient un tableau de bord semestriel du marché unique afin de contrôler si les États membres transposent bien les normes européennes dans les délais impartis. Le tableau de bord est clôturé chaque fois en mai et en novembre.

Ce document comporte un aperçu de la transposition des directives liées au marché intérieur, du projet EU-Pilot (affaires qui, d'après la Commission européenne, comportent des lacunes structurelles dans la transposition par les États membres et qui, en tant que telles, peuvent donner lieu à une procédure en manquement si les lacunes ne sont pas corrigées), des manquements (autres que pour cause de non-transposition de directives) et des résultats de SOLVIT par État membre (le service prévu au sein de chaque État membre et dans les pays de l'Espace économique européen traite de manière informelle les plaintes des citoyens et entreprises, grâce à la médiation entre le Centre SOLVIT situé dans les autres États membres concernés et l'administration belge concernée. Le Centre SOLVIT Belgique relève de la DGE-E3).

En outre, un classement des États membres est établi en fonction des scores de transposition des directives liées au marché intérieur, du nombre de directives accusant un retard de transposition de plus de deux ans et du nombre de manquements au marché intérieur commis à charge de l'État membre.

Lors de la clôture du tableau de bord (attention : concerne uniquement le score de transposition des directives liées au marché intérieur) de novembre 2014, le déficit de transposition de la Belgique s'élevait à 0,7 % (= 9 directives en défaut de transposition totale ou partielle). Notre score est inférieur à la norme de 1 % autorisée par la Commission européenne, ce qui n'était plus arrivé depuis la présidence belge en 2010.

À l'heure actuelle, le déficit de transposition de la Belgique est estimé à 2 %, mais ce pourcentage diminuera sans doute encore sensiblement (le tableau de bord en cours ne sera en effet pas clôturé avant mai 2015 ; d'ici là, toute une série de transpositions seront entrées dans la dernière ligne droite).

Il est à noter que les retards ou difficultés concernant la transposition ne sont pas le propre de la législation relevant des compétences mixtes. Mais lorsqu'il s'agit de compétences mixtes, indépendamment de la répartition

doorgaans het federale departement dat de leiding neemt van de werkzaamheden.

Huidige methodologie : rol van FOD Buitenlandse Zaken

a) Ambtelijk

Vergaderingen van de eurocoördinatoren

De dienst DGE/E3 van de FOD Buitenlandse Zaken organiseert en zit om de twee maanden een vergadering voor met alle eurocoördinatoren (1), in aanwezigheid van een aantal medewerkers van de Permanente Vertegenwoordiging, van de DGJ die het contentieux beheert en van het federaal parlement.

De dagorde van deze vergaderingen kan van allerlei aard zijn, afhankelijk van de zaken met prioriteit, maar in ieder geval :

— worden alle voorstellen van richtlijnen en de recent gepubliceerde richtlijnen besproken ;

— worden de piloten voor de omzettingen aangeduid ;

— wordt een stand van zaken van de omzetting van de richtlijnen, de lopende Europese Unie-Pilot-dossiers en de precontentieuze inbreukdossiers gegeven.

Gezien de rol van deze eurocoördinatoren is het van belang dat elke FOD en betrokken overheid deze taak toevertrouwt aan ambtenaren met rechtstreekse toegang tot het directiecomité en diens voorzitter binnen hun organisatie, en die zulks als hun enige taak hebben.

Om aandacht te vestigen op het cruciale belang van de taken van de eurocoördinatoren werd o.m. het College van voorzitters van de directiecomités gevat. Ook de bilaterale kabinetsvergaderingen kunnen hiertoe worden aangewend.

Vatten van de voorzitters van de directiecomités

De voorzitter van het directiecomité van de FOD Buitenlandse Zaken legt de stand van zaken betreffende de omzetting van richtlijnen regelmatig voor aan het College van voorzitters van de FOD's en de POD's, en vestigt de aandacht van zijn collega's op welbepaalde

(1) Elke FOD en de Gewesten en Gemeenschappen duiden een eurocoördinator aan. Deze is de verbindingsagent tussen Buitenlandse Zaken en de eigen administratie met het oog op tijdige en goede omzetting van de richtlijnen die binnen hun bevoegdheden vallen.

des compétences, c'est en général le niveau fédéral qui prend la direction des opérations.

Méthodologie actuelle : rôle du SPF Affaires étrangères

a) Au niveau administratif

Réunions des eurocoördinateurs

Tous les deux mois, le service DGE-E3 du SPF Affaires étrangères organise et préside une réunion de tous les eurocoördinateurs (1) à laquelle assistent certains collaborateurs de la Représentation permanente, de la DGJ qui gère le contentieux et du Parlement fédéral.

L'ordre du jour de ces réunions peut être de toute nature, en fonction des affaires prioritaires, mais contient au moins les points suivants :

— l'examen de toutes les propositions de directives et des directives récemment publiées ;

— la désignation des responsables de la transposition ;

— la réalisation d'un état des lieux concernant la transposition des directives, les dossiers en cours dans le cadre du projet EU-Pilot, et les dossiers précontentieux.

Vu le rôle que jouent les eurocoördinateurs, il est important que chaque SPF et chaque autorité concernée nomment à ce poste des fonctionnaires bénéficiant, au sein de leur organisation, d'un accès direct au Comité de direction et à son président, et qui seraient uniquement chargés de cette fonction.

Le collège des présidents de comité de direction a été saisi afin d'attirer l'attention sur l'importance cruciale des tâches prises en charge par les eurocoördinateurs. Les réunions intercabinets bilatérales peuvent également être utiles en la matière.

Saisie des présidents de comité de direction

Le président du comité de direction du SPF Affaires étrangères rend régulièrement compte de l'état d'avancement de la transposition des directives au Collège des présidents des SPF et SPP. Il attire l'attention de ses collègues sur certains problèmes qui pourraient survenir

(1) Chaque SPF, Région et Communauté désigne un eurocoördinateur. Celui-ci joue le rôle d'agent de liaison entre son administration et les Affaires étrangères en vue d'une transposition correcte et en temps voulu des directives qui relèvent de ses compétences.

problemen die in dat kader kunnen opduiken. Waar dit in het verleden een « vast agendapunt » was en als dusdanig aan visibiliteit en impact afnam, wordt het nu enkel actief opgenomen t.a.v. specifieke FOD's in geval van specifieke problemen.

Pakketvergaderingen van de Europese Commissie

Eén of twee maal per jaar wordt op initiatief en op vraag van een van de directoraten-generaal van de Europese Commissie een « pakketvergadering » georganiseerd om met een lidstaat een reeks dossiers te bespreken waarvoor dit directoraat-generaal bevoegd is, en om samen naar oplossingen voor bepaalde problemen te zoeken. In België worden deze vergaderingen met de Europese Commissie en de bevoegde Belgische overheden gewoonlijk voorgezeten door de dienst E3 van de FOD Buitenlandse Zaken, met de DGJ als ondervoorzitter aangezien tijdens deze vergaderingen ook geschillen worden besproken (ingebrekestellingen, overtredingen ...).

Benelux-samenwerking

In 2010 lanceerde de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken, de heer Vanackere, de idee om een samenwerking in het kader van de Benelux op gebied van omzetting en tenuitvoerlegging van de Europese reglementering door de lidstaten op te starten, om zo de informatie-uitwisseling te bevorderen en eventuele grensoverschrijdende problemen als gevolg van de tenuitvoerlegging van de Europese wetgeving te vermijden.

Eind 2014 onderstreepte België nogmaals het potentieel van een versterkte samenwerking. Het is hierbij onontbeerlijk dat dit proces door zowel de vakdepartementen als Buitenlandse Zaken wordt gedragen. Het secretariaat-generaal van de Benelux dient hierbij faciliterend op te treden.

Databank Eurtransbel

De databank Eurtransbel is het ICT-instrument dat fungeert als enige informatieloket. Deze databank volgt de weg die de Europese normen afleggen vanaf het moment dat ze als voorstel van richtlijn worden ingediend tot de volledige omzetting, met inbegrip van de precontentieuze procedures voor de Europese Commissie en de contentieuze procedures voor het Hof van Justitie van de Europese Unie. Dit centrale beheersinstrument werd ontworpen zodat alle overheden die een rol spelen bij het omzettingsproces een overzicht van de omzetting kunnen krijgen en gedetailleerde informatie kunnen opvragen over de omzetting van een specifieke richtlijn.

dans ce contexte. Ce qui était autrefois un « point permanent à l'ordre du jour », perdant ainsi en visibilité et en impact, est aujourd'hui devenu un point que les SPF compétents ne traitent plus de manière active qu'en cas de problème spécifique.

Réunions « paquets » de la Commission européenne

La réunion « paquet », tenue une à deux fois par an, est organisée à l'initiative et à la demande d'une des directions générales de la Commission européenne afin d'examiner avec un État membre un ensemble de dossiers qui relèvent de la compétence de cette DG et afin de chercher conjointement des solutions aux difficultés rencontrées. En Belgique, cette réunion entre la Commission européenne et les autorités belges compétentes est généralement présidée par le service E3 du SPF Affaires étrangères et coprésidée par la DGJ étant donné que ces réunions servent aussi à discuter des dossiers « contentieux » (mises en demeure, infractions...).

Coopération Benelux

En 2010, le ministre des Affaires étrangères, M. Vanackere, lançait l'idée d'une coopération au sein du Benelux pour la transposition et la mise en œuvre de la réglementation européenne dans les États membres, dans le but de favoriser l'échange d'informations et d'éviter les éventuels problèmes transfrontaliers qui seraient liés à la mise en œuvre de la législation européenne.

Fin 2014, la Belgique soulignait une fois de plus le potentiel d'une coopération renforcée. Il est indispensable à cet égard que ce projet soit soutenu tant par les départements compétents que par les Affaires étrangères. Le secrétariat général du Benelux doit jouer un rôle de facilitateur.

Banque de données Eurtransbel

L'outil TIC qui fonctionne comme guichet unique d'information est la banque de données Eurtransbel. Elle suit le parcours des normes européennes depuis le stade de la proposition de directive jusqu'à la transposition complète. Elle englobe aussi les procédures précontentieuses devant la Commission européenne et les procédures contentieuses devant la Cour de justice de l'Union européenne. Cet instrument de gestion central a été conçu afin que toutes les autorités intervenant dans le processus de transposition puissent avoir une vue d'ensemble de la transposition et obtenir des informations précises sur la transposition d'une directive spécifique.

Dit is een onmisbaar instrument om een geconsolideerde, nauwkeurige en voortdurend bijgewerkte *follow-up* te krijgen. Het is echter niet gebruiksvriendelijk en dus vatbaar voor verbetering.

De DGE-E3 beheert bovendien ook tabellen die bestemd zijn voor intern gebruik en voor de regering (Ministerraad, Overlegcomité).

Ten slotte kan ook worden gewezen op technische departementale werkgroepen die werden gecreëerd in sommige FOD's en die stroomopwaarts samenkomen (technische standpuntvoorbereiding voor DGE-coördinaties, en weer stroomafwaarts, o.m. om omzetting vervolgens beter op elkaar af te stemmen (bv FOD Economie (IEC – Interministeriële Economische Commissie – en Enover – Energie-overleg tussen de federale Staat en de Gewesten) of CCIM – Coordinatiecomité Internationaal Milieubeleid).

b) Politiek

Agendering op de Ministerraad en het Overlegcomité (wat, wanneer)

Om de twee maanden behandelt de Ministerraad de omzettings- en inbreukdossiers waarvoor het federale niveau (gedeeltelijk) bevoegd is. Voor een betere opvolging van problematische dossiers wordt, wanneer nodig, ook een bijkomende nota « specifieke dossiers » voorgelegd. De minister van Buitenlandse Zaken is hierbij steeds aanwezig.

Het Overlegcomité behandelt iedere maand de omzettings- en inbreukdossiers waarvoor de gefedereerde entiteiten (gedeeltelijk) bevoegd zijn. Ook hier kan, indien nodig, een bijkomende nota « specifieke dossiers » worden voorgelegd.

Aanwezigheid van de minister op het Federaal Adviescomité voor de Europese Aangelegenheden

Er wordt jaarlijks een vergadering van het Adviescomité gewijd aan de omzetting van de Europese richtlijnen in Belgisch recht. Tijdens die vergadering legt de minister van Buitenlandse Zaken verantwoording af voor de vooruitgang op het vlak van de omzetting, de lopende procedures bij overtredingen en de denkpistes en voorstellen om het bestaande systeem te verbeteren.

Bilaterale interkabinettenvergaderingen

De bilaterale vergaderingen, georganiseerd en voorgezeten door een lid van de beleidscel Buitenlandse

Cet outil est indispensable pour garantir un suivi consolidé, précis et actualisé de manière permanente. Il n'est cependant pas toujours très convivial et est donc perfectible.

La DGE-E3 gère aussi des tableaux à usage interne et pour le gouvernement (Conseil des ministres, Comité de concertation).

Enfin, on peut également faire appel aux groupes de travail techniques départementaux mis en place dans certains SPF, qui se réunissent en amont (préparation technique des points de vue pour la coordination DGE) et ensuite en aval, entre autres pour mieux harmoniser les transpositions (par exemple le SPF Économie (CEI – Commission économique interministérielle – et CONCERE – Concertation État fédéral/Régions en matière d'énergie) ou CCPIE – Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement).

b) Au niveau politique

Inscription à l'ordre du jour du Conseil des ministres et du Comité de concertation (quoi, quand)

Tous les deux mois, le Conseil des ministres se penche sur les dossiers de transposition et d'infraction relevant (partiellement) de la compétence de l'autorité fédérale. Une note supplémentaire « dossiers spécifiques » y est en outre présentée si nécessaire afin d'assurer un meilleur suivi des dossiers problématiques. Le ministre des Affaires étrangères y est toujours présent.

Le Comité de concertation examine chaque mois les dossiers de transposition et d'infraction relevant (partiellement) des compétences des entités fédérées. Une note supplémentaire « dossiers spécifiques » peut aussi, si nécessaire, lui être transmise.

Présence du ministre au Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes

Annuellement, une réunion du Comité est consacrée à l'état des lieux de la transposition des directives européennes en droit belge. Lors de cette réunion, le ministre des Affaires étrangères rend donc compte de l'état d'avancement de la transposition, des procédures d'infractions en cours ainsi que de réflexions et propositions en vue d'améliorer le système actuel.

Réunions intercabinets bilatérales

Les réunions bilatérales, organisées et présidées par un membre de la cellule stratégique Affaires étrangères,

Zaken, laten toe om verschillende FOD's en gefedereerde overheden, evenals de beleidscellen van de bevoegde ministers, over de problematische dossiers te consulteren en om oplossingen te zoeken. De bilaterale vergaderingen worden gevolgd door nota's voor de Ministerraad en het Overlegcomité die op deze specifieke dossiers zijn toegespitst.

Recente evolutie

Europees beleid inzake omzetting (incl. boetes)

In geval van vermoede onvolledige of foutieve omzetting zal de Europese Commissie eerst proberen om via een gestructureerde dialoog met de lidstaten de problemen op te lossen. Lukt dat niet, zal zij een formele procedure krachtens artikel 258 VWEU (Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie) opstarten waarbij aan de betrokken lidstaat een ingebrekestelling wordt toegezonden. Bij gebreke van aanpassing tijdens de formele inbreukprocedure kan de Europese Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie van de Europese Unie, en bovendien nu ook, krachtens art. 260 lid 2 of 3 VWEU, een financiële sanctie eisen.

Wat België betreft, was dit het geval voor de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater van 21 mei 1991 (uiterlijk tegen eind 1998 moesten stedelijke gebieden en agglomeraties een minimaal systeem opzetten voor de opvang en zuivering van afvalwater). In 2004 werd ons land al een eerste maal veroordeeld door het Hof van Justitie van de Europese Unie omwille van niet-omzetting. In 2011 werd België voor een tweede keer door de Europese Commissie voor het Hof gebracht, met, eind 2013, een veroordeling met boete van 10 miljoen euro (en een dagelijkse dwangsom na 6 maanden). De boete van 10 miljoen euro werd door de federale Staat « voorgeschoten », bij ontstentenis van een akkoord over een gewestelijke verdeling.

Federaal regeerakkoord

Dat de achterstand m.b.t. de omzetting onaanvaardbaar is en dan ook moet worden aangepakt, in overleg met de bevoegde deelstaten, wordt ook als dusdanig onderkend in het federaal regeerakkoord. Wordt in dit kader voorzien :

— snelle informatiedoorstroming, met inbegrip van duidelijke afspraken in de heronderhandeling van het betrokken samenwerkingsakkoord (zie infra) ;

permettent de consulter les différents SPF et autorités fédérées, de même que les cellules stratégiques des ministres compétents, sur des dossiers problématiques et de rechercher des solutions. Ces réunions bilatérales donnent lieu à la rédaction de notes relatives à ces dossiers spécifiques et destinées au Conseil des ministres et au Comité de concertation.

Évolution récente

Politique européenne en matière de transposition (y compris amendes)

Lorsqu'elle soupçonne une transposition incomplète ou incorrecte, la Commission européenne tente d'abord de résoudre les problèmes par un dialogue structuré avec les États membres. Si ce dialogue n'aboutit pas, elle lance une procédure formelle fondée sur l'article 258 TFUE (Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) et adresse une mise en demeure à l'État membre concerné. Faute d'adaptation au cours de la procédure formelle d'infraction, la Commission européenne peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne et même infliger une sanction financière en vertu de l'article 260, paragraphes 2 ou 3, TFUE.

Pour la Belgique, ce fut le cas avec la directive de 1991 sur l'épuration des eaux (pour fin 1998 au plus tard, les régions urbaines et les agglomérations devaient mettre en place un système minimal de collecte et d'épuration des eaux usées). En 2004, notre pays fut une première fois condamné par la Cour de justice de l'Union européenne pour non-transposition. En 2011, la Belgique fut une seconde fois citée à comparaître devant la Cour par la Commission européenne et condamnée, fin 2013, à une amende de 10 millions d'euros (et à une astreinte journalière après 6 mois). L'État fédéral a « avancé » le montant de l'amende de 10 millions d'euros, faute d'accord sur une répartition entre les Régions.

Accord de gouvernement fédéral

L'accord de gouvernement fédéral convient que le retard dans la transposition est inacceptable et que des mesures doivent dès lors être prises en concertation avec les entités fédérées concernées pour y remédier. Les mesures suivantes sont prévues à cet égard :

— assurer un échange rapide d'informations et fixer des règles claires et précises dans le cadre de la renégociation de l'accord de coopération concerné (voir infra) ;

— afstand nemen van *goldplating*, behalve waar aangewezen voor onze internationale concurrentiepositie en zonder de procedure daardoor significant te verlengen ;

— met de deelstaten zal snel en binnen het kader van de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen de manier worden uitgewerkt waarbinnen de boetes en dwangsommen ingeval van laattijdige of onvolledige omzetting worden verdeeld, dit rekening houdend met het aandeel van iedere entiteit in de veroordeling ;

— desgevallend kan hierbij ook een « samenwerkingsrechtbank » worden opgericht of aangeduid.

Herziening van het samenwerkingsakkoord van 1994

Het samenwerkingsakkoord van 1994 tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten m.b.t. de vertegenwoordiging van België in de Raad van de Europese Unie, moet heronderhandeld worden, o.m. om rekening te houden met de wijzigingen die zijn ingetreden, in bijzonder de institutionele hervormingen naar aanleiding van de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Way forward

Binnen de FOD Buitenlandse Zaken

Eind 2014 werd voorzien in de overheveling van omzetting en EU-Pilot naar de DGE. Dit biedt grote kansen : de nauwe samenwerking tussen SOLVIT en EU-Pilot zal de druk van het vroege precontentieux doen dalen. Vooral de continuïteit en coherentie tussen onderhandeling van de richtlijnen en de omzetting ervan eens ze zijn aangenomen, neemt toe.

Al te veel, is de cesuur tussen onderhandeling en omzetting nog aanwezig. Hieraan kan mede verholpen worden door zo vroeg mogelijk in de onderhandelingsfase de omzettingpilot aan te duiden, en deze in contact te brengen met de onderhandelaar. Ook al zijn deze personen in regel niet van Buitenlandse Zaken, betere afstemming van de werkzaamheden binnen DGE-coördinaties en eurocoördinatorevergaderingen moet grotere coherentie, continuïteit en infodoorstroming mogelijk maken. Dat moet ook toelaten mogelijke struikelblokken in de latere omzetting eerder en beter te identificeren en waar mogelijk, te verhelpen in de onderhandeling.

— éviter la surréglementation, sauf lorsque notre position concurrentielle internationale le nécessite et sans prolonger significativement la procédure ;

— convenir rapidement avec les entités fédérées et dans le cadre de la loi spéciale de réformes institutionnelles du mode de répartition des amendes et astreintes dues en cas de transposition tardive ou incomplète, en tenant compte de la part de responsabilité de chaque entité dans la condamnation ;

— le cas échéant, créer ou désigner un « tribunal de la coopération ».

Révision de l'accord de coopération de 1994

L'accord de coopération de 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, relatif à la représentation de la Belgique au Conseil de l'Union européenne, doit être renégocié, entre autres pour prendre en compte les modifications intervenues, en particulier les réformes institutionnelles à l'occasion de l'entrée en vigueur du traité sur le fonctionnement de l'UE.

Aller de l'avant

Au sein du SPF Affaires étrangères

2014, les matières ayant trait à la transposition et au projet EU-Pilot ont été transférées à la DGE. Cela offre d'énormes possibilités : l'étroite collaboration entre SOLVIT et le projet EU-Pilot permettra ainsi de réduire la pression du précontentieux. On constate surtout une amélioration de la continuité et de la cohérence entre la négociation des directives et leur transposition une fois qu'elles ont été adoptées.

En effet, on constate encore trop souvent que les délais entre la négociation et la transposition sont trop longs. Il est possible d'y remédier en désignant, le plus tôt possible dans la phase de négociation, le responsable de la transposition, et en le mettant en contact avec le négociateur. Ces personnes ne font en principe pas partie des Affaires étrangères, mais une meilleure harmonisation des travaux de la DGE-coordination et des réunions des eurocoordinateurs doit apporter davantage de cohérence, de continuité et permettre un plus grand échange d'informations. Cela doit également permettre d'identifier plus rapidement et plus efficacement les éventuels obstacles qui pourraient survenir lors de la transposition et, lorsque c'est possible, de les déjouer dès la phase de négociation.

Overigens is het stellig te vermijden dat betrokken overheden pas aan de omzetting beginnen nadat de richtlijn is aangenomen. Veel kan reeds worden voorbereid van zodra de grote lijnen van de in ontwikkeling zijnde wetgeving getraceerd zijn. In deze is optimale samenwerking met de Permanente Vertegenwoordiging van essentieel belang.

Ten slotte is het aan te bevelen dat de gebruiksvriendelijkheid en de opmaak van Eurtransbel wordt geoptimaliseerd. Een handige unieke en gecentraliseerde ICT-tool is immers een grondvoorwaarde voor het welslagen van de omzettingsoefening, gezien het multi-playerveld dat hierbij is betrokken. Weze in deze genoteerd dat de gefedereerde entiteiten tot op heden enkel « zijn uitgenodigd » om Eurtransbel te voeden, wat eveneens niet bijdraagt tot de optimale werking ervan.

De organisatie van de bilaterale vergaderingen op interkabinetsniveau, met deelname van de administraties en hun eurocoördinatoren, heeft zijn nut bewezen. Het verdient dan ook aanbeveling om deze verder te zetten, waar en wanneer nodig.

Binnen de federale regering en met de deeleniteiten

Het federaal regeerakkoord van oktober 2014 voorziet de nodige stappen om de achterstand weg te werken en inbreukprocedures terug te dringen. Vooral het verbod (hoewel slechts in beginsel) van *goldplating* is een belangrijke stap vooruit. In het verleden werd immers al te dikwijls van de gelegenheid « gebruik gemaakt » om gehele wetgevingen te herzien naar aanleiding van een omzettingsoefening.

De heronderhandeling van het samenwerkingsakkoord van 1994, ook al gaat het in essentie over de voorbereiding van de Belgische standpuntbepaling en de vertegenwoordiging van België in de Raad, geeft ons kansen om ook wettelijk een globaal kader vast te leggen betreffende de omzetting van richtlijnen, met toezicht door de Interministeriële Conferentie voor het Buitelands Beleid (ICBB) en Overlegcomité.

Ook kan het nuttig zijn om de eurocoördinatorenvergadering op te nemen in het nieuwe samenwerkingsakkoord, om op die manier diens werking te institutionaliseren, en het belang, de rol en opdrachten van de eurocoördinatoren te onderstrepen.

Par ailleurs, il faut à tout prix éviter que les autorités concernées attendent l'adoption de la directive pour s'atteler à sa transposition. Elles peuvent déjà entamer certains travaux préparatoires dès que les grandes lignes de la législation en développement ont été tracées. Pour ce faire, une collaboration optimale avec la Représentation permanente est essentielle.

Enfin, il faut également veiller à ce que la convivialité et l'élaboration de la banque de données Eurtransbel soient optimisées. Un outil TIC unique et centralisé est en effet une condition sine qua non pour la réussite de l'exercice de transposition, étant donné la multitude d'acteurs associés à ce processus. Notons néanmoins que, jusqu'à présent, les entités fédérées ont seulement été « invitées » à alimenter Eurtransbel, ce qui ne contribue pas à son fonctionnement optimal.

L'organisation des réunions intercabinets bilatérales, avec la participation des administrations et de leurs eurocoördinateurs, a montré son utilité. Il est dès lors recommandé de continuer à organiser ces réunions lorsque cela s'avère nécessaire.

Au sein du gouvernement fédéral et des entités fédérées

L'accord de gouvernement fédéral d'octobre 2014 prévoit les mesures nécessaires pour combler le retard et réduire le nombre de procédures d'infraction. En particulier, l'interdiction de la *surréglementation* (même si ce n'est qu'un principe) constitue un pas important dans la bonne direction. Trop souvent dans le passé, l'on s'est servi de l'exercice de transposition comme prétexte pour réviser des législations entières.

Bien qu'elle ne consiste par définition qu'à préparer le point de vue de la Belgique et sa représentation au Conseil, la renégociation de l'accord de coopération de 1994 offre la possibilité de définir, légalement, un cadre global pour la transposition des directives, et ce sous le contrôle de la Conférence interministérielle « Politique étrangère » (CIPE) et du comité de concertation.

Il pourrait également être utile d'inscrire la réunion des eurocoördinateurs dans le nouvel accord de coopération. Cela permettrait d'institutionnaliser son fonctionnement et de mettre en exergue l'importance des eurocoördinateurs ainsi que leur rôle et les missions qui leur sont confiées.

Met het parlement

Het is van uiterst groot belang dat gewaakt wordt over een tijdige en juiste vertaling van het EU-beleid binnen onze rechtsorde en met de grootst mogelijke democratische legitimiteit. Binnen de Europese Unie wordt hard gewerkt aan betere regelgeving van hoge kwaliteit, en het is van belang dat de lidstaten hierbij, ook via de parlementen, optimaal worden betrokken via onderhandeling en vervolgens tijdige en juiste interne toepassing.

De samenstelling van de Senaat maakt het mogelijk om alle entiteiten van ons land te betrekken in de denkoefening om de omzetting te optimaliseren. Dit is dan ook een uitstekend moment om hierover van gedachten te wisselen en vanuit de DGE wordt uitgekeken naar de wijze waarop de samenwerking kan bijdragen tot succesvolle resultaten.

In het bijzonder worden niet-exhaustief alvast enkele suggesties geformuleerd om in deze nauwer en proactiever samen te werken :

— de Europese Commissie stelt halfjaarlijks een Interne Markt-scorebord op over de omzettingsprestaties door de lidstaten. Dit gegeven zou kunnen worden aangewend om parallel daaraan de Senaat te vatten over de stand van zaken, knelpunten, en opportuniteiten (twee maal per jaar in plaats van nu eenmaal) ;

— het regeerakkoord voorziet in een principiëverbod op *goldplating*. Mogelijks kan hierin een bijzondere parlementaire toezichtsrol zijn weggelegd ;

— de Senaat is vertegenwoordigd in de vergaderingen der eurocoördinatoren. Mogelijks kan ook die aanwezigheid nuttig worden aangewend voor versterkte interactie, en dit in een vroeg stadium van de omzettingen ;

— ten slotte biedt ook de Benelux-samenwerking inzake optimale interne marktwerking verdere mogelijkheden : waar het aanbeveling verdient om tussen de drie landen ook *bottom-up* te werken, kan samenwerking in deze tussen de drie parlementen mee het elan versterken, en kan de parlementaire Benelux-vergadering een forum zijn van meer en betere uitwisseling van goede praktijken, en van probleemoplossing (bv SOLVIT- en EU-pilot dossiers).

Avec le Parlement

Il est capital de veiller à ce que la politique européenne soit transposée correctement et en temps utile dans notre ordre juridique en maintenant une légitimité démocratique maximale. Au sein de l'Union européenne, de nombreux efforts sont fournis pour atteindre une réglementation de haute qualité ; il est crucial que les États membres soient associés au maximum à l'élaboration de cette réglementation, y compris par l'intermédiaire de leurs parlements, en participant à la négociation et ensuite en appliquant correctement et en temps utile cette réglementation dans leur droit interne.

La composition du Sénat permet d'impliquer toutes les entités du pays dans l'exercice de réflexion visant à optimiser la transposition et à procéder à des échanges de vues. La DGE attend avec impatience de voir comment la coopération pourra contribuer à la réussite de cette transposition.

En particulier, une liste non exhaustive de suggestions pour rendre la collaboration plus étroite et proactive est dressée :

— deux fois par an, la Commission européenne dresse un tableau d'affichage du marché intérieur sur les prestations des États membres en matière de transposition. Il faudrait en profiter pour informer parallèlement le Sénat de l'état de la situation, des problèmes et des occasions à saisir (deux fois par an au lieu d'une fois comme c'est le cas actuellement) ;

— l'accord de gouvernement prévoit une interdiction de principe de la surréglementation. Le Parlement pourrait peut-être jouer un rôle de contrôle à cet égard ;

— le Sénat est représenté au sein de la réunion des eurocoordinateurs. Cette présence pourrait également être mise à profit pour renforcer les interactions, et ce dès les premières phases de la transposition ;

— enfin, la coopération Benelux apporte également d'autres solutions pour optimiser le fonctionnement du marché intérieur : dans les domaines où il est indiqué que les trois pays du Benelux collaborent de manière ascendante, la coopération entre les parlements de ces pays pourrait renforcer l'élan ; l'assemblée parlementaire du Benelux pourrait être le lieu idéal pour échanger de bonnes pratiques et œuvrer à la résolution des problèmes (ex. : dossiers SOLVIT et EU-pilot).

A.2. Gedachtewisseling

Vragen van de senatoren

Mevrouw Zrihen meent dat een omzetting steeds met spoed moet geschieden, gelet op de zeer korte termijnen. De lokale, gewestelijke, gemeenschaps- en federale overheden die betrokken zijn bij de omzetting van Europese richtlijnen moeten goed worden voorbereid zodat ze niet voor verrassingen komen te staan. Ons land wil vooral geen astronomische boetes opgelegd krijgen.

De richtlijnen van 2002 over energiebesparingen in openbare gebouwen werden pas in 2010 in Belgisch recht omgezet. Het zou nuttig geweest zijn om alle betrokken instanties voor te bereiden, bijvoorbeeld door opleidingen te verstrekken aan de personen die belast zijn met het uitreiken van de energieprestatiecertificaten (EPC). Zo hadden alle betrokken partners bewust gemaakt kunnen worden, met inbegrip van gebouwenoperatoren en scholen.

Men moet zich bewust zijn van de impact van alle onderdelen van een voorgestelde richtlijn op het vlak van openbare aanbesteding, de gemeenschappelijke markt of nog, de uitbreiding of ontsluiting van de arbeidsmarkt teneinde sociale dumping te voorkomen.

Omgekeerd moeten de Europese overheden op de hoogte gebracht worden van de complexiteit van ons stelsel en moeten zij één aanspreekpunt hebben dat verantwoordelijk is voor de omzetting. De betrokken overheden in België beschouwen richtlijnen al te vaak als een last, terwijl zij veeleer een troef zijn. Daarom moet er voortdurend overleg zijn tussen de federale overheid en de deelstaten.

Volgens mevrouw Zrihen is de Belgische lobby bij de Europese Unie niet erg doeltreffend, wat in dit verband een nadeel is.

De heer Vanlouwe verwijst naar de passages die in het federaal regeerakkoord van 9 oktober 2014 zijn opgenomen en citeert :

« De achterstand bij de omzetting in Belgisch recht van de Europese Unie-wetgeving is thans onaanvaardbaar. De regering zal er, in overleg met de bevoegde deelstaten, op toe zien dat deze achterstand zo snel mogelijk weggewerkt wordt en daartoe zorgen voor een snelle informatiedoorstroming. Met betrekking tot deze informatiedoorstroming zal ze in het kader van de heronderhandeling van het betrokken samenwerkingsakkoord ook duidelijke afspraken nastreven.

A.2. Échange de vues

Questions des sénateurs

Mme Zrihen estime que le processus de transposition se déroule toujours dans l'urgence, vu les délais extrêmement courts impartis. Il faut bien préparer les autorités locales, régionales, communautaires ou fédérale concernées par la transposition des directives européennes pour qu'elles ne soient pas prises au dépourvu. Notre pays entend surtout éviter des amendes astronomiques.

Les directives de 2002 sur les économies d'énergie dans les bâtiments publics n'ont été transposées en droit belge qu'en 2010. Il aurait été intéressant de sensibiliser toutes les instances concernées à cette problématique, notamment par la formation des personnes chargées de délivrer des certificats de Performance énergétique des Bâtiments (PEB). Cela aurait permis de sensibiliser tous les partenaires concernés, y compris les opérateurs de bâtiments et les écoles.

Il faut être conscient de l'impact de toutes les composantes d'une directive proposée dans les domaines des marchés publics, du marché commun ou encore de l'élargissement ou de l'ouverture du marché du travail pour éviter le dumping social.

À l'inverse, il est intéressant aussi d'informer les autorités européennes de la complexité de notre système pour qu'elles aient un interlocuteur unique, responsable de la transposition. Trop souvent, les autorités concernées en Belgique considèrent ces directives comme une contrainte alors qu'il s'agit plutôt d'un atout. À cet égard, il faut un dialogue permanent entre l'autorité fédérale et les entités fédérées.

Selon l'intervenante, le lobby belge auprès de l'Union européenne n'est pas très performant, ce qui constitue un handicap en la matière.

M. Vanlouwe cite l'extrait suivant de l'accord de gouvernement fédéral du 9 octobre 2014 :

« Le retard accumulé pour la transposition en droit belge de la législation européenne est aujourd'hui inacceptable. En concertation avec les entités fédérées compétentes, le gouvernement veillera à ce que ce retard soit éliminé le plus rapidement possible. Il se chargera à cet effet d'assurer un échange rapide d'information et s'efforcera d'obtenir des règles claires et précises dans le cadre de la renégociation de l'accord de coopération concerné.

Daarenboven zal er geen *goldplating* plaatsvinden bij de omzetting van EU-richtlijnen tenzij een afwijking van het minimum dat de richtlijn vereist onze internationale concurrentiepositie kan verbeteren zonder de omzettingsprocedure significant te verlengen.

Samen met de deelstaten zal de federale regering, snel en binnen het kader dat de Bijzondere Wet tot Hervorming der instellingen oplegt, de manier uitwerken waarop de boetes en de dwangsommen in geval van niet-naleving van de termijnen of een onvolledige omzetting van de Europese wetgeving worden verdeeld. Daarbij wordt uitgegaan van het principe dat rekening zal gehouden worden met het aandeel in de veroordeling van elke entiteit. Desgevallend zal de wet zoals voorzien in art. 92bis, § 5 een « samenwerkingsrechtbank » oprichten of aanwijzen. »

Bestaan er statistieken en data m.b.t. richtlijnen waarbij België aan *goldplating* heeft gedaan en heeft deze operatie dan geleid tot vertraging bij de omzetting van de betreffende richtlijnen ?

Uit de uiteenzetting van de heer Roux leidt de heer Vanlouwe af dat niet zozeer de richtlijnen die gedeelde bevoegdheden bevatten, tot vertraging bij de omzetting leiden, maar eerder de richtlijnen die exclusief door de federale overheid moeten worden omgezet. Er werd volledigheidshalve bij vermeld dat cijfers steeds een momentopname betreffen en dat de federale regering op dit ogenblik een inhaaloperatie voorbereidt. Bestaan er cijfers over omzettingen van richtlijnen waarbij de deelstaten betrokken waren en kan er per deelstaat nagegaan worden wat telkens de omzettingsprestatie was? Hebben alle deelstaatsadministraties wel voldoende personeel om op een efficiënte en performante wijze richtlijnen om te zetten?

Ten slotte wenst spreker verduidelijking over de samenstelling van de eurocoördinatorenvergaderingen en hun profiel.

De heer Henry stelt vast dat de Belgische achterstand in de omzetting vooral op federaal niveau groot is. Hij vraagt nadere uitleg over de manier waarop de achterstand van 0,7 % werd berekend.

Worden sommige omzettingscategorieën sneller behandeld dan andere? Hangt dit af van de thema's die in de richtlijnen worden behandeld, van het feit dat verschillende overheden tegelijk een richtlijn moeten

En outre, il n'y aura pas de *goldplating* lors de la transposition des directives UE à moins qu'une divergence par rapport au minimum exigé par la norme UE puisse renforcer notre position concurrentielle internationale sans prolonger significativement la procédure de transposition.

Le gouvernement fédéral, en coopération avec les entités fédérées et dans le cadre que lui impose la loi spéciale de réformes institutionnelles, définira rapidement le mode de partage des amendes et astreintes en cas de non-respect des délais ou de transposition incomplète de la législation européenne. Il appliquera dans ce cas le principe qui tient compte de la part de responsabilité de chaque entité fédérée dans la condamnation. Le cas échéant, la loi créera ou désignera une « juridiction de coopération » comme prévu à l'art. 92bis, § 5. »

Dispose-t-on de statistiques et de données relatives à des directives pour lesquelles la Belgique a appliqué une surréglementation qui aurait ralenti leur transposition ?

M. Vanlouwe retient de l'exposé de M. Roux que ce ne sont pas tant les directives relevant de compétences partagées qui provoquent un ralentissement lors de la transposition, mais plutôt celles relevant de la compétence exclusive des autorités fédérales. Par souci d'exhaustivité, il a été précisé que les chiffres ne concernaient toujours qu'une mesure instantanée et que le gouvernement fédéral était à ce moment même en train de préparer une opération de rattrapage. Dispose-t-on de chiffres sur la transposition des directives auxquelles les entités fédérées ont été associées, et est-il possible de contrôler, par entité fédérée, quelle a été, à chaque fois, la performance en matière de transposition ? Les administrations des entités fédérées disposent-elles de suffisamment de personnel pour pouvoir transposer les directives de manière efficace et performante ?

Enfin, l'intervenant aimerait avoir des précisions sur la composition des réunions des eurocoordinateurs et sur les profils de ceux-ci.

M. Henry constate que le déficit de transposition en Belgique se situe plutôt au niveau fédéral et il souhaite des précisions quant au calcul de ce déficit estimé actuellement à 0,7 %.

Certaines catégories de transposition sont-elles traitées de manière plus expéditive que d'autres ? Cela dépend-il des thèmes traités dans les directives, du caractère simultané des transpositions par plusieurs

omzetten, of simpelweg van de bijzondere aard van een bepaald dossier ? Wat het geschil over het afvalwater betreft, situeert het probleem zich trouwens vooral in de praktische uitvoering van de richtlijn, en niet zozeer in de omzetting ervan.

Hoe staat België ervoor in vergelijking met de andere lidstaten van de Europese Unie ? Kan België een voorbeeld nemen aan de omzettingsprocedure in andere lidstaten met een federale staatsstructuur ?

Het regeerakkoord van 9 oktober 2014 voorziet in een samenwerkingsrechtbank om geschillen in verband met de omzetting van richtlijnen te regelen. Zijn er andere mogelijkheden om dergelijke problemen te regelen ?

Mevrouw Turan kan instemmen met de proactieve aanpak van de heer Roux, maar het lijkt haar niet opportuun om de Senaat hierin te betrekken. Er moet voornamelijk gezocht worden naar oplossingen die ertoe leiden dat richtlijnen, alvorens het parlement tussenkomt, sneller klaar zijn voor omzetting in Belgisch recht. Beschikt de FOD Buitenlandse Zaken hiervoor over voldoende gekwalificeerd personeel ? Hoe kan de werking van de eurocoördinatorenvergadering worden geoptimaliseerd ? Is de Eurtransbel-databank toegankelijk voor alle geïnteresseerden of beperkt tot een selecte groep van ingewijden ?

Hoe werkt de verdeelsleutel voor boetes en dwangsommen ingeval van laattijdige/onvolledige omzetting ? Zal men proberen vaste verdeelsleutels te bepalen of eerder opteren voor een *ad hoc*-regeling waarbij elke inbreuk afzonderlijk wordt beoordeeld ?

Volgens mevrouw Lambelin is er vaak te weinig communicatie tussen de initiatiefnemer van de onderhandelingen met het oog op een omzetting en de instantie die de omzetting zelf moet uitvoeren en die vaak pas kennis neemt van de richtlijn bij de publicatie ervan. Bovendien worden de deelnemers aan de onderhandelingen van deze Europese teksten te weinig bij de zaak betrokken.

Kan de heer Roux misschien iets meer vertellen over goede praktijken in de omzetting van Europese richtlijnen die door één van de deelstaten in België worden toegepast en die een inspiratiebron voor de senatoren kunnen vormen ?

De heer Vereeck verwijst vooreerst naar het door de heer Roux aangehaalde cijfer van 0,7 % achterstand op het Belgische scorebord van november 2014, wat onder

autorités ou simplement de la nature particulière d'un certain dossier ? Pour ce qui concerne d'ailleurs le contentieux relatif aux eaux usées, le problème se situe surtout dans la mise en œuvre pratique de la directive, et non pas tellement dans la transposition de celle-ci.

Quelle est la situation de la Belgique par rapport aux autres États membres de l'Union européenne ? La Belgique pourrait-elle s'inspirer des processus suivis en matière de transposition des directives par d'autres États membres dotés d'une structure fédérale ?

La mise en place d'une juridiction de coopération pour régler le contentieux en matière de transposition des directives est prévue par l'accord de gouvernement fédéral du 9 octobre 2014. Y a-t-il d'autres pistes envisageables pour résoudre ces problèmes ?

Mme Turan marque son accord sur l'approche proactive de M. Roux, mais il lui paraît inopportun d'associer le Sénat à ce projet. Il faut principalement trouver des solutions visant à accélérer la transposition des directives européennes en droit belge, avant que le Parlement n'intervienne. Le SPF Affaires étrangères dispose-t-il pour ce faire d'un personnel suffisamment qualifié ? Comment le fonctionnement de la réunion des eurocoördinateurs peut-il être optimisé ? La banque de données Eurtransbel est-elle accessible à toutes les personnes intéressées ou est-elle limitée à un groupe privilégié d'initiés ?

Comment la clé de répartition fonctionne-t-elle pour les amendes et les astreintes en cas de transposition tardive/incomplète ? Essaiera-t-on de fixer des clés de répartition ou optera-t-on pour un règlement *ad hoc* dans lequel chaque infraction fera l'objet d'une évaluation distincte ?

Selon Mme Lambelin, il y a souvent un manque de communication entre l'initiateur des négociations axées sur la transposition et la personne chargée de la transposition elle-même, qui découvre souvent la directive lors de sa publication. De plus, il faut déplorer le manque de participation des parties prenantes à la négociation de ces textes européens.

M. Roux pourrait-il en dire plus sur les bonnes pratiques en matière de transposition des directives européennes appliquées par l'une ou l'autre entité fédérée en Belgique et susceptibles d'inspirer les sénateurs ?

M. Vereeck fait tout d'abord référence au pourcentage évoqué par M. Roux, à savoir les 0,7 % de déficit de transposition indiqué dans le tableau d'affichage belge

de door de Europese Commissie vooropgestelde maximumnorm van 1 % blijft. Op dit ogenblik zou het cijfer op 2 % staan, maar dit zou tegen de bekendmaking van het volgende scorebord in mei 2015 verminderd moeten zijn, aldus de heer Roux. Klopt het dat de aangehaalde cijfers stockvariabelen zijn en geen flowvariabelen? Hoe snel wordt de stock aan omzettingsachterstand vernieuwd? Als het steeds om dezelfde richtlijnen gaat die niet omgezet geraken in Belgisch recht, is dit problematischer dan dat er steeds nieuwe richtlijnen kortstondig niet binnen de vooropgestelde termijn zouden worden omgezet.

Er rijzen, volgens de heer Roux, vooral problemen bij de omzetting van richtlijnen in de federale wetgeving. De Senaat wenst echter, in haar transversale coördinatie-rol, ook geïnformeerd te worden over de gevolgen van de verschillende wijze van omzetting van richtlijnen door de regionale overheden. Kan éénzelfde Europese richtlijn door de verschillende Gewesten en Gemeenschappen anders worden omgezet? Bestaan hiervan voorbeelden?

In de rechtsleer (P. Bursens en S. Helsen, « De omzetting van Europese richtlijnen in de Belgische rechtsorde. Potentiële knelpunten tijdens de omzettingsprocedure ». Tijdschrift voor wetgeving, 2001, p. 127) is sprake van « trajectcoördinatoren », Belgische ambtenaren (federale of regionale) die vanaf het begin, bij de beleidsvoorbereiding op één of andere wijze betrokken zijn bij de totstandkoming van de Europese wetgeving. Zijn dit dezelfde ambtenaren als de eurocoördinatoren?

De heer Vereeck gaat verder in op de opmerking van de heer Roux met betrekking tot de uitwerking van een verdeelsleutel voor boetes en dwangsommen ingeval van een laattijdige/onvolledige omzetting. Er bestaat reeds één intern sanctiesysteem: in artikel 5 van het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 tussen de federale overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, § 1, van het Verdrag inzake stabiliteit,

de novembre 2014, ce qui reste en deçà de la norme maximum de 1 % fixée par la Commission européenne. À l'heure actuelle, ce chiffre s'élèverait à 2 %, mais selon M. Roux, il devrait baisser d'ici à la publication du tableau d'affichage de mai 2015. Est-il exact que les chiffres cités sont des variables de stock et non pas des variables de flux? À quel rythme le stock de directives en retard de transposition est-il renouvelé? Si ce sont toujours les mêmes directives qui ne sont pas transposées en droit belge, c'est plus problématique que s'il ne s'agissait à chaque fois que de nouvelles directives qui ne seraient pas transposées dans les délais.

Selon M. Roux, les problèmes concernent principalement la transposition de directives dans la législation fédérale. Le Sénat souhaite cependant, dans le cadre de son rôle de coordination transversale, être informé avec précision des conséquences que peuvent avoir les différentes modalités suivant lesquelles les directives sont transposées par les autorités régionales. Se peut-il que les diverses Régions et Communautés transposent une seule et même directive européenne de manière différente? Existe-t-il des exemples?

Dans la doctrine (P. Bursens et S. Helsen, « *De omzetting van Europese richtlijnen in de Belgische rechtsorde. Potentiële knelpunten tijdens de omzettingsprocedure* ». Tijdschrift voor wetgeving, 2001, p. 127), il est question de « coordinateurs de trajet », c'est-à-dire des fonctionnaires belges (fédéraux ou régionaux) qui, dès la phase de préparation de la politique, sont associés d'une manière ou d'une autre à l'élaboration de la législation européenne. Ces fonctionnaires sont-ils les mêmes que les eurocoordinateurs?

M. Vereeck aborde ensuite la remarque de M. Roux relative à l'élaboration d'une clé de répartition des amendes et astreintes dues en cas de transposition tardive ou incomplète. L'article 5 de l'Accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1^{er}, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire,

coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie, is reeds een sanctiemechanisme ingeschreven (1). Dat mechanisme kan mogelijks inspiratie bieden voor het nog uit te werken systeem, zoals voorzien in de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Mevrouw Brouwers brengt artikel 260.3 VWEU in herinnering (2) : de Europese Unie kan, wanneer zij een zaak wegens te late omzetting van richtlijnen bij het Hof van Justitie van de Europese Unie aanhangig heeft gemaakt, al een geldboete opleggen alvorens het Hof van Justitie zich definitief heeft uitgesproken. Voor 2013 heeft de Europese Commissie deze procedure voor 14 aanhangige zaken toegepast voor 9 landen. Tegen België werd deze boete voor twee aanhangige zaken uitgesproken. Weet de heer Roux of België voor 2014 ook dergelijke boetes boven het hoofd hangt ?

Aansluitend hierbij wenst de heer Vanlouwe meer informatie over de lopende procedures van de Europese Commissie tegen de Belgische Staat bij het Hof van Justitie.

De heer Vanackere vindt de paragraaf in het federaal regeerakkoord met betrekking tot de *goldplating* eerder bevreemdend en hij citeert :

« Daarenboven zal er geen *goldplating* plaatsvinden bij de omzetting van EU-richtlijnen tenzij een afwijking van het minimum dat de richtlijn vereist onze internationale concurrentiepositie kan verbeteren zonder de omzettingsprocedure significant te verlengen. »

(1) Art.260.3 VWEU : « Wanneer de Commissie bij het Hof een zaak aanhangig maakt op grond van artikel 258 omdat zij van oordeel is dat de betrokken lidstaat zijn verplichting tot mededeling van maatregelen ter omzetting van een volgens een wetgevingsprocedure aangenomen richtlijn niet is nagekomen, kan de Commissie, indien zij dit passend acht, aangeven wat haars inziens gezien de omstandigheden een redelijke hoogte is voor de door deze lidstaat te betalen forfaitaire som of dwangsom. Indien het Hof de niet-nakoming vaststelt, kan het de betrokken lidstaat de betaling van een forfaitaire som of een dwangsom opleggen die niet hoger is dan de Commissie heeft aangegeven. De verplichting tot betaling gaat in op de door het Hof in zijn arrest bepaalde datum. »

(2) Art.260.3 VWEU : « Wanneer de Commissie bij het Hof een zaak aanhangig maakt op grond van artikel 258 omdat zij van oordeel is dat de betrokken lidstaat zijn verplichting tot mededeling van maatregelen ter omzetting van een volgens een wetgevingsprocedure aangenomen richtlijn niet is nagekomen, kan de Commissie, indien zij dit passend acht, aangeven wat haars inziens gezien de omstandigheden een redelijke hoogte is voor de door deze lidstaat te betalen forfaitaire som of dwangsom. Indien het Hof de niet-nakoming vaststelt, kan het de betrokken lidstaat de betaling van een forfaitaire som of een dwangsom opleggen die niet hoger is dan de Commissie heeft aangegeven. De verplichting tot betaling gaat in op de door het Hof in zijn arrest bepaalde datum. »

prévoit déjà un mécanisme interne de sanction (1). L'on pourrait éventuellement s'inspirer de ce mécanisme pour le système qui doit être développé, ainsi que le prévoit la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Mme Brouwers rappelle l'article 260.3 TFUE (2) : l'Union européenne peut, lorsqu'elle a saisi la Cour de justice de l'Union européenne d'un recours pour transposition tardive de directives, infliger une amende avant même que la Cour de justice se soit prononcée définitivement. Pour l'année 2013, la Commission européenne avait appliqué cette procédure pour 14 affaires pendantes, concernant 9 pays différents. La Belgique avait alors été condamnée à cette amende dans le cadre de deux affaires. M. Roux pourrait-il indiquer si la Belgique s'expose aussi à de telles amendes pour l'année 2014 ?

Dans le prolongement de ce qui précède, M. Vanlouwe aimerait en savoir plus sur les procédures en cours que la Commission européenne a intentées contre l'État belge auprès de la Cour de justice.

M. Vanackere estime que le paragraphe sur la *surréglementation* qui figure dans l'accord de gouvernement fédéral est assez curieux. Il cite :

« En outre, il n'y aura pas de *goldplating* lors de la transposition des directives UE à moins qu'une divergence par rapport au minimum exigé par la norme UE puisse renforcer notre position concurrentielle internationale sans prolonger significativement la procédure de transposition. »

(1) Article 260.3 du Traité européen : « Lorsque la Commission saisit la Cour d'un recours en vertu de l'article 258, estimant que l'État membre concerné a manqué à son obligation de communiquer des mesures de transposition d'une directive adoptée conformément à une procédure législative, elle peut, lorsqu'elle le considère approprié, indiquer le montant d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte à payer par cet État, qu'elle estime adapté aux circonstances. Si la Cour constate le manquement, elle peut infliger à l'État membre concerné le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte dans la limite du montant indiqué par la Commission. L'obligation de paiement prend effet à la date fixée par la Cour dans son arrêt. »

(2) Article 260.3 du Traité européen : « Lorsque la Commission saisit la Cour d'un recours en vertu de l'article 258, estimant que l'État membre concerné a manqué à son obligation de communiquer des mesures de transposition d'une directive adoptée conformément à une procédure législative, elle peut, lorsqu'elle le considère approprié, indiquer le montant d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte à payer par cet État, qu'elle estime adapté aux circonstances. Si la Cour constate le manquement, elle peut infliger à l'État membre concerné le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte dans la limite du montant indiqué par la Commission. L'obligation de paiement prend effet à la date fixée par la Cour dans son arrêt. »

Het zijn in de eerste plaats de bevoegde parlementen die over de toepassing van dit punt van het regeerakkoord moeten waken.

De vaststelling van de heer Roux dat de eurocoördinatoren niet allemaal over dezelfde *know how* beschikken, doet spreker besluiten dat er kwaliteitsverschillen bestaan. Bestaat er een statuut voor deze eurocoördinatoren of is het een verzamelnaam voor ambtenaren die willekeurig aangeduid werden door hun administraties ?

Een adequaat intern sanctie- en boetesysteem voor het federale België zal één van de sleutels zijn om alle bevoegde overheden aan te zetten tot een efficiënte en tijdige omzetting van de Europese richtlijnen. Het sanctie- en boetesysteem is immers een belangrijk impulsinstrument.

De heer Vanackere deelt de analyse van de heer Vereeck met betrekking tot de stockvariabele en flowvariabele. Er moet nader worden onderzocht hoeveel en welke richtlijnen er nog in een problematische fase zitten en wat er momenteel gedaan wordt om de omzetting terug vlot te trekken.

Er is niet alleen onderzoek nodig naar de omzettingstermijnen maar ook naar de kwaliteit van de in intern recht omgezette richtlijnen en naar eventuele asymmetrieën tussen Gewesten en de gevolgen daarvan. Uiteraard moet de autonomie van de verschillende regelgevers worden gerespecteerd, maar er zijn situaties denkbaar waarbij een volledig verschillende omzetting van een richtlijn in de deelgebieden, storende gevolgen kan hebben.

Antwoorden van de heer Roux

Het aannemen van de richtlijn inzake energiebesparingen in openbare gebouwen heeft tijd gekost. De coördinatie daarvoor was heel intensief en alle partijen, de federale overheid en de deelstaten, namen eraan deel.

De administratie van de FOD Buitenlandse Zaken heeft de opdracht gekregen een Belgisch standpunt te ontwikkelen dat zinvol is met het oog op de gekwalificeerde meerderheid en de medebeslissingsprocedure in de Europese Unie.

Het is aan de desbetreffende overheden, zowel de federale als die van de deelstaten, om alle belanghebbende partijen, met name het maatschappelijk middenveld en de ondernemingen, te raadplegen, om hen

L'intervenant est d'avis que ce sont avant tout les parlements compétents qui doivent veiller à l'application de ce point de l'accord de gouvernement.

Le constat de M. Roux selon lequel les eurocoördinateurs ne disposent pas tous du même savoir-faire amène l'intervenant à conclure qu'il existe des différences de qualité. Existe-t-il un statut pour ces eurocoördinateurs ou s'agit-il d'une dénomination commune à tous les fonctionnaires qui ont été désignés de façon arbitraire par leurs administrations ?

La mise en place d'un système interne d'amendes et de sanctions adéquat pour la Belgique fédérale sera l'une des clés pour inciter l'ensemble des autorités compétentes à transposer les directives européennes efficacement et dans les délais. Ce système d'amendes et de sanctions est en effet un moyen d'action important.

M. Vanackere partage l'analyse de M. Vereeck concernant la variable de stock et la variable de flux. Il faut examiner plus en détail combien de directives se trouvent encore dans une phase problématique et ce qui est fait à l'heure actuelle pour donner un nouveau coup d'accélérateur au processus de transposition.

Enfin, l'intervenant souligne qu'il faut examiner non seulement les délais de transposition, mais aussi la qualité des directives transposées en droit interne et les éventuelles asymétries entre les Régions, ainsi que leurs conséquences. L'autonomie des différents pouvoirs réglementaires doit évidemment être respectée, mais l'on peut très bien imaginer des situations où une divergence de transposition de directive d'une entité fédérée à l'autre pourrait avoir des conséquences gênantes.

Réponses de M. Roux

L'adoption de la directive en matière d'économies d'énergie dans les bâtiments publics a pris du temps. Elle a fait l'objet d'une coordination très poussée à laquelle participaient toutes les parties prenantes, notamment l'autorité fédérale et les entités fédérées.

L'administration du SPF Affaires étrangères est chargée de dégager un point de vue belge qui fasse sens en fonction de la majorité qualifiée et de la procédure de codécision au sein de l'Union européenne.

Il appartient aux entités concernées tant fédérale que fédérées de consulter toutes les parties intéressées, notamment la société civile et les entreprises, pour les alerter au sujet des directives à venir et pour les informer

te waarschuwen voor de richtlijnen die op komst zijn en hen te informeren over de gevolgen. Wat dat betreft, heeft de federale Staat een cultuurprobleem. In België heeft men nog niet begrepen dat alle beslissingen van de Europese Unie directe gevolgen hebben in het dagelijks leven. Als de regering net voor een Europese top haar opwachting maakt bij het Federaal Adviescomité voor de Europese Aangelegenheden, zijn er amper volksvertegenwoordigers aanwezig en ontbreekt het bijgevolg aan democratische legitimiteit.

De directie-generaal Europese Zaken en Coördinatie van de FOD Buitenlandse Zaken telt slechts 40 mensen, wat vrij bescheiden is wanneer men het vergelijkt met Frankrijk waar men over 200 mensen beschikt.

De Europese Commissie, die zich in België bevindt, volgt onze handelingen in het kader van de Europese Unie op de voet. België van zijn kant meent dat al wat goed is voor Europa, ipso facto ook goed is voor ons land. Die mentaliteit moet veranderen. We moeten ons in dat opzicht professioneler opstellen. Door zijn positie is het Federaal Adviescomité voor de Europese Aangelegenheden, dat is samengesteld uit senatoren, federale volksvertegenwoordigers en Europese parlementsleden, bij uitstek het instrument van democratische controle. Welnu, de vergaderingen van dat Comité vinden bijna altijd plaats op de dag waarop het Europees Parlement in Straatsburg vergadert.

Het is belangrijk dat de deelstaten hun uiterste best doen om de omzetting van de richtlijnen tot een goed einde te brengen.

De dialoog tussen het federaal niveau en de deelstaten vindt nagenoeg dagelijks en in volstrekte transparantie plaats in de DGE en bij onze Permanente Vertegenwoordiging in de Europese Unie. Bovendien profiteren de deelstaten vaak van de ervaring van de federale Staat inzake de omzetting van de richtlijnen.

Het feit dat de deelstaten niet verplicht zijn alle omzettingsactiviteiten op te slaan in Eurtransbel schept zowel een politiek als een technisch probleem.

Voor wat de *goldplating* betreft, werd er van een richtlijn met beperkte draagwijdte gebruik gemaakt om het gehele verzekeringsrecht aan te passen.

De eurocoördinatoren hebben op dit ogenblik geen vast statuut. Ze worden willekeurig aangeduid en meestal gaat het om personen die niet aan de onderhandelingen hebben deelgenomen.

des conséquences. À ce niveau, il existe un problème culturel pour l'État fédéral. En Belgique, on ne se rend pas encore compte du fait que toutes les décisions de l'Union européenne ont des implications directes pour la vie quotidienne. Quand le gouvernement se présente à la veille d'un sommet européen au Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes, il n'y a que très peu de représentants du peuple présents et dès lors, la légitimité démocratique fait défaut.

La Direction générale de la Coordination des Affaires européennes au SPF Affaires étrangères ne compte que 40 personnes, ce qui est assez modeste par rapport à la France qui dispose d'un effectif de 200 personnes.

La Commission européenne située en Belgique surveille de très près nos actions dans le cadre de l'Union européenne. La Belgique de son côté estime que tout ce qui est bon pour l'Europe l'est ipso facto pour notre pays. Cette mentalité pose à nouveau un problème de nature culturelle et doit changer. Il faut que nous adoptions un état d'esprit plus professionnel à cet égard. De par sa position, le Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes, composé de sénateurs, de députés fédéraux et européens, constitue l'instrument par excellence du contrôle démocratique. Or, les réunions de ce Comité tombent souvent le jour où il y a des réunions du Parlement européen à Strasbourg.

Il est essentiel que les entités fédérées fassent de leur mieux pour mener à bien la transposition des directives.

Le dialogue entre le niveau fédéral et les entités fédérées se déroule pratiquement sur une base quotidienne et dans une transparence totale au DGE ainsi qu'à notre Représentation permanente auprès de l'Union européenne. De plus, les entités fédérées profitent souvent de l'expérience de l'entité fédérale en matière de transposition des directives.

Le fait que les entités fédérées ne soient pas tenues d'enregistrer toutes leurs actions de transposition dans Eurtransbel crée un problème politique autant que technique.

Quant à la surréglementation, on a utilisé une petite directive pour modifier tout le droit des assurances.

À l'heure actuelle, les eurocoordinateurs n'ont pas de statut fixe. Ils sont désignés de façon arbitraire et il s'agit souvent de personnes qui n'ont pas pris part aux négociations.

België is één van de enige landen die nooit protesteren over de omzettingstermijnen op het einde van de codicisprocedure, maar het Belgisch cultuurprobleem inzake omzetting blijft bestaan. Het Verenigd Koninkrijk is een harde onderhandelaar maar kwijt zich op voorbeeldige wijze van zijn verplichtingen inzake omzetting.

De omzettingstermijnen bestaan sinds het Verdrag van Maastricht van 1992. Toen België in 1993, 2001 en 2010 voorzitter was van de Europese Raad, is ons land zijn verplichtingen inzake de omzetting van richtlijnen altijd voorbeeldig nagekomen. De inspanningen moeten echter ook buiten deze periodes worden aangehouden.

Omzetting is vooral een zaak van politieke wil. Het zou heel nuttig zijn als de Senaat aan *naming and shaming* zou doen ten aanzien van de overheden die hun werk niet goed doen.

Om de interne markt te laten functioneren moeten de landen onder het omzettingstermijn blijven van 1 % van alle richtlijnen betreffende de interne markt. In dit verband moet de regelgeving betreffende de vier vrijheden, met name het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal, worden toegepast.

Op het scorebord van november 2014 bedraagt het omzettingstermijn van België 0,7 %. Voor het scorebord van mei 2015 bedraagt het deficit momenteel 2 %, maar dit cijfer zal nog dalen. Dit cijfer betreft de richtlijnen waarvan de omzettingstermijn net verstreken is.

In de Belgische financiële sector bestaat er heel lang een aanzienlijke achterstand in de omzetting van richtlijnen die maar niet weggewerkt raakt. De problemen situeren zich op federaal niveau en zijn te wijten aan een zeer sterke administratieve en politieke weerstand.

Het federaal regeerakkoord van oktober 2014 voorziet in de oprichting van een rechtcollege op grond van artikel 92bis, § 5, van de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen. Deze rechtbank zal beslissen hoe « de boetes en de dwangsommen in geval van niet-naleving van de termijnen of een onvolledige omzetting van de Europese wetgeving worden verdeeld. Daarbij wordt uitgegaan van het principe dat rekening zal gehouden worden met het aandeel in de veroordeling van elke entiteit » (federaal regeerakkoord van 9 oktober 2014, blz. 187).

Om de totstandkoming van deze bijzondere rechtbank te bespoedigen moet de kwestie van de omzetting opgenomen worden in de samenwerkingsovereenkomst

La Belgique figure parmi les rares pays qui ne protestent jamais contre les délais de transposition à l'issue du processus de codécision, mais le problème culturel belge en matière de transposition subsiste. Le Royaume-Uni, s'il se montre âpre négociateur, s'acquitte de manière exemplaire de ses obligations de transposition.

La question de la transposition existe depuis le traité de Maastricht de 1992. Lors de ses présidences du Conseil européen en 1993, 2001 et 2010, la Belgique s'est toujours acquittée de façon exemplaire de ses obligations en matière de transposition des directives. Or, il faut maintenir l'effort aussi en dehors de ces périodes.

La transposition est surtout une question de volonté politique. Il serait très utile que le Sénat identifie les entités qui n'accomplissent pas correctement leur travail de transposition.

Pour faire fonctionner le marché intérieur, les pays doivent rester en-dessous de la norme de déficit de transposition d'1 % par rapport à l'ensemble des directives relatives au marché intérieur. Dans ce cadre, il faut que les réglementations sur les quatre libertés, à savoir la liberté de circulation des personnes, celle des marchandises, des services et des capitaux soient appliquées.

Le déficit de transposition de la Belgique, pour le tableau d'affichage de novembre 2014, est de 0,7 %. Pour le tableau d'affichage de mai 2015, le déficit est à l'heure actuelle de 2 %, mais cela baissera encore. Ce chiffre porte sur les directives dont le délai de transposition vient d'expirer.

Dans le secteur des finances en Belgique, il y a depuis très longtemps un retard considérable dans la transposition des directives que l'on ne parvient pas à résorber. Les problèmes se situent au niveau fédéral et sont liés à une très forte résistance administrative et politique.

L'accord de gouvernement fédéral d'octobre 2014 prévoit la création d'une juridiction de coopération sur la base de l'article 92bis, § 5, de la loi spéciale de réforme institutionnelles. Cette juridiction tranchera sur « le partage des amendes et astreintes en cas de non-respect des délais ou transposition incomplète de la législation européenne. Il appliquera dans ce cas, le principe qui tient compte de la part de responsabilité de chaque entité fédérée dans la condamnation. » (Accord de gouvernement fédéral du 9 octobre 2014, p. 187).

Afin d'accélérer la mise en place de cette juridiction spéciale, il faut inclure la question de la transposition dans l'accord de coopération entre l'autorité fédérale

tussen de federale overheid en de deelstaten, waarover momenteel onderhandeld wordt.

De omzettingstermijn kan variëren van zes maanden tot twee jaar, maar is steeds voorzien in de richtlijn zelf.

De Directie-generaal Europese Zaken en Coördinatie van de FOD Buitenlandse Zaken heeft als opdracht een Belgisch standpunt te vinden in EU-dossiers, ook bij gemengde bevoegdheden. Conform dit compromis kan ons land met één stem spreken binnen de Europese Unie. Doorheen de jaren zijn er maar een tiental gevallen geweest waarbij men niet tot een oplossing kon komen.

Niet onbelangrijk is dat de persoon die deelneemt aan de onderhandelingen over een richtlijn niet dezelfde is als de persoon die belast is met de omzetting zelf. Het is betreurenswaardig dat zij vaak zelfs geen contact hebben met elkaar.

Zodra de Europese Commissie haar voorstel kenbaar maakt aan alle uitvoerende en wetgevende overheden van ons land, moet een alarmsysteem op gang komen om alles in goede banen te leiden. Alle betrokken partijen worden trouwens opgeroepen zodra de eerste werkgroep van de Raad de bespreking van het voorstel aanvat.

De periode tussen de onderhandelingen en het begin van de omzetting vormt een probleem en wordt soms slecht aangepakt door de betrokken administratie. In Nederland verschijnen de regeringsleden systematisch voor het parlement vóór en na elke Europese Raad. Deze dynamische aanpak vergt echter voldoende personeel, waarover ons land helaas niet beschikt.

De Senaat wordt uitgenodigd op de vergaderingen van de eurocoördinatoren, die echter niet altijd in staat zijn om de omzetting van richtlijnen op bevredigende wijze te begeleiden.

Soms is er een verschil tussen de omzetting door de deelstaten en de omzetting door het federale niveau. Dit is echter een intern Belgisch probleem want de Europese Commissie heeft in België slechts één centraal aanspreekpunt. Er is dus overleg nodig zowel tussen de Gewesten en Gemeenschappen en de federale Staat als tussen de Gemeenschappen en Gewesten onderling.

et les entités fédérées, accord qui est en cours de négociation.

Le délai de transposition, qui peut varier de six mois à deux ans, est toujours spécifié dans la directive à transposer.

La direction générale Coopération et Affaires européennes du SPF Affaires étrangères a pour mission de dégager une position belge dans les dossiers de l'Union européenne, notamment pour les compétences partagées. Ce compromis permet à notre pays de parler d'une seule voix à l'Union européenne. À ce jour, on n'a connaissance que d'une dizaine de cas dans lesquels une solution n'a pu être trouvée.

Il est à noter que la personne qui participe à la négociation de la directive n'est pas la personne chargée de la transposition elle-même. Il est regrettable que souvent il n'y ait même pas de contact entre elles.

Dès que la Commission européenne fait connaître sa proposition et la communique à toutes les autorités exécutives et législatives de notre pays, il faut prévoir un système d'alerte pour assurer le suivi. Toutes les parties prenantes sont d'ailleurs convoquées dès que le premier groupe de travail du Conseil entame la discussion sur la proposition.

La période entre le moment de la négociation et le début de la transposition pose problème et est parfois mal gérée par l'administration concernée. Aux Pays Bas, les membres du gouvernement passent systématiquement devant le parlement avant et après chaque Conseil européen. Cette approche très dynamique demande cependant un personnel suffisant, dont notre pays ne dispose hélas pas.

Le Sénat est invité aux réunions des eurocoördinateurs. Ceux-ci ne sont pas toujours à même de gérer de façon satisfaisante le dossier de la transposition des directives.

Il arrive que les entités fédérées et le niveau fédéral transposent différemment une directive. Il s'agit toutefois d'un problème spécifique à la Belgique, car la Commission européenne ne dispose que d'un point de contact central en Belgique. Une concertation s'impose donc aussi bien entre les Communautés et Régions, d'une part, et l'État fédéral, d'autre part, qu'entre les Communautés et les Régions elles-mêmes.

Einde 2012 waren er ongeveer 92 inbreukprocedures tegen België, waarvan 34 wegens laattijdige omzetting. In 2013 waren er nog 75 inbreukprocedures, waarvan 23 wegens laattijdige omzetting. Momenteel zijn er 76 precontentieuze inbreukprocedures hangende en 4 rechtszaken voor het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Het systeem van de boeteregeling in het kader van het Europees semester, waarnaar mevrouw Brouwers en de heer Vereeck verwijzen, kan niet voor de omzetting van richtlijnen worden gebruikt. Er moet een omzettingmechanisme gevonden worden waardoor geval per geval kan opgelost worden.

B. Hoorzitting van 9 februari 2015 met mevrouw Julie Bynens, Algemeen Afgevaardigde van de Vlaamse regering bij de Europese Unie

B.1. Inleidende uiteenzetting door mevrouw Bynens

Mevrouw Bynens is de afgevaardigde van de Vlaamse regering bij de Permanente Vertegenwoordiging van België bij de Europese Unie, de zogenaamde *front office* van de Vlaamse overheid bij de Europese instellingen. Mevrouw Reynaert, die tijdens de volgende hoorzitting (op 13 februari 2015) aan het woord zal komen, maakt deel uit van de *back office* die instaat voor de volledige coördinatie en opvolging van de Europese regelgeving, in het bijzonder de omzetting van richtlijnen.

De Vlaamse vertegenwoordiging binnen de Belgische Permanente Vertegenwoordiging bestaat uit 17 inhoudelijke beleidsmedewerkers die ieder voor hun eigen vakgebied de onderhandelingen op Europees niveau opvolgen, en daarbij uiteraard vooral de Vlaamse bevoegdheden in acht nemen. De nadruk ligt voornamelijk op de werkzaamheden van de Raad van Ministers, maar de werkzaamheden in het Europees Parlement worden uiteraard ook gevolgd en er worden contacten onderhouden met de Europese Commissie.

De rol van de Permanente Vertegenwoordiging ligt vooral *upstream*, in de onderhandelingsfase die leidt naar Europese regelgeving. De Vlaamse afdeling binnen de Permanente Vertegenwoordiging rapporteert maandelijks aan de Vlaamse regering en het Vlaams parlement waarbij een opsomming wordt gegeven van alle werkzaamheden van de verschillende raden en een overzicht van aangekondigde en om te zetten richtlijnen, alsmede de stand van zaken van potentiële en lopende inbreukdossiers. De Vlaamse regering en het Vlaams parlement worden aldus nauw betrokken.

À la fin de l'année 2012, quelque 92 procédures d'infraction étaient ouvertes contre la Belgique, dont 34 pour transposition tardive. En 2013, on comptait encore 75 procédures d'infraction, dont 23 pour transposition tardive. À l'heure actuelle, il y a 76 procédures d'infraction précontentieuses pendantes et quatre actions devant la Cour de justice de l'Union européenne.

Le système de réglementation relative aux amendes dans le cadre du semestre européen, auquel Mme Brouwers et M. Vereeck se réfèrent, ne peut être utilisé pour la transposition de directives. Il faut mettre au point un mécanisme de transposition permettant de résoudre les problèmes au cas par cas.

B. Audition du 9 février 2015 de Mme Julie Bynens, Déléguée générale du gouvernement flamand auprès de l'Union européenne

B.1. Exposé introductif de Mme Bynens

Mme Bynens est la déléguée du gouvernement flamand à la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne, autrement dit le *front office* des autorités flamandes auprès des institutions européennes. Mme Reynaert, qui sera entendue lors de la prochaine audition (le 13 février 2015), fait partie du *back office* chargé de la coordination générale et du suivi des réglementations européennes, et en particulier de la transposition des directives.

La représentation flamande au sein de la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne compte 17 collaborateurs stratégiques ; chacun, dans son domaine, suit les négociations au niveau européen, naturellement en se préoccupant surtout des compétences flamandes. Si l'accent est mis principalement sur les activités du Conseil des ministres, celles du Parlement européen font aussi l'objet d'un suivi et des contacts sont entretenus avec la Commission européenne.

Le rôle de la Représentation permanente se situe surtout en amont, lors de la phase de pourparlers conduisant à une réglementation européenne. La section flamande de la Représentation permanente fait tous les mois rapport au gouvernement et au parlement flamands ; elle leur soumet un aperçu de l'ensemble des activités des différents conseils et un relevé des directives annoncées et à transposer, ainsi qu'un état d'avancement des dossiers d'infraction potentielle et en cours. Le gouvernement et le parlement flamands sont donc étroitement associés au processus.

Het omzettingsproces zelf behoort tot de taken van de *back office*, de Vlaamse administratie als zodanig. Binnen de Vlaamse overheid werd hiertoe een mechanisme uitgewerkt en een draaiboek opgesteld (uitleg hierover zal tijdens de volgende hoorzitting door mevrouw Reynaert worden gegeven).

Binnen het departement Internationaal Vlaanderen werd een eurocoördinator aangesteld en een intern coördinatie mechanisme opgezet met een digitaal informatie-uitwisselingsstelsel dat door de verschillende vakdepartementen wordt beheerd : de identificatie van bevoegdheden, updaten van dossiers, signaleren van belangrijke stappen in het omzettingsproces en het intern doorgeven van opdrachten.

De eurocoördinator voor de Vlaamse overheid werd voor enkele maanden gedetacheerd naar de Europese Commissie om inzicht te verwerven in de dienst van de Commissie die instaat voor de coördinatie van alle omzettingsdossiers, ten einde de bestaande procedures in Vlaanderen te optimaliseren.

De Vlaamse afdeling binnen de Permanente Vertegenwoordiging blijft uiteraard aandacht besteden aan de omzetting van EU-regelgeving. Er wordt wekelijks overleg gepleegd met alle Vlaamse attachés waar ook de vroege identificatie van aangekondigde regelgeving aan bod komt. De Vlaamse afdeling binnen de Permanente Vertegenwoordiging houdt zo het overzicht bij van alle aangekondigde richtlijnen om vanaf het begin na te gaan of de inhoud ervan behoort tot de bevoegdheden van de Vlaamse overheid en in voorkomend geval de bevoegde overheid te bepalen die voor de omzetting zal instaan.

Verder treedt de Vlaamse afdeling binnen de Permanente Vertegenwoordiging faciliterend op bij vragen vanuit de Europese Commissie over potentiële inbreukdossiers of bij lopende inbreukprocedures. Er worden ook informele contacten met de Europese Commissie onderhouden omdat de attachés werkzaam bij de Permanente Vertegenwoordiging als expert in hun vakgebied goed geplaatst zijn om de regelgeving te beoordelen en problemen te detecteren.

In het Vlaams regeerakkoord 2014-2019 wordt expliciet verwezen naar de noodzaak van een snelle en correcte omzetting van het recht van de Europese Unie. Er wordt gesteld dat de omzetting niet ruimer noch strikter mag zijn dan de Europese wet of regelgeving teneinde een *level playing field* op Europees niveau te creëren. Verder wordt ook aandacht besteed aan de afspraken over de verdeling van de intra-Belgische aansprakelijkheid in geval van boetes.

Le processus de transposition proprement dit relève des missions du *back office*, c'est-à-dire de l'administration flamande. Les autorités flamandes ont élaboré un mécanisme et rédigé un scénario (Mme Reynaert en dira davantage lors de la prochaine audition).

Le département « Internationaal Vlaanderen » a désigné un eurocoordinateur et mis au point un mécanisme de coordination interne comportant un système d'échange d'informations numériques. Ce système, géré par les différents départements spécialisés, identifie les compétences, met à jour des dossiers, signale les principales étapes du processus de transposition et indique la transmission interne de tâches.

L'eurocoordinatrice pour les autorités flamandes a été détachée pour quelques mois à la Commission européenne dans le service qui coordonne les dossiers de transposition, afin de se familiariser avec les procédures et d'optimiser celles que la Flandre applique actuellement.

La section flamande de la Représentation permanente se préoccupe bien entendu de la transposition de la réglementation européenne. Lors d'une concertation hebdomadaire avec tous les attachés flamands, on identifie rapidement les réglementations annoncées. La section flamande de la Représentation permanente garde donc une vue globale sur toutes les directives annoncées, ce qui lui permet de déterminer dès le départ si leur contenu relève des compétences de l'autorité flamande et, le cas échéant, de désigner l'autorité compétente pour la transposition.

En outre, la section flamande de la Représentation permanente joue un rôle de facilitateur lorsque la Commission européenne instruit des dossiers d'infraction potentielle ou des procédures d'infraction en cours. Des contacts informels sont aussi entretenus avec la Commission européenne, car les attachés qui travaillent à la Représentation permanente, experts dans leur domaine, sont bien placés pour évaluer la réglementation et détecter les problèmes.

L'accord de gouvernement flamand 2014-2019 évoque explicitement la nécessité d'une transposition rapide et correcte du droit de l'Union européenne. Il y est précisé que la transposition ne doit être ni plus ni moins stricte que la législation ou la réglementation européenne, afin de garantir l'équité à l'échelon européen. Par ailleurs, on s'intéresse aux accords relatifs à la répartition des responsabilités intra-belges en cas d'amende.

De komende maanden bieden gelegenheid om Belgische procedures te herzien want de Europese Commissie zou een aantal instrumenten die zij nu gebruiken, aanpassen waardoor België niet alleen haar instrumenten tegenover de Europese Commissie zal moeten evalueren, maar ook intra-Belgisch aanpassingen zal moeten doen, zowel in overleg met het federale niveau als met de andere deelstaten.

In mei 2015 zal een nota verschijnen van de Vlaamse minister-president inzake een Europese Unie-reflex binnen de Vlaamse overheid, wat een gelegenheid kan zijn om ook de omzetting van Europese regelgeving op Vlaams niveau te evalueren.

B.2. Gedachtewisseling

Vragen van de senatoren

Mevrouw Zrihen vraagt of mevrouw Bynens de lijst met de inbreuken bekendmaakt tijdens de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement, of in een bepaalde commissie ervan.

De heer Vanlouwe stelt vast dat coördinatie en doorstroming van informatie via de eurocoördinatoren uitermate belangrijk is voor een goede omzetting van de Europese regelgeving. Zij hebben nochtans geen specifiek statuut maar er is wel een maandelijks overleg van de eurocoördinatoren voorzien. Zijn deze eurocoördinatoren ook actief op het niveau van de deelstaten ?

Uit de uiteenzetting van de heer François Roux, directeur-generaal Europese Zaken, FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, tijdens de hoorzitting van 26 januari 2015, leidt de heer Vanlouwe af dat de omzetting van Europese richtlijnen niet zozeer bemoeilijkt wordt door de federale structuur van ons land maar vooral door het functioneren van de eurocoördinatoren. De centrale databank Eurtransbel is toegankelijk voor alle eurocoördinatoren maar niet voor de deelstaten. Deze laatste zouden niet verplicht zijn de gegevens betreffende de omzetting in deze gegevensbank in te brengen. Kunnen de deelstaten hiertoe eventueel ook toegang krijgen en hun gegevens inbrengen ?

In het federaal regeerakkoord van 9 oktober 2014 is een vorm van sanctionering voorzien :

« Samen met de deelstaten zal de federale regering, snel en binnen het kader dat de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen oplegt, de manier uitwerken waarop de boetes en de dwangsommen in geval van niet-naleving

Ces prochains mois seront l'occasion de revoir les procédures belges. En effet, la Commission européenne pourrait adapter certaines de ses procédures actuelles, ce qui forcerait la Flandre non seulement à évaluer ses instruments, mais aussi à mettre en œuvre des modifications intra-belges, en concertation avec le niveau fédéral et avec les autres entités fédérées.

Une note du ministre-président flamand relative à une réactivité des autorités flamandes vis-à-vis de l'Union européenne sera publiée en mai 2015 ; ce pourrait être l'occasion d'évaluer la transposition à l'échelon flamand de la réglementation européenne.

B.2. Échange de vues

Questions des sénateurs

Mme Zrihen souhaite savoir si Mme Bynens communique la liste des infractions en cours à la séance plénière du Parlement flamand ou à une commission particulière de celui-ci.

M. Vanlouwe constate que la coordination et le flux d'informations par l'intermédiaire des eurocoördinateurs sont d'une importance capitale pour une bonne transposition de la réglementation européenne. Ils n'ont pas de statut spécifique, mais une concertation mensuelle des eurocoördinateurs est prévue. Ces eurocoördinateurs sont-ils également actifs à l'échelon des entités fédérées ?

À la suite de l'audition du 26 janvier 2015 de M. François Roux, directeur général des Affaires européennes, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, M. Vanlouwe a déduit que ce n'était pas vraiment la structure fédérale de notre pays qui compliquait la transposition de directives européennes, mais plutôt le fonctionnement des eurocoördinateurs. La banque de données centrale Eurtransbel est accessible à tous les eurocoördinateurs mais pas aux entités fédérées. Ces dernières ne seraient pas tenues d'intégrer dans cette banque de données les informations relatives à la transposition. Ne pourraient-elles pas éventuellement avoir accès, elles aussi, à cette banque de données et y intégrer leurs données ?

L'accord de gouvernement fédéral du 9 octobre 2014 prévoit une forme de sanction :

« Le gouvernement fédéral, en coopération avec les entités fédérées et dans le cadre que lui impose la loi spéciale de réformes institutionnelles, définira rapidement le mode de partage des amendes et astreintes en cas de

van de termijnen of een onvolledige omzetting van de Europese wetgeving worden verdeeld. Daarbij wordt uitgegaan van het principe dat rekening zal gehouden worden met het aandeel in de veroordeling van elke entiteit. »

Bestaan er gegevens over het aantal omzettingsdossiers dat op federaal niveau geblokkeerd is ?

De heer Henry vraagt of er in de beginfase of in de loop van de procedure een betere interactie mogelijk is tussen de deelstaten en het federale niveau.

De heer Daems vraagt wat er gebeurt als deelstaten onderling of de federale Staat en de deelstaten tegengestelde belangen hebben inzake de omzetting van Europese richtlijnen.

Welke elementen van de omzettingsprocedure kunnen verbeterd worden ?

Kan mevrouw Bynens (en ook de vertegenwoordigers van de andere deelstaten en van de federale Staat) een *flow chart* opstellen met alle stappen bij een omzetting ?

De heer Vanackere betreurt dat de eurocoördinatoren niet dezelfde personen zijn als zij die later belast worden met de omzetting van de richtlijnen. Hoe kan de voorbereiding van een richtlijn beter afgestemd worden op het omzettingsproces ?

Als trouwe EU-lidstaat maakt België blijkbaar nooit enig voorbehoud in de Raad tegen een initiatief van de Europese Commissie, maar nadien blijken dan dikwijls moeilijkheden te rijzen waardoor de omzetting, gewild of ongewild, vertraging oploopt.

Heeft mevrouw Bynens weet van een voorbehoud dat een deelstaat zou hebben uitgelokt in het voorbereidend proces van totstandkoming van een Europese richtlijn ?

Ten slotte peilt de heer Vanackere naar het belang van SOLVIT voor de deelstaten, dat blijkbaar zowel preventief als correctief kan optreden.

Antwoorden van mevrouw Bynens

Mevrouw Bynens antwoordt dat zij als algemeen afgevaardigde van de Vlaamse regering bij de Europese Unie bijdraagt aan een maandelijks mededeling ter attentie van de Vlaamse regering die deze overmaakt aan het Vlaams parlement. Deze nota kan op vraag van

non-respect des délais ou de transposition incomplète de la législation européenne. Il appliquera dans ce cas le principe qui tient compte de la part de responsabilité de chaque entité fédérée dans la condamnation. »

Existe-t-il des données concernant le nombre de dossiers de transposition bloqués au niveau fédéral ?

M. Henry demande si une amélioration des interactions entre les niveaux régional et fédéral en matière de transposition des directives est envisageable soit en amont soit en cours de procédure.

M. Daems demande ce qu'il advient en cas de conflit d'intérêts concernant la transposition de directives européennes entre les différentes entités fédérées ou entre l'État fédéral et les entités fédérées.

Quels éléments de la procédure de transposition pourraient être améliorés ?

Mme Bynens (ainsi que les représentants des autres entités fédérées et de l'État fédéral) pourrait-elle élaborer un *flow chart* illustrant toutes les étapes d'une transposition ?

M. Vanackere déplore que les eurocoördinateurs ne soient pas les mêmes personnes que celles qui sont chargées ultérieurement de la transposition des directives. Comment peut-on améliorer la préparation des directives pour qu'elle soit mieux adaptée à la procédure de transposition ?

En tant que fidèle État membre de l'Union européenne, la Belgique n'émet jamais de réserves au Conseil contre une initiative de la Commission européenne, mais des difficultés surgissent souvent par la suite, ce qui retarde – volontairement ou non – la transposition.

Mme Bynens a-t-elle connaissance d'une réserve qu'une entité fédérée aurait émise lors du processus préparatoire d'une directive européenne ?

Enfin, le président s'interroge sur l'intérêt, pour les entités fédérées, de SOLVIT qui peut apparemment intervenir de manière tant préventive que corrective.

Réponses de Mme Bynens

Mme Bynens répond qu'en tant que représentante générale du gouvernement flamand auprès de l'Union européenne, elle contribue à un communiqué mensuel à l'attention du gouvernement flamand, qui le transmet à son tour au Parlement flamand. Le Parlement flamand

het Vlaams parlement mondeling worden toegelicht en er kan ook steeds een toelichting per dossier worden gegeven voor de bevoegde commissie.

Binnen het departement Internationaal Vlaanderen is mevrouw Reynaert aangesteld als eurocoördinator voor de Vlaamse overheid. Zij is de coördinerende en centrale contactpersoon voor de andere deelstaten en voor de federale overheid. Elk beleidsdomein heeft ook een eigen coördinator. Die groep is samengebracht in het SOIA platform (Strategisch Overleg Internationale Aangelegenheden) waar het dossier EU-regelgeving een onderdeel van uitmaakt. Alle informatie omtrent die regelgeving wordt digitaal beheerd in een databank die voortdurend wordt geüpdatet, met de identificatie van de dossierbeheerder en de stand van zaken. Via die contactpersoon verloopt alle communicatie met vertegenwoordigers van de federale overheid en van de deelstaten. Die vertegenwoordigers houden dagelijks contact en vormen een Belgisch netwerk.

Wat de vraag over de boetes en dwangsommen in het federaal regeerakkoord betreft, stelt mevrouw Bynens dat de Vlaamse regering in haar regeerakkoord al heeft aangegeven vragende partij te zijn voor intra-Belgische afspraken omtrent de omzettingproblematiek, maar er zijn tot op heden nog geen concrete afspraken gemaakt. Alle beslissingen waren tot nu toe *ad hoc* oplossingen.

Om problemen te vermijden bij de omzetting van een richtlijn, tracht de Vlaamse overheid alle actoren in een vroeg stadium te betrekken bij de totstandkoming van de richtlijn. De Permanente Vertegenwoordiging van de Vlaamse overheid organiseert wekelijks een teamoverleg met alle attachés, waarop meestal ook de eurocoördinator aanwezig is. De Vlaamse attachés zijn vaak de internationale experts binnen hun beleidsdomein (of ze staan deze internationale experts bij) en beschikken aldus over directe informatie vanuit hun eigen administratie waardoor mogelijke problemen in een vroeg stadium kunnen worden opgespoord.

De versterking van de Vlaamse afdeling binnen de Permanente Vertegenwoordiging en van de band tussen die Vlaamse afdeling en de Vlaamse administratie is een blijvend aandachtspunt.

Naar aanleiding van de vraag van de heer Vanackere kan worden gesteld dat er contacten bestaan met SOLVIT. Dit is een online dienst voor burgers die in een pre-contentieuze fase een klacht willen neerleggen bij een nationale overheid over de toepassing van recht

peut demander un commentaire oral de cette note et chaque commission peut aussi demander des explications sur les dossiers qui relèvent de ses compétences.

Mme Reynaert a été désignée eurocoordinatrice pour l'autorité flamande au sein du département *Internationaal Vlaanderen*. Elle est la coordinatrice et la personne de contact centrale pour les autres entités fédérées et pour l'autorité fédérale. Chaque domaine politique dispose de son propre coordinateur. Ce groupe est réuni au sein de la plateforme SOIA (*Strategisch Overleg Internationale Aangelegenheden*), dont le dossier de la réglementation européenne fait partie. Toutes les informations relatives à cette réglementation sont gérées de manière numérique dans une banque de données constamment mise à jour, qui contient l'identité du gestionnaire de dossier et l'état des lieux. C'est par cette personne de contact que transite toute la communication avec les représentants de l'autorité fédérale et des entités fédérées. Ces représentants, qui forment un réseau dans toute la Belgique, échangent quotidiennement des informations.

En ce qui concerne la question des amendes et astreintes dans l'accord de gouvernement fédéral, Mme Bynens explique que le gouvernement flamand a déjà indiqué dans son accord de gouvernement qu'il était demandeur d'accords intra-belges concernant la problématique de la transposition, mais qu'aucun accord concret n'a encore été conclu à ce jour. Toutes les décisions prises jusqu'à présent n'étaient que des solutions à des problèmes ponctuels.

Afin d'éviter les problèmes lors de la transposition d'une directive, l'autorité flamande tente d'associer dès le départ tous les acteurs à l'élaboration de la directive. La Représentation permanente de l'autorité flamande organise chaque semaine une concertation entre tous les attachés, généralement en présence de l'eurocoördinateur. Les attachés flamands sont souvent les experts internationaux dans leur domaine politique (ou des personnes qui assistent ces experts internationaux) et ils ont ainsi directement accès aux informations provenant de leur administration, ce qui permet de détecter les éventuels problèmes à un stade précoce.

Le renforcement de la section flamande au sein de la Représentation permanente ainsi que des liens entre cette section flamande et l'administration flamande est une priorité permanente.

En réponse à la question de M. Vanackere, on peut dire qu'il existe des contacts avec SOLVIT. SOLVIT est un service en ligne pour les citoyens qui désirent déposer une plainte lors de la phase précontentieuse auprès d'une autorité nationale au sujet de l'application

van de Europese Unie in een lidstaat. Het contactpunt behoort tot de FOD Buitenlandse Zaken en de contacten verlopen via het netwerk van eurocoördinatoren waarin ook de deelstaten vertegenwoordigd zijn. Het doel van SOLVIT is door informatie-uitwisseling en bemiddeling problemen in een vroege fase op te lossen om inbreukprocedures te vermijden.

De omzetting van richtlijnen verloopt niet altijd binnen de gestelde termijnen. De oorzaken hiervoor zijn divers en dienen verder onderzocht te worden. Wellicht is de Belgische staatstructuur daar één van, maar ook de complexiteit van de wetgeving, zowel op Europees als Belgisch niveau, als de doorstroming van informatie geven aanleiding tot vertraging in de omzetting. Ook de Europese Commissie communiceert niet altijd even snel en accuraat met de lidstaten, vooral niet als de Europese Commissie de indruk heeft dat de lidstaat zelf een oplossing tracht uit te werken. Dat is dus niet noodzakelijk negatief, want hierdoor kan een inbreukprocedure vermeden worden.

Om vertraging te vermijden is het noodzakelijk tijdig over te gaan tot identificatie van de betrokken overheden, zeker voor de publicatie van de richtlijn in het Publicatieblad, te zorgen voor doorstroming van informatie binnen de verschillende overheden, ook van informatie uitgaande van de Europese Commissie, een stappenplan op te stellen met een programma en tijdschema over de te voeren consultaties dat door de eurocoördinatoren kan worden opgevolgd.

Wat de vraag betreft wanneer de verschillende overheden in België geen akkoord bereiken over het Belgisch standpunt in het kader van de werkzaamheden van de Raad, dan zal België zich onthouden. Dit gebeurt echter zeer zelden, zoals bijvoorbeeld bij de stemming over de dienstenrichtlijn. In de praktijk proberen de Belgische overheden een compromis te bereiken, waardoor het Belgisch standpunt weliswaar minder scherp en uitgesproken kan zijn dan wanneer slechts één overheid haar standpunt zou geven.

du droit de l'Union européenne dans un État membre. Le point de contact relève du SPF Affaires étrangères et les contacts passent par le réseau des eurocoördinateurs, où sont aussi représentées les entités fédérées. L'objectif de SOLVIT est de résoudre les problèmes dès la phase initiale, grâce à l'échange d'informations et à la médiation, afin d'éviter les procédures d'infraction.

La transposition des directives ne s'effectue pas toujours dans les délais, et ce pour diverses raisons qui méritent un examen plus approfondi. La structure de l'État belge est probablement l'une des causes, mais la complexité de la législation au niveau tant européen que belge, ainsi que le flux d'informations peuvent également retarder la transposition. En outre, la Commission européenne ne communique pas toujours rapidement et efficacement avec les États membres, surtout lorsqu'elle a l'impression qu'un État membre tente de résoudre lui-même le problème. Ce n'est donc pas nécessairement négatif, car cela permet parfois d'éviter une procédure d'infraction.

Afin d'éviter tout retard, il est nécessaire d'identifier à temps les autorités concernées – en tout cas avant la publication de la directive au Journal Officiel —, de veiller à la circulation des informations (y compris celles émanant de la Commission européenne) au sein des différentes autorités, et d'élaborer une feuille de route comprenant un programme et un calendrier des consultations à mener, accessibles aux eurocoördinateurs.

Lorsque les diverses autorités belges ne parviennent pas à se mettre d'accord sur la position de la Belgique dans le cadre des travaux du Conseil, la Belgique s'abstient. Cela ne se produit cependant que très rarement, comme cela fut le cas par exemple lors du vote de la directive « services ». Dans la pratique, les autorités belges tentent d'arriver à un compromis, mais la position belge est alors moins tranchée que ne le serait l'avis d'une seule autorité.

C. Hoorzitting van 13 februari 2015 met mevrouw Vicky Reynaert, departement Internationaal Vlaanderen

C.1. Inleidende uiteenzetting door mevrouw Reynaert

Inleiding

De Cel Europese Unie van het Departement Internationaal Vlaanderen (DiV) is verantwoordelijk voor de algemene coördinatie van de omzetting van richtlijnen en de opvolging van eventuele inbreukprocedures. De Vlaamse eurocoördinator is als procesbewaker verantwoordelijk voor de opvolging van een richtlijn, van zijn prille begin als voorstel tot het einde wanneer de omzettingsmaatregelen worden aangemeld bij de Europese Commissie. De eurocoördinator is dus niet verantwoordelijk voor de eigenlijke omzetting van een richtlijn.

Het coördinerend orgaan binnen DiV is « SOIA », het strategisch overlegorgaan voor internationale aangelegenheden dat één keer per maand op ambtelijk niveau vergadert. Binnen SOIA is een dossierteam samengesteld dat de Europese Unie-regelgeving dient op te volgen. In dit dossierteam zitten vertegenwoordigers van alle Vlaamse departementen. Het is immers zo dat elk functioneel bevoegd Vlaams beleidsdomein via het betrokken departement verantwoordelijk is voor de concrete omzetting van richtlijnen en de correcte toepassing van recht van de Europese Unie.

Het dossierteam komt niet zo vaak fysiek samen, en communiceert voornamelijk via telefoon, e-mail en de *Sharepoint* databank.

Gebruik van de *Sharepoint* databank

In 2011 werd op Vlaams niveau een *Sharepoint* databank opgericht die lijsten bevat betreffende de stand van zaken inzake :

- de voorstellen van richtlijnen met Vlaamse bevoegdheden ;
- de aangenomen richtlijnen met Vlaamse bevoegdheden ;
- de Vlaamse omzettingsdossiers ;
- de notificaties ;
- de Vlaamse EU-Pilotdossiers ;

C. Audition du 13 février 2015 de Mme Vicky Reynaert, département « *Internationaal Vlaanderen* ».

C.1. Exposé introductif de Mme Reynaert

Introduction

La Cellule UE du « *Departement Internationaal Vlaanderen* » (DiV) est responsable de la coordination générale de la transposition de directives et du suivi des éventuelles procédures d'infraction. L'eurocoordonateur flamand est, en tant que garant du processus, responsable du suivi d'une directive, dès l'instant où celle-ci voit le jour sous forme de proposition jusqu'au moment où les mesures de transposition sont communiquées à la Commission européenne. L'eurocoordonateur n'est donc pas responsable de la transposition proprement dite d'une directive.

L'organe de coordination au sein du DiV est le « SOIA », l'organe stratégique de concertation pour les matières internationales, qui se réunit une seule fois par mois au niveau administratif. Le SOIA dispose d'une équipe spécifique chargée du suivi de la réglementation de l'UE. Elle est composée de représentants de tous les départements de l'administration flamande. En effet, chaque domaine politique flamand compétent du point de vue fonctionnel est responsable, par le biais du département concerné, de la transposition concrète et de l'application correcte du droit de l'Union européenne.

Cette équipe ne se réunit pas très fréquemment et communique essentiellement par téléphone, par e-mail ou par le biais de la banque de données *Sharepoint*.

Utilisation de la banque de données « *Sharepoint* »

En 2011, une banque de données *Sharepoint* a été créée au niveau flamand. Elle contient des listes qui permettent de disposer d'un état des lieux en ce qui concerne :

- les propositions de directives présentant un lien avec les compétences flamandes ;
- les directives adoptées présentant un lien avec les compétences flamandes ;
- les dossiers de transposition flamands ;
- les notifications ;
- les dossiers EU-Pilot flamands ;

— de Vlaamse inbreukdossiers.

DiV laadt alle documenten in verband met de richtlijnen op in de databank, waarna aan de verschillende beleidsdomeinen wordt gevraagd mede te delen of en op welke manier zij bevoegd zijn. Tevens wordt gevraagd een stappenplan voor omzetting op te stellen met daarin onder meer de te verwachten timing en de te gebruiken instrumenten.

Elke maand deelt DiV aan de Vlaamse regering en aan het Vlaams Parlement een overzicht mee met voorstellen van richtlijnen en aangenomen richtlijnen, omzettingsdossiers en inbreukdossiers. Deze gegevens zijn ook beschikbaar op de publieke *Sharepoint* site en via een link op de website van het Vlaams Parlement. In het Vlaams Parlement zijn deze gegevens geen voorwerp van een formeel debat ; af en toe vormt het de aanleiding voor een parlementaire vraag.

Er wordt door DiV ook op regelmatige basis een nota gericht aan het kabinet van de minister-president met daarin de urgente dossiers of de dossiers die problematisch (dreigen te) worden.

Samenwerking met de andere overheden

Op Belgisch niveau maakt de Vlaamse eurocoördinator deel uit van het netwerk van eurocoördinatoren. Deze komen elke twee maanden in een formele vergadering bijeen. Hun voornaamste taak bestaat erin informatie uit te wisselen over de omzetting en de toepassing van EU-recht. De federale, gewest- en gemeenschapsniveaus wisselen gegevens uit en zorgen op die manier voor extra controle inzake onder meer bevoegdheid, correcte toepassing, enz.

Op Belgisch niveau bestaat ook coördinatie bij de aanmelding van regelgeving of het geven van een antwoord op inbreukdossiers. In de praktijk geven de deelstaten de vereiste informatie door die daarna door de federale overheid wordt doorgestuurd naar de bevoegde Europese instanties.

Op Europees niveau gebeurt de communicatie via een aantal webtools, zoals onder meer de databank waar de omzettinginstrumenten via de federale overheid moeten worden aangemeld, of andere databanken zoals EU-Pilot.

Indien nodig, kan de Vlaamse overheid via de afgevaardigden van de Vlaamse regering bij de Europese

— les dossiers d'infraction flamands.

Le DiV enregistre tous les documents relatifs aux directives dans la banque de données ; on interroge ensuite la banque afin de savoir si la Flandre est compétente pour certains domaines de politique et, si oui, de quelle manière. Une feuille de route est établie en vue de procéder à la transposition ; elle mentionne, notamment, le calendrier prévu et les instruments à utiliser.

Chaque mois, le DiV fait parvenir au gouvernement et au Parlement flamands un aperçu des propositions de directives et des directives adoptées, des dossiers de transposition et des dossiers d'infraction. Ces données sont également disponibles sur le site public *Sharepoint* et sont accessibles aussi par le biais d'un lien figurant sur le site du Parlement flamand. Ces données ne font pas l'objet d'un débat formel au Parlement flamand, mais il arrive qu'elles donnent lieu à une question parlementaire.

Le DiV adresse aussi, sur une base régulière, une note au cabinet du ministre-président, mentionnant les dossiers urgents ou les dossiers qui deviennent (risquent de devenir) problématiques.

Collaboration avec les autres autorités

Au niveau belge, l'eurocoordonateur flamand fait partie du réseau des eurocoördinateurs. Ils se réunissent tous les deux mois de manière informelle. Leur tâche principale est d'échanger des informations sur la transposition et l'application du droit de l'UE. Les niveaux fédéral, régional et communautaire échangent toutes ces données et procèdent ainsi à une nouvelle vérification en ce qui concerne notamment les compétences, l'application correcte, etc.

Au niveau belge, il existe aussi une coordination en ce qui concerne le signalement en matière de réglementation ou la communication d'une réponse à des dossiers d'infraction. Dans la pratique, les entités fédérées communiquent les informations requises, lesquelles sont transmises aux instances européennes compétentes par l'autorité fédérale.

Au niveau européen, la communication s'effectue par le biais d'un certain nombre d'outils électroniques, entre autres la banque de données où les instruments de transposition doivent être signalés via l'autorité fédérale, ou d'autres banques de données comme celle du projet EU-Pilot.

Si nécessaire, l'autorité flamande peut directement prendre contact avec la Commission européenne par

instellingen rechtstreeks contact opnemen met de Europese Commissie.

Schets van de huidige situatie in Vlaanderen

In de zomer van 2014 is een eerste analyse gemaakt van de gegevens die sinds 2009 zijn bijgehouden en geïntegreerd zijn in de *Sharepoint* databank. Hieruit kunnen de volgende conclusies worden getrokken :

— Vlaanderen is betrokken bij ongeveer 30 % van alle gepubliceerde richtlijnen, hetzij via reële omzetting, hetzij via een adviesbevoegdheid ;

— Vlaanderen is betrokken bij ongeveer 35 % van alle EU-Pilotdossiers ;

— Het aandeel van Vlaanderen in de Belgische inbreukdossiers dient nog bepaald te worden via de analyse van onder meer de cijfers van de Europese Commissie.

De jongste jaren daalt het aantal inbreukdossiers in Vlaanderen : van 23 in december 2009 naar 10 in december 2014. Deze daling is te danken aan :

— in de eerste plaats, een versterkte opvolging door de Vlaamse overheid ;

— aan het einde van de mandaatperiode van de Commissie-Barroso heeft de Europese Commissie grote schoonmaak gehouden in alle openstaande dossiers en er een groot aantal gesloten ;

— enkele uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie hebben duidelijkheid gebracht in een aantal gelijkaardige dossiers waarbij Vlaanderen betrokken was.

De daling is voornamelijk merkbaar in het aantal inbreukdossiers wegen foutieve omzetting of verkeerde toepassing van het recht van de Europese Unie. Dit valt samen met de toetreding van België tot het EU-Pilot systeem in januari 2011. Hierdoor konden vele potentiële problemen met de Europese Commissie worden opgelost vooraleer een formele inbreukprocedure werd opgestart.

De laattijdige omzetting van richtlijnen blijft niettemin een aandachtspunt. Een diepgaande analyse van deze problematiek is lopende, maar mogelijks kunnen de oorzaken hiervan gevonden worden in de complexiteit van vele dossiers (vooral inzake leefmilieu op dit ogenblik) en de aard van de Belgische staatsstructuur,

l'intermédiaire des délégués du gouvernement flamand auprès des institutions européennes.

Aperçu de la situation actuelle en Flandre

Durant l'été 2014, on a procédé à une première analyse des données qui, depuis 2009, sont intégrées et tenues à jour dans la banque de données *Sharepoint*. Cette analyse permet de tirer les conclusions suivantes :

— La Flandre est concernée par environ 30 % des directives publiées, que ce soit par le biais d'une transposition réelle ou par le biais d'une compétence d'avis ;

— La Flandre est concernée par environ 35 % des dossiers EU-Pilot ;

— La part de la Flandre dans les dossiers d'infraction belges doit encore être déterminée, notamment grâce à l'analyse des chiffres fournis par la Commission européenne.

Ces dernières années, le nombre de dossiers d'infraction en Flandre a diminué, passant de 23 en décembre 2009 à 10 en décembre 2014. Cette diminution s'explique par les facteurs suivants :

— tout d'abord, l'autorité flamande a renforcé son suivi ;

— à la fin de la mandature de la Commission Barroso, la Commission européenne a procédé à un grand nettoyage dans les dossiers en cours et en a clôturé un grand nombre ;

— une série de décisions de la Cour de justice de l'Union européenne ont clarifié un certain nombre de dossiers similaires où la Flandre était concernée.

La diminution s'observe principalement dans le nombre de dossiers d'infraction pour transposition fautive ou application incorrecte du droit de l'Union européenne. Elle coïncide avec l'adhésion de la Belgique au système EU-Pilot en janvier 2011. De nombreux problèmes potentiels avec la Commission européenne ont ainsi pu être résolus avant l'ouverture d'une procédure d'infraction.

La transposition tardive de directives reste néanmoins une préoccupation. Une analyse approfondie du problème est en cours ; les causes pourraient résider dans la complexité de nombreux dossiers (principalement en matière d'environnement, à l'heure actuelle) et dans la nature même de la structure étatique belge, où le retard

waarbij de laattijdigheid van één van de actoren in het omzettingsproces automatisch leidt tot een laattijdigheid voor het hele land.

Suggesties en aanbevelingen voor de toekomst

In het Vlaamse regeerakkoord werden een aantal duidelijke prioriteiten opgenomen :

— er moet een versterking komen van de Europese reflex binnen Vlaanderen ;

— het Europees besluitvormingsproces moet proactiever opgevolgd worden, waarbij er actiever moet worden deelgenomen aan dit proces ;

— er moet een blijvende aandacht zijn voor de snelle en correcte omzetting van het recht van de Europese Unie, waarbij in de eerste plaats een analyse moet worden gemaakt van de sterktes en zwaktes van het huidige systeem. Vervolgens moeten er elementen voor verbetering worden geïdentificeerd ;

— er moeten ten slotte afspraken worden uitgewerkt met de federale overheid en de andere deelstaten rond de verdeling van de boetes en dwangsommen.

C.2. Gedachtewisseling

Vragen van de senatoren

Mevrouw Turan wenst te beschikken over meer cijfergegevens, waaronder het aantal inbreukdossiers. Op welke manier zal ons land erin slagen de achterstand in te halen ?

Uit de uiteenzetting van de heer Roux is gebleken dat er nood is aan een meer proactieve houding met betrekking tot de omzetting van richtlijnen. Blijkbaar wacht Vlaanderen te lang om het dossier te behandelen (tot de richtlijn een feit is) terwijl er ook eerder kan tussengekomen worden, zoals bijvoorbeeld tijdens de onderhandeling over de termijn van omzetting. Waarom pleit ons land niet voor langere omzettingstermijnen, vooral gezien ons ingewikkeld systeem ?

De heer Henry vraagt waarom milieu-aangelegenheden zo bijzonder complex zijn, aangezien zij nu volledig geregionaliseerd zijn. Hoe kan men ervoor zorgen dat de omzetting van deze richtlijnen vlotter verloopt ?

De heer Vanackere stelt dat iedereen zich blijkbaar bewust is van het belang om tijdig betrokken te worden bij

d'un des acteurs du processus de transposition entraîne automatiquement un retard pour l'ensemble du pays.

Suggestions et recommandations pour l'avenir

L'accord de gouvernement flamand comprend un certain nombre de priorités claires :

— il faut renforcer le réflexe européen en Flandre ;

— il faut veiller à ce que le processus décisionnel européen fasse l'objet d'un suivi plus proactif, tout en favorisant une participation plus active à ce processus ;

— il faut veiller en permanence à la qualité et à la rapidité de la transposition du droit de l'Union européenne, ce qui requiert en premier lieu une analyse des forces et des faiblesses du système actuel, puis l'identification des éléments d'amélioration ;

— enfin, il faut conclure des accords avec l'autorité fédérale et les autres entités fédérées sur la répartition des amendes et des astreintes.

C.2. Échange de vues

Questions des sénateurs

Mme Turan souhaiterait disposer de davantage de données chiffrées, dont le nombre de dossiers d'infraction. Comment notre pays parviendra-t-il à rattraper son retard ?

Selon M. Roux, la Flandre attend visiblement trop longtemps (jusqu'à la publication de la directive) pour traiter le dossier, alors qu'elle pourrait très bien intervenir plus tôt, par exemple dès la négociation du délai de transposition. Pourquoi notre pays ne plaide-t-il pas pour un allongement des délais de transposition, eu égard surtout à la complexité de notre système ?

M. Henry demande pourquoi la matière de l'environnement est particulièrement complexe étant donné qu'il s'agit maintenant d'une matière entièrement régionalisée. Comment peut-on améliorer la gestion de ces dossiers de transposition ?

M. Vanackere souligne que tout le monde est manifestement conscient de l'importance d'être associé

het opstellen van richtlijnen (en dus zeker niet te wachten tot de bekendmaking ervan in het Publicatieblad), maar we moeten vooral de Belgische houding analyseren. Wat verklaart de volgzzaamheid van ons land? Waarom maakt België nooit voorbehoud bij de uiterste datum van omzetting? Het team van eurocoördinatoren moet toch uit ervaring weten wanneer we niet in staat zullen zijn om een richtlijn om te zetten binnen de gestelde termijn.

Mevrouw Grouwels merkt op dat vertraging soms ook te wijten is aan politieke discussies die volgen bij de omzetting. Sommige richtlijnen, in het bijzonder richtlijnen inzake milieuaangelegenheden, lokken felle debatten uit vooral als België opteert om strengere normen in te voeren dat de voorziene Europese normen.

Antwoorden van mevrouw Reynaert

Wat betreft de cijfers over het aantal inbreukdossiers, verwijst mevrouw Reynaert naar haar inleidende uiteenzetting: in december 2014 waren er 10 inbreukdossiers, waarvan 4 omwille van laattijdigheid en 6 wegens foutieve omzetting of verkeerde toepassing van het EU-recht. Een voorbeeld van verkeerde toepassing is de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit. Deze richtlijn bevat normen voor de uitstoot van fijn stof en werd correct omgezet, maar Vlaanderen haalt als regio de opgelegde normen niet. Vandaar dat een inbreukdossier werd opgesteld.

De omzettingstermijn is vaak zeer kort. Tijdens de onderhandelingen over een richtlijn kan elke lidstaat vragen om de termijn te verlengen, maar de Europese Commissie is steeds voorstander van korte termijnen. Om een termijn te verlengen zouden de lidstaten allianties moeten vormen.

Het is een feit dat het Europees besluitvormingsproces meer proactief moet opgevolgd worden en de omzetting reeds in een vroeg stadium aangevat, doch de verantwoordelijken van de verschillende departementen weten ook uit ervaring dat een voorstel van de Commissie na het wetgevend proces (van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie) dikwijls tot een grondig gewijzigde tekst leidt ten opzichte van de oorspronkelijke waardoor het voorbereidend omzettingswerk helemaal moet overgedaan worden.

Sommige dossiers zijn heel complex wat ook tot laattijdigheid inzake implementatie leidt. Een voorbeeld is de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk

suffisamment tôt à l'établissement des directives (et donc de ne surtout pas attendre leur publication au Journal officiel), mais notre analyse doit surtout porter sur l'attitude belge. Comment expliquer la docilité de notre pays? Pourquoi la Belgique n'émet-elle jamais de réserves sur la date limite de transposition? L'équipe des eurocoordinateurs doit pourtant savoir, par expérience, quand nous ne serons pas à même de transposer une directive dans le délai imparti.

Mme Grouwels fait remarquer que le retard est parfois également imputable à des discussions politiques qui surviennent lors du processus de transposition. Certaines directives, en particulier celles portant sur des matières environnementales, suscitent de vifs débats, surtout lorsque la Belgique envisage d'instaurer des normes plus strictes que celles prévues au niveau européen.

Réponses de Mme Reynaert

En ce qui concerne le nombre de dossiers d'infraction, Mme Reynaert se réfère à son exposé introductif. En décembre 2014, 10 dossiers d'infraction étaient ouverts: 4 pour transposition tardive et 6 pour transposition incorrecte ou application incorrecte du droit de l'UE. Parmi les dossiers portant sur une application incorrecte, on peut citer, par exemple, la directive relative à la qualité de l'air ambiant. Cette directive, qui contient des normes concernant les émissions de particules fines, a été transposée correctement, mais la Région flamande ne parvient pas à respecter les normes imposées. C'est la raison pour laquelle un dossier d'infraction a été ouvert.

Le délai de transposition est souvent très court. Pendant les négociations relatives à une directive, chaque État membre peut demander une prolongation du délai, mais la Commission européenne est toujours favorable au maintien de délais courts. Pour obtenir la prolongation d'un délai, les États membres devraient former des alliances.

Il est un fait que le processus décisionnel européen doit faire l'objet d'un suivi plus proactif et que les travaux de transposition doivent être entamés à un stade précoce. Les responsables des différents départements savent pourtant par expérience qu'une proposition de la Commission à l'issue du processus législatif (du Parlement européen et du Conseil de l'UE) débouche souvent sur un texte modifié en profondeur par rapport au texte initial et, partant, que les travaux préparatoires de transposition doivent être recommencés à zéro.

Certains dossiers sont très complexes, ce qui entraîne aussi des retards de mise en œuvre. On peut citer à ce sujet l'exemple de la directive relative au traitement des

afvalwater. De toepassing van een dergelijke richtlijn vereist de installatie van zuiveringsinstallaties. Bij de onderhandelingen over deze richtlijn waren sommige lidstaten zich wellicht niet voldoende bewust van de budgettaire impact ervan. Ook de implementatie van de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit is een complexe aangelegenheid want het vereist de medewerking van het beleidsdomein mobiliteit om te streven naar minder verkeer en dus minder fijn stof. Milieu is één van de belangrijkste bevoegdheden op Europees vlak en er worden hieromtrent dan ook bijzonder veel voorstellen ingediend. Het departement onderwijs wordt daarentegen veel minder gevat.

Tijdens haar stage bij de Europese Commissie heeft mevrouw Reynaert kunnen vaststellen dat de verschillende directoraten-generaal van de Europese Commissie zich bewust zijn van de complexiteit van sommige richtlijnen. Zo werden er bijvoorbeeld *guidance documents* opgesteld met tips om richtlijnen om te zetten. Daarenboven is niet elk inbreukdossier per definitie negatief, want een maatregel kan binnen het bestaande recht van de Europese Unie soms op verschillende wijze worden geïmplementeerd en de afwijkende visie van een lidstaat is daarom niet per se foutief. Uiteindelijk beslist Hof van Justitie over het inbreukdossier.

D. Hoorzitting van 9 februari 2015 met de heer Nicola Lollo, Chef de pupitre, Département Union européenne, Wallonie-Bruxelles International (WBI)

D.1. Inleidende uiteenzetting door de heer Lollo

De heer Lollo maakt deel uit van de groep van eurocoördinatoren die belast zijn met de goede werking van het omzettingsproces. Ter herinnering : er is een netwerk van « eurocoördinatoren » opgericht, samengesteld uit ten minste één contactpersoon per FOD of dienst van de gemeenschap of het gewest.

Spreker verwijst naar een omzendbrief over de coördinatie en de *follow-up* van de omzetting van de Europese richtlijnen voor het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap van de minister-president (bevoegd voor de buitenlandse betrekkingen van het Waals Gewest en de internationale betrekkingen van de Franse Gemeenschap). De omzendbrief werd opgesteld in het kader van het regeerakkoord voor Wallonië en de *Fédération Wallonie-Bruxelles* 2004-2009. In dit akkoord staat meer bepaald :

eaux urbaines résiduaires. La mise en œuvre d'une telle directive nécessite l'aménagement d'installations d'épuration. Lors des négociations relatives à cette directive, certains États membres n'étaient probablement pas suffisamment conscients de l'impact budgétaire de la mesure. La mise en œuvre de la directive relative à la qualité de l'air ambiant est elle aussi une matière complexe, qui requiert la collaboration du département en charge de la mobilité en vue de parvenir à une réduction du trafic et, par conséquent, des émissions de particules fines. L'environnement est l'une des principales compétences au niveau européen, ce qui explique le nombre particulièrement élevé de propositions déposées à ce sujet. Le thème de l'enseignement est par contre moins concerné.

Pendant son stage auprès de la Commission européenne, Mme Reynaert a pu se rendre compte que les différentes directions générales de la Commission européenne sont conscientes de la complexité de certaines directives. C'est ainsi, par exemple, que des documents d'orientation contenant des conseils de mise en œuvre des directives ont été établis. En outre, tout dossier d'infraction n'est pas forcément négatif, car une même mesure peut parfois être mise en œuvre de différentes manières dans le respect du droit existant de l'Union européenne. Un État membre peut dès lors avoir une vision divergente qui n'est pas fautive pour autant. La Cour de justice statue en définitive sur le dossier d'infraction.

D. Audition du 9 février 2015 de M. Nicola Lollo, Chef de pupitre, Département Union européenne, Wallonie-Bruxelles International (WBI)

D.1. Exposé introductif de M. Lollo

M. Lollo fait partie du groupe des eurocoördinateurs, chargés de vérifier le bon déroulement du processus de transposition. Pour rappel, un réseau d'eurocoördinateurs composé d'au moins une personne de contact dans chaque service public fédéral/fédéré a été mis en place.

L'orateur se réfère à une circulaire relative à la coordination et au suivi de la transposition des directives européennes pour la Région wallonne et la Communauté française, émanant du ministre-président (en charge des Relations extérieures de la Région wallonne et des Relations internationales de la Communauté française). La circulaire s'inscrit dans le cadre de l'Accord de gouvernement pour la Wallonie et la Fédération Wallonie-Bruxelles 2004-2009. Ce dernier prévoit que :

« *Le gouvernement adoptera en début de législature un règlement relatif aux procédures à suivre pour la notification des actes de transposition du droit européen. Un tel règlement visera à accélérer les procédures tout en veillant à disposer d'une vision globale de l'état de transposition en droit wallon du droit européen.* »

De omzendbrief bevat eerst een hele reeks definities, onder andere van « eurocoördinator » en « Europa-correspondent ». Die laatste wordt binnen elke overheidsdienst en elk kabinet aangesteld om te fungeren als geprivilegieerd kanaal ter verspreiding van informatie aangaande de technische en politieke keuzes die worden gemaakt met betrekking tot de omzetting van de Europese richtlijnen. De eurocoördinator kan een beroep doen op deze persoon om informatie te verkrijgen.

De omzendbrief beschrijft ook de procedure voor de *follow-up* van een richtlijn, beginnend met het voorstel van richtlijn. Dat voorstel wordt doorgestuurd naar alle correspondenten die « Europa » behandelen in het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap. De eurocoördinator is belast met het maken van een analyse van de juridische impact, om de eventuele moeilijkheden op te sporen die zouden kunnen opduiken wanneer een bepaalde tekst wordt aangenomen.

De omzetting als dusdanig begint op het moment dat de richtlijn gepubliceerd wordt in het Publicatieblad van de Europese Unie. De eerste paragraaf van artikel 2.A van hoofdstuk 2 van de omzendbrief luidt :

« *Dès notification de la directive à la Belgique, son texte est transmis aux correspondants « Europe ». Un mois au plus tard après cette transmission, le correspondant « Europe » adresse, à l'aide de la fiche de suivi (volet B), au coordinateur européen, un échéancier indicatif d'adoption des textes relevant de ses attributions, éventuellement accompagné d'un avant-projet de rédaction et d'un tableau de concordance permettant d'identifier clairement les dispositions à transposer.* »

De eurocoördinator wordt van zijn kant geregeld geïnformeerd over de vooruitgang van het dossier door de Europacorrespondenten. Afhankelijk van die inlichtingen informeert de eurocoördinator op zijn beurt en gewoonlijk maandelijks de Waalse regering over de richtlijnen die moeten worden omgezet, de vertragingen bij de omzetting en eventuele betwistingen.

Het is belangrijk dat de Europese Commissie op de hoogte is van de omzetting van een richtlijn en de eurocoördinator heeft als taak dit mee te delen, door de referentie te geven van de teksten die in het *Belgisch*

« *Le gouvernement adoptera en début de législature un règlement relatif aux procédures à suivre pour la notification des actes de transposition du droit européen. Un tel règlement visera à accélérer les procédures tout en veillant à disposer d'une vision globale de l'état de transposition en droit wallon du droit européen.* »

La circulaire comprend tout d'abord une série de définitions, entre autres du coordinateur européen et du correspondant « Europe ». Ce dernier est désigné au sein de chaque administration et de chaque cabinet notamment comme canal privilégié de diffusion des informations relatives aux options techniques et politiques prises en matière de transposition des directives européennes. Le coordinateur européen peut faire appel à cette personne pour obtenir des informations.

De plus, la circulaire décrit la procédure de suivi d'une directive qui débute au stade de la proposition de directive. Cette proposition est répercutée à l'ensemble des correspondants « Europe » en Région wallonne et en Communauté française. Le coordinateur européen est saisi d'une analyse d'impact juridique dans la perspective d'attirer l'attention sur les éventuelles difficultés qui naîtraient si un tel texte était adopté en l'état.

La transposition à proprement parler débute au moment de la publication de la directive au Journal Officiel de l'Union européenne. Le premier paragraphe de l'article 2.A du chapitre 2 de la circulaire stipule que :

« *Dès notification de la directive à la Belgique, son texte est transmis aux correspondants « Europe ». Un mois au plus tard après cette transmission, le correspondant « Europe » adresse, à l'aide de la fiche de suivi (volet B), au coordinateur européen, un échéancier indicatif d'adoption des textes relevant de ses attributions, éventuellement accompagné d'un avant-projet de rédaction et d'un tableau de concordance permettant d'identifier clairement les dispositions à transposer.* »

Le coordinateur européen, de son côté, doit être informé régulièrement par les correspondants « Europe » de l'état d'avancement du dossier. En fonction de ces renseignements, le coordinateur européen informe à son tour, généralement tous les mois, le gouvernement wallon des directives à transposer, des retards dans la transposition, ainsi que d'un éventuel contentieux.

Il est important que la Commission européenne soit informée qu'une directive est transposée et il revient au coordinateur européen de s'en charger en notifiant le(s) texte(s) de transposition publié(s) au *Moniteur belge*, par

Staatsblad worden gepubliceerd, via de databank van de nationale uitvoeringsmaatregelen van de Europese Commissie.

De eurocoördinator heeft ook als taak de antwoorden met betrekking tot de (mogelijke) geschillen aan de Europese Commissie door te geven. Ook dit gebeurt via een daarvoor bedoelde databank (INFR).

De omzetting van de richtlijnen in Belgisch recht is een zeer complex proces dat permanente coördinatie vereist tussen alle bevoegde overheden, zeker gezien de institutionele structuur van ons land. De Belgische instellingen zijn er zich volledig van bewust hoe belangrijk het is dat dit correct verloopt en binnen de termijnen die door de Europese Unie zijn opgelegd. Zij hebben de nodige structuren en netwerken opgezet om zo efficiënt mogelijk te kunnen antwoorden op de grote uitdagingen die de Europese Unie hen oplegt, in het bijzonder sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon.

D.2. Gedachtewisseling

Vragen van de senatoren

De heer Vanlouwe wenst vooreerst te weten of de heer Lollo de Franse Gemeenschap vertegenwoordigt.

Verder verwijst de heer Vanlouwe naar de *goldplating* en vraagt of een striktere toepassing van de Europese Unie-regelgeving in het verleden reeds geleid heeft tot vertraging bij de omzetting.

Wat is de rol van de subsidiariteitstoets bij de omzetting van richtlijnen? Hebben het Waals Parlement en het Parlement van de Franstalige Gemeenschap reeds een subsidiariteitsadvies aangenomen?

Volgens de heer Daems is het mogelijk dat tijdens de onderhandelingsfase van richtlijnen er uiteenlopende belangen spelen van de Gewesten, Gemeenschappen en de federale Staat die betrokken zijn bij de omzetting. Hoe kan dit in voorkomend geval opgelost worden?

Werkt de procedure tot vaststelling van de bevoegdheidsverdeling tussen de deelstaten en de federale Staat? Wat gebeurt er als de betrokken partijen binnen België geen consensus vinden? Zal ons land zich dan onthouden in het kader van de werkzaamheden van de Raad?

Gelet op de bijkomende bevoegdheidsoverdrachten inzake welzijn en arbeidsmarkt, domeinen waarin de

le biais de la banque de données des mesures nationales d'exécution de la Commission européenne.

Il incombe également au coordinateur européen d'encoder les réponses concernant les (pré)contentieux à la Commission européenne, également via une banque de données *ad hoc* (INFR).

La transposition des directives en droit belge est un processus très complexe qui nécessite une coordination permanente entre toutes les autorités compétentes, eu égard en particulier à la structure institutionnelle de notre pays. Les institutions belges sont pleinement conscientes de l'importance d'une mise en œuvre correcte et dans les délais impartis du droit de l'Union européenne. Elles ont mis en place les structures et les réseaux nécessaires pour tenter de répondre le plus efficacement possible aux défis majeurs que leur impose l'Union européenne en particulier, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

D.2. Échange de vues

Questions des sénateurs

M. Vanlouwe aimerait tout d'abord savoir si M. Lollo représente la Communauté française.

Par ailleurs, l'intervenant se réfère à la surréglementation et demande si une mise en œuvre plus stricte de la réglementation de l'Union européenne a déjà, par le passé, entraîné un retard de transposition.

Quel est le rôle du contrôle de subsidiarité dans le cadre de la transposition des directives? Le Parlement wallon et le Parlement de la Communauté française ont-ils déjà adopté un avis de subsidiarité?

M. Daems souligne que les Régions, les Communautés et l'État fédéral qui seront impliqués dans la transposition d'une directive peuvent avoir des intérêts divergents lors de la phase de négociation de celle-ci. Le cas échéant, comment remédie-t-on à cette situation?

L'intervenant demande par ailleurs si la procédure fixant la répartition des compétences entre les entités fédérées et l'État fédéral fonctionne. Qu'advient-il si les parties concernées en Belgique ne trouvent pas de consensus? Dans ce cas, notre pays s'abstiendra-t-il au Conseil?

Compte tenu des compétences supplémentaires transférées dans les domaines du bien-être et du marché du

deelstaten zeker verschillende posities kunnen hebben, zal België dat wellicht in de toekomst meer moeten doen, met een zwakkere positie tot gevolg.

De heer Henry vraagt of bepaalde bestanddelen van de omzettingsvoorzieningen verbeterd kunnen worden, om de procedure te vergemakkelijken of te versnellen.

Mevrouw Zrihen merkt op dat de samenstelling van de Senaat het mogelijk maakt alle partijen bij de reflectieoefening over de omzetting te betrekken, maar welke rol kan hij in dat proces spelen? Wie vertegenwoordigt de Senaat op de vergaderingen van de eurocoördinatoren?

Wanneer worden de omzetters geïnformeerd over de richtlijnen en verordeningen? Op het moment waarop de Europese Commissie de besprekingsprocedure aanvat? Of moet men wachten tot de tekst bij de desbetreffende commissie wordt ingediend? De Europese Commissie geeft immers lang vooraf een stand van zaken vrij over de onderwerpen die ze wil behandelen.

De heer Vanackere stelt vast dat het omzettingsdeficit van de Europese richtlijnen zich vooral op federaal vlak situeert, maar er is soms ook vertraging op het niveau van de deelstaten. Waaraan is dat te wijten?

Wordt er overleg gepleegd tussen de deelstaten zodat de wijze van omzetting via decreet gebruikt in het ene gewest ook eventueel in het andere gewest kan worden gebruikt?

Zijn de adviesorganen aan bepaalde termijnen gebonden voor het uitbrengen van hun advies?

Wat is het belang van SOLVIT voor de deelstaten, dat blijkbaar zowel preventief als correctief kan optreden?

Antwoorden van de heer Lollo

De instelling van openbaar nut « Wallonie-Bruxelles International », die werd opgericht in 2009, is een fusie van twee administraties voor externe betrekkingen van Wallonië en de « Fédération Wallonie-Bruxelles Capitale ». Voordien was de administratie voor externe betrekkingen van de Franse Gemeenschap het « Commissariat général aux Relations internationales » (CGRI). In het Waals Gewest was dat de « Division des Relations internationales » (DRI).

travail, dans lesquels les entités fédérées sont tout à fait susceptibles d'avoir des divergences de vue, la Belgique sera probablement amenée à s'abstenir davantage à l'avenir, ce qui affaiblira sa position.

M. Henry demande si certains éléments du dispositif de transposition peuvent être améliorés afin de faciliter ou d'accélérer la procédure.

Mme Zrihen fait observer que la composition du Sénat permet d'impliquer toutes les parties dans l'exercice de réflexion sur la transposition, mais quel pourrait être son rôle dans ce processus? Qui représente le Sénat aux réunions des eurocoordinateurs?

À quel moment les transposeurs sont-ils informés des directives et des règlements? Au moment où la Commission européenne entame la procédure de discussion, ou faut-il attendre que le texte soit présenté dans la commission *ad hoc*? En effet, la Commission européenne lance largement en avance un état des lieux des sujets qu'elle va traiter.

M. Vanackere constate que le déficit de transposition des directives européennes se situe principalement au niveau fédéral, mais l'on constate également des retards au niveau des entités fédérées. Quelle en est la raison?

Les entités fédérées se concertent-elles pour que le mode de transposition par voie de décret utilisé par l'une d'entre elles puisse éventuellement l'être aussi par une autre?

Les organes consultatifs sont-ils tenus de respecter certains délais dans le cadre des avis qu'ils émettent?

Quel est l'intérêt, pour les entités fédérées, de SOLVIT, qui peut manifestement intervenir à titre tant préventif que correctif?

Réponses de M. Lollo

L'organisme d'intérêt public « Wallonie- Bruxelles International », né en 2009, est la fusion de deux administrations des relations extérieures de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles Capitale. Auparavant, l'administration des relations extérieures de la Communauté française était le Commissariat général aux Relations internationales (CGRI). À la Région wallonne, il s'agissait de la Division des Relations internationales (DRI).

Er bestaan inderdaad geïnstitutionaliseerde fora waar de deelgebieden en de federale overheid elkaar ontmoeten. Voor economische aangelegenheden is er bijvoorbeeld de Interministeriële Economische Commissie (IEC) en voor milieuzaken het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid (CCIM). Er bestaan tevens overlegstructuren inzake landbouw, energie, ...

Het is weinig waarschijnlijk dat de tekst van een deelstaat als dusdanig kan worden overgenomen door een andere deelstaat, gelet op de institutionele eigenheden van elke deelstaat.

Tot nu toe zijn de deelstaten en de federale overheid er altijd in geslaagd om tot een consensus te komen binnen de Directie-generaal Europese Zaken van de FOD Buitenlandse Zaken. Wanneer men er echter niet in slaagt een Belgisch standpunt binnen deze directie te bereiken, zal België zich in de Raad van de Europese Unie onthouden. Zo heeft België zich onthouden voor richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

Aangezien de verdeling van de bevoegdheden tussen de deelstaten en de federale Staat nog ingewikkelder is geworden na de zesde staats hervorming en gezien het tekort aan personeel, kan het omzettingproces vertraging oplopen. Verdragen bij de omzetting zijn niet altijd te wijten aan één reden, maar aan een reeks factoren die tijdens het proces worden onderzocht. Een tekst op grond waarvan een omzettingstekst werd goedgekeurd, kan bijvoorbeeld worden vernietigd door de Raad van State of het Grondwettelijk Hof. Het omzettingproces moet bijgevolg opnieuw worden opgestart. Hoe vroeger men van start gaat, hoe sneller de omzetting rond zou moeten zijn. De onderhandelaars zijn niet altijd dezelfde personen als degenen die belast zijn met de omzetting en ze zijn niet altijd op de hoogte van de problemen op het terrein.

De Senaat wordt sinds 5 jaar uitgenodigd op de halfmaandelijke vergaderingen van de eurocoördinatoren.

Door de ingewikkelde verdeling van de bevoegdheden na de zesde staats hervorming is het nog moeilijker om louter uit het opschrift van een richtlijn af te leiden wie de bevoegde overheid is voor de omzetting ervan in Belgisch recht. Tijdens hun halfmaandelijke vergaderingen bespreken de coördinatoren de verdeling van de bevoegdheden met het oog het omzettingproces van de richtlijnen. Soms zijn de richtlijnen zo complex

Il y a en effet certaines enceintes institutionnalisées où se rencontrent les entités fédérées et l'État fédéral. Par exemple, en matière économique, il y a la Commission économique interministérielle (CEI) ; en matière environnementale, il y a le Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement (CCPIE). Il existe également des structures de concertation en matière agricole, d'énergie, ...

Il est peu probable que le texte d'une entité puisse être copié tel quel par une autre entité fédérée, vu les particularités institutionnelles propres à chaque entité.

Jusqu'ici, les entités fédérées et l'État fédéral sont toujours parvenus à trouver un consensus au sein de la Direction générale Affaires européennes du SPF Affaires étrangères. Toutefois, lorsque l'on n'arrive pas à atteindre une position belge au sein de cette direction, la Belgique s'abstiendra au Conseil de l'Union européenne. Ainsi par exemple, la Belgique s'est abstenue pour la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 sur les services dans le marché intérieur.

La répartition des compétences entre les entités fédérées et l'État fédérale étant encore plus compliquée à la suite de la sixième réforme de l'État et vu le manque de moyens humains, le processus de transposition pourrait subir un retard. Les retards de transposition ne s'expliquent pas toujours par une seule raison mais par une série de facteurs qui s'examinent en cours de route. Par exemple, un texte sur la base duquel un acte de transposition a été adopté pourrait être annulé par le Conseil d'État ou la Cour constitutionnelle. Dès lors, le processus de transposition doit être relancé. Au plus on s'y prend en amont, au mieux la transposition devrait aboutir dans les délais. Les négociateurs ne sont pas toujours les mêmes personnes que celles chargées de la transposition et ils n'ont pas toujours connaissance des problèmes de terrain.

Depuis 5 ans, le Sénat est invité aux réunions bimensuelles des eurocoördinateurs.

Étant donné la complexité de la répartition des compétences après la sixième réforme de l'État, il est encore plus difficile de déduire du simple intitulé d'une directive l'autorité compétente pour la transposition en droit belge. Lors de leurs réunions bimensuelles, les eurocoördinateurs discutent de la répartition des compétences en vue du processus de transposition des directives. Parfois, les directives sont tellement complexes et dotées d'un

en bestrijken ze een zo breed toepassingsgebied dat er een proefdepartement wordt aangewezen om de omzettingen werkzaamheden te coördineren.

SOLVIT kan geregeld een beroep doen op de eurocoördinatoren om grensoverschrijdende problemen zoals de niet-erkenning van diploma's pragmatisch te regelen en zonder een logge geschillenprocedure te lanceren.

De adviesorganen moeten hun advies uitbrengen binnen een bepaalde termijn die naargelang van het geval kan variëren, maar in het algemeen 35 dagen bedraagt.

Goldplating zou bepaalde vertragingen bij de omzetting van sommige richtlijnen kunnen verklaren, aangezien men gebruik maakt van de gelegenheid die de richtlijn biedt om andere problemen te regelen.

De spreker beschikt niet over informatie inzake subsidiariteit.

De Permanente Vertegenwoordiging stuurt maandelijks de lijst door van teksten die in het Publicatieblad van de Europese Unie worden gepubliceerd en van de voorstellen waarvan de bespreking in het Europees Parlement is aangevat. De eurocoördinatoren hebben geen toegang tot de fase die voorafgaat aan de publicatie van het voorstel.

Replieken van de senatoren

De heer Vanackere leidt uit de antwoorden van de heer Lollo af dat er wel degelijk een « *early warning* » bestaat. Vanaf dat ogenblik kunnen de verschillende partijen de omzetting van een richtlijn reeds voorbereiden.

Verder merkt spreker op dat de omzetting van een richtlijn blijkbaar soms gebruikt wordt om bepaalde wetten te moderniseren en andere aspecten uit te werken, wat dus *stricto sensu* geen *goldplating* is. De verbreding van het onderwerp op zich stelt geen probleem, tenzij het de oorzaak van vertraging in de omzetting is.

De heer Lollo meent dat dit een manier is om de teksten te stroomlijnen en om verschillende problemen tegelijk op te lossen.

champ d'application si large, qu'un département pilote est désigné pour coordonner les travaux de transposition.

Pour ce qui est de SOLVIT, celui-ci fait régulièrement appel aux eurocoördinateurs afin de régler de manière pragmatique – sans engager de procédure lourde de contentieux – des problèmes transfrontaliers, comme la question de la non-reconnaissance de diplômes.

Les organes consultatifs doivent rendre leur avis dans un délai déterminé qui peut varier selon le cas mais qui est en règle générale de 35 jours.

La surréglementation pourrait expliquer certains retards dans la transposition de certaines directives, vu que l'on profite de l'occasion offerte par la directive pour régler d'autres problèmes.

L'orateur ne dispose pas d'informations concernant la subsidiarité.

La Représentation permanente transmet mensuellement la liste des textes publiés au Journal Officiel de l'Union européenne, ainsi que des propositions qui commencent leur parcours au Parlement européen. Les eurocoördinateurs n'ont pas accès à la phase précédant la publication de la proposition.

Répliques des sénateurs

M. Vanackere déduit des réponses de M. Lollo qu'il existe effectivement un système d'alerte précoce. Les différentes parties peuvent, dès ce stade, préparer la transposition d'une directive.

L'intervenant fait par ailleurs remarquer que l'on profite manifestement parfois de la transposition d'une directive pour moderniser certaines lois ou élaborer d'autres aspects, ce qui ne peut pas être considéré comme de la surréglementation *stricto sensu*. L'« élargissement du sujet » ne pose pas de problème en soi, pour autant qu'il n'entraîne pas de retard de transposition.

M. Lollo estime qu'il s'agit d'une manière de rationaliser les textes et qui permet de résoudre plusieurs problèmes en même temps.

E. Hoorzitting van 13 februari 2015 met de heer Anton Santos, eurocoördinator, *Brussels International*

E.1. Inleidende uiteenzetting door de heer Anton Santos

De spreker werkt bij het Secretariaat-generaal van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, bij de Directie Brussels International, in de Cel Multilaterale Betrekkingen en Europa. Dankzij die centrale positie heeft hij een brede kijk op de omzettingdossiers van de richtlijnen bij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

In 2005 werd de behandeling van de Europese dossiers (waaronder de omzetting en de toepassing van het recht van de Europese Unie) verzekerd door een enkel persoon, mevrouw Manoëlle Wasseige – vandaag afgevaardigde van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bij de Permanente Vertegenwoordiging van België bij de Europese Unie. Vandaag telt de cel Europa van *Brussels International* 4 personen, waaronder twee eurocoördinatoren voor de omzetting en de toepassing van het recht van de Europese Unie.

De spreker maakt momenteel deel uit van het netwerk van eurocoördinatoren in België, een netwerk dat uit ten minste een contactpersoon van elke overheidsadministratie bestaat. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest staat momenteel een enkele eurocoördinator in voor de omzetting van de richtlijnen voor alle gewestelijke bevoegdheden. Op 1 maart 2015 zal een tweede eurocoördinator zich bij hem voegen.

De eurocoördinator van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzekert de coördinatie en de voortgangsbewaking van dossiers van heel uiteenlopende aard, die alle gewestelijke bevoegdheden behelzen. Hij steunt dus vaak op de deskundigheid van de administraties en de instellingen van openbaar nut die bij de desbetreffende aangelegenheid betrokken zijn.

De delegatie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bij de Permanente Vertegenwoordiging van België bij de Europese Unie, die een organische band met Brussels International heeft, staat in voor de officiële vertegenwoordiging en communicatie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bij de Europese instellingen. Door haar bevoorrechte toegang tot de werkzaamheden van de Raad van de Europese Unie heeft de delegatie als opdracht de voortgang te bewaken van de pre-wetgevingsfase (voorstellen van richtlijn). De delegatie treedt dus op bij aanvang van het omzettingproces. Zodra de richtlijnen bekendgemaakt zijn in het Publicatieblad,

E. Audition du 13 février 2015 de M. Anton Santos, eurocoordonateur, *Brussels International*

E.1. Exposé introductif de M. Anton Santos

L'orateur travaille au sein du Secrétariat général de la Région de Bruxelles-Capitale, à la Direction Brussels International, dans la Cellule Affaires multilatérales et européennes. Cette position centrale lui permet de disposer d'une vue d'ensemble des dossiers de transposition des directives au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale.

En 2005, le traitement des dossiers européens (dont la transposition et application du droit de l'Union européenne) à Brussels International était assuré par une seule personne, Mme Manoëlle Wasseige – aujourd'hui déléguée de la Région de Bruxelles-Capitale auprès de la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne. Aujourd'hui, la cellule affaires européennes de *Brussels International* compte 4 personnes, dont deux eurocoordonateurs dédiés à la transposition et application du droit de l'Union européenne.

À l'heure actuelle, l'orateur fait partie du réseau des eurocoordonateurs en Belgique, réseau constitué d'au moins une personne de contact auprès de chaque administration publique. Pour la Région de Bruxelles-Capitale, un seul eurocoordonateur s'occupe pour l'instant de la transposition des directives pour l'ensemble des compétences régionales. Un deuxième eurocoordonateur viendra le rejoindre à partir du 1^{er} mars 2015.

L'eurocoordonateur de la Région de Bruxelles-Capitale assure la coordination et le suivi de dossiers qui revêtent un caractère très varié, englobant l'ensemble des compétences régionales. Dès lors, il s'appuie souvent sur l'expertise des administrations et des organismes d'intérêt public concernés par la matière.

La délégation de la Région de Bruxelles-Capitale auprès de la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne, liée organiquement à Brussels International, assure un rôle de représentation et de communication officielles de la Région de Bruxelles-Capitale auprès des institutions européennes. La délégation, de par son accès privilégié aux travaux du Conseil de l'Union européenne, est chargée de faire le suivi de la phase pré-législative (propositions de directives). La délégation se positionne dès lors en amont du processus. Une fois que les directives sont publiées au Journal Officiel, l'eurocoordonateur assure le travail de

zorgt de eurocoördinator voor de coördinatie van de omzetting van de richtlijnen en de correcte toepassing ervan.

Instrumenten inzake de omzetting van richtlijnen die al operationeel zijn in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

In 2014 kwam er in elk bestuur van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een netwerk van Europese en internationale correspondenten tot stand. Ze doen dienst als steunpunt voor elke vraag van de eurocoördinator over de omzetting.

Spreeker verwijst naar de Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 13 februari 2014 betreffende de rapportage over de toepassing van de wetgevingshandelingen en de naleving van het primair recht van de Europese Unie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In haar artikel 3 bepaalt ze : « Uiterlijk op 1 november van elk jaar legt de regering bij het Parlement een verslag neer betreffende de omzetting van de wetgevingshandelingen van de Europese Unie, de lopende inbreukprocedures evenals de procedures voor het Hof van Justitie van de Europese Unie die ressorteren onder de gewestelijke bevoegdheden. (...) »

Dat verslag bestaat uit zeven delen :

- de richtlijnen die sinds een jaar zijn omgezet ;
- de richtlijnen die in de loop van het komende jaar moeten worden omgezet ;
- de richtlijnen waarvan de omzettingstermijn overschreden is maar waarvoor nog geen omzetting is genotificeerd ;
- de richtlijnen waarvan de omzettingstermijn verstrijkt na het komende jaar ;
- de nieuwe inbreukprocedures van het afgelopen jaar ;
- de inbreukdossiers die openstonden voor het afgelopen jaar en die ondertussen nog niet zijn afgesloten ;
- de nieuwe procedures die voor het Hof van Justitie van de Europese Unie zijn ingeleid.

De cijfers van de verslagen van 2013 en 2014 betreffende de omzetting van de wetgevende akten van de Europese Unie zijn de volgende : in 2014 werden zes richtlijnen omgezet, tegen twintig in 2013. Dat verschil kan worden verklaard door het bestaan van een cyclus in

coordination de la transposition des directives et leur application correcte.

Les outils de transposition des directives déjà opérationnels dans la Région de Bruxelles-Capitale

En 2014, un réseau de correspondants européens et internationaux a été mis en place dans chaque administration de la Région de Bruxelles-Capitale. Ils servent de relais pour toute question de l'eurocoördinateur concernant la transposition.

L'orateur se réfère à l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 février 2014 relative au rapport sur l'application des actes législatifs et la conformité au droit primaire de l'Union européenne en Région de Bruxelles-Capitale. Elle prévoit en son article 3 que : « Chaque année, au plus tard le 1^{er} novembre, le gouvernement dépose un rapport auprès du Parlement concernant la transposition des actes législatifs de l'Union européenne, les procédures d'infraction en cours et les procédures devant la Cour de justice de l'Union européenne du ressort des compétences régionales. (...) »

Ce rapport comprend sept volets :

- les directives qui ont été adoptées depuis un an ;
- les directives qui doivent être transposées au cours de l'année à venir ;
- les directives dont le délai de transposition est écoulé mais pour lesquelles aucune transposition n'a encore été notifiée ;
- les directives dont le délai de transposition expire après l'année qui suit ;
- les nouvelles procédures d'infraction depuis un an ;
- les dossiers d'infraction ouverts avant l'année écoulée qui n'ont pas encore été clôturés ;
- les nouvelles procédures initiées devant la Cour de justice de l'Union européenne.

Les chiffres concernant les rapports 2013 et 2014 relatifs à la transposition des actes législatifs de l'Union européenne sont les suivants: six directives ont été transposées en 2014, contre vingt en 2013. Cette différence pourrait s'expliquer par l'existence d'un cycle

de werking van de Europese Commissie. Wanneer er een nieuwe Europese Commissie start, vangt er een nieuwe fase aan en krijgen plannen vorm. Op het einde van een mandaat van de Europese Commissie gebeurt het omgekeerde. Het einde van de cyclus van de Commissie Barroso kan een gedeeltelijke verklaring zijn voor die daling van om te zetten richtlijnen.

In 2014 moesten vier richtlijnen in de loop van het jaar worden omgezet, tegen zes richtlijnen voor 2013.

In 2013, alsook in 2014, telde men vier richtlijnen waarvoor de omzettingstermijn overschreden was, maar waarvoor geen integrale omzetting genotificeerd was. Uit het verslag van 2014 bleek dat drie van die richtlijnen betrekking hadden op milieu-aangelegenheden, wat verklaard wordt door de complexiteit van dergelijke dossiers. De vierde richtlijn van haar kant heeft te maken met de bevoegdheidsoverdracht in het raam van de zesde staatshervorming.

Van vijftien richtlijnen verstrijkt de omzettingstermijn na 1 november 2015.

Sinds 1 januari 2014 is er een nieuwe inbreuk en drie inbreukdossiers die voor 1 januari 2014 geopend werden, zijn nog steeds niet afgesloten.

Er bestaat een scorebord per lidstaat over de stand van de omzetting van de Europese richtlijnen, dat de Europese Commissie om de zes maanden publiceert. Dat scorebord is een echte barometer voor de prestaties van België ter zake. In januari 2015 heeft de FOD Buitenlandse Zaken het Brussels Hoofdstedelijk Gewest meegedeeld dat inlichtingen van de betreffende dienst van de DG GROW erop wezen dat bij de komende publicatie in februari 2015 de plaats van België in 2014 aanzienlijk verbeterd is ten opzichte van de voorgaande jaren. Wat de omzettingen betreft, zou België naar verluidt onder de grens van het procent zijn gezakt, tot 0,7 % omzettingssachterstand tegenover 1,3 % het voorgaande jaar, wat een daling is van meer dan 40 %. Als dat nieuws wordt bevestigd, dan gaat het om het beste resultaat sinds november 2010, onder het Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie. Die prestatie brengt België in de groep van de goede leerlingen en buiten de rode zone.

dans le fonctionnement d'une Commission européenne. Au moment où la nouvelle Commission européenne démarre, une nouvelle étape se met en marche et des projets se précisent. À la fin d'un mandat de la Commission européenne, c'est l'inverse qui se produit. La fin de cycle de la Commission Barroso pourrait en partie expliquer cette diminution de directives à transposer.

En 2014, quatre directives devraient être transposées au cours de l'année à venir contre six directives pour 2013.

En 2013, ainsi qu'en 2014, on relevait quatre directives pour lesquelles le délai de transposition s'était écoulé mais dont aucune transposition intégrale n'avait encore été notifiée (pour le rapport 2014, trois de ces directives concernaient des matières liées à l'environnement, ce qui s'explique par la complexité des dossiers liés à cette compétence). La quatrième directive, quant à elle, est liée au transfert de compétences dans le cadre de la sixième réforme de l'État.

Quinze directives voient leur délai de transposition expirer après le 1^{er} novembre 2015.

Il y a eu une nouvelle infraction depuis le 1^{er} janvier 2014 et trois dossiers d'infraction ouverts avant le 1^{er} janvier 2014 n'ont toujours pas été clôturés.

Il existe un tableau d'affichage par État membre sur l'état de la transposition des directives européennes, qui est publié par la Commission européenne tous les 6 mois. Ce tableau d'affichage fait office de véritable baromètre des performances de la Belgique en la matière. Le SPF Affaires étrangères a informé en janvier 2015 la Région de Bruxelles-Capitale que des informations recueillies auprès du service concerné de la DG GROW indiquaient que lors de la prochaine publication en février 2015, la position de la Belgique se serait nettement améliorée en 2014 par rapport aux années antérieures. Au niveau des transpositions, la Belgique serait passée sous la barre du pourcent, à 0,7 % de retard de transposition, par rapport à 1,3 % l'année précédente, soit plus de 40 % de baisse. Si cette information venait à se confirmer, il s'agirait là de son meilleur score depuis le mois de novembre 2010 sous la présidence belge de l'Union européenne. Cette performance placerait alors la Belgique dans le groupe des bons élèves et hors de la zone rouge.

Maatregelen die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest plant

— het opstarten van akkoorden tussen Brussels International en de diverse administraties van de openbare dienst van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Die akkoorden komen tot stand aan de hand van dienstverleningsovereenkomsten : *Service-Level Agreements*. Aan de hand daarvan kan worden bepaald wat van de administraties wordt verwacht, wat de diensten van Brussels International mogen eisen en binnen welke termijn zij dat mogen doen ;

— het instellen van *SharePoint*, een informaticaplatform voor de uitwisseling van informatie. Het is een manier om de informatiestroom tussen alle administraties van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en Brussels International te digitaliseren. Dat vrij dynamische werkmiddel biedt alle dossierbeheerders de mogelijkheid verduidelijking en informatie te geven, waarover alle deelnemers aan het netwerk onmiddellijk beschikken.

Mogelijke verbeteringen

— alle administraties en de politiek nauwer betrekken bij de pre-wetgevingsfase van de richtlijnen. Tijdens die fase kan de totstandkoming van de richtlijn immers worden beïnvloed en kan men ze aanpassen aan de werkelijkheid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Dat biedt de mogelijkheid de zaak naar zijn hand te zetten voor het dossier tot stand komt, wat het werk achteraf vergemakkelijkt ;

— voor een betere communicatie zorgen tussen de kabinetten en de administraties op het moment van de overdracht van het voorontwerp van ordonnantie.

E.2. Gedachtewisseling

Vragen van de senatoren

Mevrouw Turan stelt zich de vraag of, gelet op het optimisme van de heer Anton Santos, dit omzettingproces binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet gewoon op administratief niveau kan worden afgehandeld, zonder de tussenkomst van de politiek.

Ook de heer Van Esbroeck heeft de indruk dat er op het niveau van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest weinig problemen zijn betreffende omzetting van richtlijnen.

Waarom loopt België achterstand op inzake omzetting ? Is dit te wijten aan het wetgevend werk of aan

Mesures envisagées par la Région de Bruxelles-Capitale

— la mise en route d'accords entre Brussels International et les différentes administrations du service public de Bruxelles-Capitale. Ces accords se font à travers des contrats de services : *Service Level Agreements*. Ils permettent de baliser ce qui est attendu des administrations, ce que les services sont en droit d'exiger de Brussels International et dans quels délais ;

— la mise en place de *SharePoint* : il s'agit d'une plateforme informatique de partage d'information. Cela constitue une manière de numériser le flux d'information entre les différentes administrations de la Région de Bruxelles-Capitale et Brussels International. Ce dispositif assez dynamique permet à tous les gestionnaires de dossiers d'apporter des clarifications, des informations qui sont immédiatement mises à disposition de tous les participants au réseau.

Les pistes d'amélioration

— impliquer davantage toutes les administrations et le politique dans la phase pré-législative des directives. En effet, lors de cette phase, l'élaboration de la directive peut être influencée et on peut l'adapter en fonction des réalités en Région de Bruxelles-Capitale. Cela permet de s'approprier déjà la matière en amont du dossier et facilite ainsi tout le travail ultérieur ;

— assurer une meilleure communication entre les cabinets et les administrations au moment de la transmission de l'avant-projet d'ordonnance.

E.2. Échange de vues

Questions des sénateurs

Mme Turan se demande si, vu l'optimisme de M. Anton Santos, le processus de transposition au sein de la Région de Bruxelles-Capitale ne pourrait pas s'effectuer simplement au niveau administratif, sans l'intervention du politique.

M. Van Esbroeck a, lui aussi, l'impression que la transposition des directives pose peu de problèmes au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale.

Pourquoi la Belgique accuse-t-elle un retard en matière de transposition ? Est-ce lié au travail législatif

een eventueel gebrek aan overleg tussen de betrokken partijen ?

Volgens mevrouw Grouwels beschikt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest over een interessante en correcte werkwijze om richtlijnen om te zetten in Brusselse wetgeving. Is het systeem waarbij beroep wordt gedaan op contactpersonen binnen de verschillende administraties efficiënt ?

Kunnen de eurocoördinatoren ook aan de personen die belast zijn met de voorbereidende fase van een richtlijn laten weten waar en wanneer een nieuwe richtlijn wenselijk is, bijvoorbeeld om aldus te streven naar harmonisering binnen sommige materies ?

De heer Vanackere wenst te weten of het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, zoals alle andere regio's, reeds geconfronteerd werd met diverse problemen inzake omzetting.

Is er een verschil tussen de eurocoördinatoren en de eurocorrespondenten ? Uit de hoorzitting met de heer Roux van 26 januari 2015, valt af te leiden dat de verschillende eurocoördinatoren over sterk uiteenlopende instrumenten beschikken bij het vervullen van hun taak. Sommigen kunnen enkel informatie vragen, andere hebben meer invloed binnen de administratie.

Bestaat er tussen de Gewesten uitwisseling van ideeën met betrekking tot omzetting ?

Het Vlaamse Gewest en de federale Staat hebben in hun respectievelijke regeerakkoorden voorzien dat zij geen *goldplating* of bredere uitvoering wensen. Een meer verregaande omzetting van de richtlijn kan alleen als er hierdoor geen vertraging ontstaat. Wat is de opvatting hierover binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ?

Is de achterstand, binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, soms ook te wijten aan laattijdig ingediende adviezen van bevoegde organen ?

Wordt de subsidiariteitstoets, die soms een opportuniteitstoets is, ook gebruikt binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om zich zo vlug mogelijk te positioneren binnen het omzettingsproces ?

Mevrouw Lambelin vraagt of de heer Anton Santos kennis heeft van mechanismen in andere instellingen of in het buitenland die problemen met de omzetting verhelpen en die ons tot voorbeeld kunnen strekken.

ou est-ce dû à un éventuel manque de concertation entre les parties concernées ?

Selon Mme Grouwels, la Région de Bruxelles-Capitale dispose d'une procédure correcte et intéressante pour transposer les directives dans sa législation. Le système consistant à faire appel à des personnes de contact au sein des différentes administrations est-il efficace ?

Les eurocoordinateurs peuvent-ils aussi indiquer aux personnes chargées de la phase préparatoire d'une directive où et quand une nouvelle directive est souhaitable, par exemple pour tendre à l'harmonisation dans certaines matières ?

M. Vanackere aimerait savoir si la Région de Bruxelles-Capitale a déjà été confrontée, comme toutes les autres régions, à des problèmes de transposition, quels qu'ils soient.

Y a-t-il une différence entre les eurocoordinateurs et les correspondants européens ? L'on peut déduire de l'audition de M. Roux du 26 janvier 2015 que les divers eurocoordinateurs disposent d'instruments très diversifiés pour remplir leur mission. Certains peuvent uniquement demander des informations, et d'autres exercent une plus grande influence au sein de l'administration.

Y a-t-il des échanges d'idées entre les Régions en ce qui concerne la transposition ?

La Région flamande et l'État fédéral ont prévu dans leurs accords de gouvernement respectifs qu'ils n'étaient pas demandeurs d'une surréglementation ni d'un élargissement. Une transposition plus poussée d'une directive n'est possible que si elle n'entraîne pas de retard. Qu'en pense-t-on à la Région de Bruxelles-Capitale ?

Les retards de transposition dans cette Région s'expliquent-ils parfois aussi par le dépôt tardif d'avis par les organes compétents ?

La Région de Bruxelles-Capitale a-t-elle aussi recours au test de subsidiarité, qui est parfois un test d'opportunité, pour se positionner dès que possible dans le processus de transposition ?

Mme Lambelin demande si M. Anton Santos a pu identifier, dans d'autres institutions ou à l'étranger, des mécanismes qui permettent de remédier au dysfonctionnement de la transposition et dont on peut s'inspirer.

Mevrouw Turan verwijst in dit verband naar een advies van 29 september 2014 van de Strategische Adviesraad Internationaal Vlaanderen (SARiV) met betrekking tot de beleidsnota Buitenlandse Zaken in Vlaanderen waarin gesteld wordt dat : « *Een belangrijke inspanning voor de omzetting van richtlijnen dringt zich op, want het aantal laattijdig omgezette richtlijnen in Vlaanderen blijft hoog en in 2014 zouden nog zes « interne markt »-richtlijnen moeten worden omgezet naar de Vlaamse rechtsorde. De Vlaamse overheid wordt momenteel gevat door 15 inbreukdossiers. De achterstand in het Europese scorebord van de Interne Markt dreigt nog verder op te lopen, omdat het federaal niveau – voor de bevoegdheden die worden geregionaliseerd in het kader van de zesde staatshervorming – sedert verschillende maanden geen nieuwe omzettingsprocedures heeft opgestart. Dit kon evenmin proactief op Vlaams niveau.* » (Internationaal Beleid, opnieuw een prioriteit, Bijdrage aan de Vlaamse Beleidsnota's, Advies 2014/11).

Vooraf bij de omzetting van richtlijnen die betrekking hebben op milieuwetgeving is er heel wat achterstand.

De heer Vanackere betreurt dat ons land dikwijls achterstand oploopt in de omzetting van richtlijnen en vooral op bepaalde scharniermomenten zoals het Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie er alles aan doet om deze achterstand weg te werken om geen imagoschade te moeten lijden als stichtend lid van de Europese Unie. Het gaat bovendien niet enkel om de timing maar ook om de kwaliteit en het respecteren van de democratische besluitvorming binnen het omzettingsproces. De Europese burgers moeten zich bewust worden van het belang van het recht van de Europese Unie voor hun dagelijks leven vooral door hun te betrekken bij de totstandkoming van het Europees.

Spreker verwijst verder naar de hoorzitting van 26 januari 2015 met de heer Roux, directeur-generaal Europese Zaken, FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, waarin gesteld werd dat ons land nu en dan een inhaalbeweging inzake omzetting moet maken. België moet echter steeds kwaliteit op dit gebied nastreven en niet enkel op het moment van een « *namings and shaming* » oefening van de Europese Commissie.

Mme Turan renvoie à cet égard à un avis rendu le 29 septembre 2014 par le *Strategische Adviesraad Internationaal Vlaanderen* (SARiV – [Conseil des Affaires étrangères de la Flandre]) concernant la note de politique générale Affaires étrangères en Flandre, où l'on peut lire ce qui suit : « *Un effort considérable s'impose en vue de la transposition des directives, car le nombre de directives transposées tardivement reste élevé en Flandre et six directives « marché unique » devraient encore être transposées en droit flamand en 2014. L'autorité flamande est actuellement confrontée à 15 procédures d'infraction. Le retard dans le tableau d'affichage européen du Marché unique risque d'encre s'accroître, car le niveau fédéral – pour ce qui est des compétences régionalisées dans le cadre de la sixième réforme de l'État – n'a plus lancé de nouvelle procédure de transposition depuis plusieurs mois. L'autorité flamande n'a pas non plus pu faire preuve d'une plus grande proactivité à cet égard.* » (traduction) (« *Internationaal Beleid, opnieuw een prioriteit, Bijdrage aan de Vlaamse Beleidsnota's* », Avis 2014/11).

Le retard est particulièrement important en ce qui concerne la transposition de directives relatives à la législation environnementale.

M. Vanackere dit regretter que notre pays accuse si souvent un retard dans la transposition des directives et qu'il attende généralement des moments forts – comme la présidence belge de l'Union européenne – pour s'atteler activement à la résorption de ce retard qui pourrait nuire à son image, alors qu'il est un des membres fondateurs de l'Union européenne. En outre, le calendrier n'est pas le seul enjeu ; il y va également de la qualité et du respect de la prise de décision démocratique dans le cadre du processus de transposition. Il faut conscientiser les citoyens européens à l'importance du droit de l'Union européenne dans leur vie de tous les jours, principalement en les impliquant dans la réalisation du projet européen.

L'intervenant évoque ensuite l'audition de M. Roux, directeur général des Affaires européennes, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, le 26 janvier 2015, lors de laquelle il affirmait que notre pays devait, de temps en temps, veiller à rattraper son retard de transposition. Quant à la qualité des transpositions, c'est en permanence que la Belgique doit y veiller, et pas seulement aux moments où la Commission européenne décerne les « bulletins » aux États membres.

Antwoorden van de heer Anton Santos

De heer Anton Santos antwoordt dat hij zich goed bewust is van de financiële gevolgen van een laattijdige of onjuiste omzetting van richtlijnen. Daarom werden de voormelde instrumenten ingesteld en werd er gewerkt aan de bewustmaking van politici (ministeriële kabinetten) omtrent dit probleem.

De deelneming aan de prelegislatieve fase komt veeleer toe aan de afvaardiging van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bij de Europese Unie, die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vertegenwoordigt bij de Permanente Vertegenwoordiging van België bij de Raad van de Europese Unie. De afvaardiging organiseert om de zes maanden, bij elk nieuw voorzitterschap, thematische vergaderingen met de betrokken besturen om hen te informeren over de uitdagingen en de opportuniteiten die elk nieuw voorzitterschap met zich meebrengt.

De eurocoördinator bij *Brussels International* blijft in contact met de afvaardiging tijdens de prelegislatieve fase en neemt het dossier over eens de richtlijn gepubliceerd is.

De Gewesten die dezelfde uitdagingen het hoofd moeten bieden, voeren een permanente dialoog om het imago van ons land op peil te houden. Het Vlaams Gewest heeft *Share Point* opgericht en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft inspiratie geput uit dit initiatief.

Goldplating is geen gebruikelijke praktijk in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het zou kunnen dat het Gewest er al toe over is gegaan, maar dan op heel gerichte en beperkte wijze. De omzetting van de richtlijn betreffende de energie-efficiëntie van gebouwen, bijvoorbeeld, is weliswaar iets verder gegaan dan de strikte voorwaarden die de richtlijn oplegt, maar niet in overdreven mate.

Het hele gedeelte betreffende de raadplegende organen wordt voornamelijk beheerd door de kabinetten van de bevoegde ministers en niet door de eurocoördinatoren.

Brussels International, de dienst van de eurocoördinator, werd benaderd door de voorzitter van het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest omtrent het aanwenden van de deskundigheid van de administratie om te bepalen wat de gevolgen zijn van de subsidiariteit en proportionaliteitsbeginselen van een richtlijn. In dit stadium gaat het om een denkspoor dat misschien verder gevolgd kan worden maar dat zich nog in een embryonale

Réponses de M. Anton Santos

M. Anton Santos répond qu'il est bien conscient des conséquences financières que peut engendrer une transposition tardive ou non correcte de directives. C'est pourquoi les outils précités ont été mis en place et que des efforts de sensibilisation des politiques (cabinets des ministres) sont menés sur cette problématique.

La participation à la phase pré-législative incombe plutôt à la délégation de la Région de Bruxelles-Capitale auprès de l'Union européenne qui assure la représentation de la Région de Bruxelles-Capitale auprès de la Représentation permanente de la Belgique au Conseil de l'Union européenne. La délégation organise tous les six mois, à chaque nouvelle présidence, des réunions thématiques avec les administrations concernées pour les informer des défis et opportunités à relever lors de chaque nouvelle présidence.

L'eurocoordinateur à *Brussels International* reste à l'écoute de la délégation lors de la phase pré-législative et reprend le dossier une fois la directive publiée.

Les Régions qui doivent faire face aux mêmes défis mènent un dialogue permanent en vue du maintien de l'image de marque de notre pays. La Région flamande a lancé le *Share Point* et la Région de Bruxelles-Capitale s'est inspirée de cette bonne pratique.

La surréglementation n'est pas une pratique courante ancrée dans la Région de Bruxelles-Capitale ; il se peut que la Région y ait eu recours mais alors de façon très ponctuelle et limitée. À titre d'exemple, la transposition de la directive concernant la performance énergétique des bâtiments est allée certes quelque peu au-delà des strictes conditions imposées par la directive mais pas de façon exagérée.

Tout le volet relatif au recours des organes consultatifs est principalement géré par les cabinets des ministres compétents et échappe à la gestion des eurocoordinateurs.

Brussels International, le service de l'eurocoordinateur, a été approché par le président du Parlement de Bruxelles-Capitale concernant le recours à l'expertise de l'administration pour déterminer les enjeux liés au principe de subsidiarité et de proportionnalité d'une directive. Il s'agit à ce stade, d'une piste de réflexion qui pourrait être approfondie mais qui se trouve actuellement à un état embryonnaire. Cette activité additionnelle

fase bevindt. Voor deze bijkomende activiteit zou de administratie wellicht bijkomend personeel nodig hebben.

De oorzaken van gebrekkige of laattijdige omzettingen moeten geval per geval bekeken worden. Omzettingen waarvoor zowel de Gewesten als de federale overheid bevoegd zijn, zijn meestal ingewikkelder en problematischer, wat tot vertragingen kan leiden. De bevoegdheden van alle partijen moeten goed afgebakend zijn, en er moet rekening gehouden worden met het feit dat de inhoud van de adviezen die verstrekt worden door de raadgevende organen ook kan leiden tot onvoorziene vertragingen. In Nederland verrichten de administraties bij aanvang van de prelegislatieve fase een impactanalyse van de voorstellen van richtlijnen. Zo kan men in een zeer vroege fase reeds alle aspecten van het dossier onderkennen. De DG *Growth*, de vroegere Directie-generaal Interne Markt van de Europese Commissie, maakt een scorebord op die de vertragingen in de omzetting per lidstaat aangeeft en een onderscheid maakt tussen de richtlijnen betreffende de interne markt en de andere.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest publiceert overeenkomstig de beschikking van 2014 een jaarverslag dat de stand van de omzetting van de richtlijnen in het Gewest aangeeft. Het omzettingproces voor een richtlijn verloopt traag, waardoor elke maatregel (of gebrek aan maatregel) tot omzetting pas op middellange of lange termijn, en soms zelfs na jaren, voelbaar wordt.

De heer Vanackere concludeert dat kan gesteld worden dat er soms problemen rijzen in gemengde omzettingdossiers door een onduidelijke bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de deelstaten. De adviezen uitgebracht door, bijvoorbeeld, de Raad van State tot vernietiging van een bepaalde wetgevende akte kunnen eveneens het proces bemoeilijken. Voorts heeft de heer Anton Santos erop gewezen dat het omzettingproces in België, in tegenstelling tot bijvoorbeeld in Nederland, pas later begint.

souleverait la question des capacités en ressources humaines de l'administration.

Les causes de dysfonctionnement et de retard dans la transposition sont à analyser au cas par cas. Les dossiers mixtes de transposition qui relèvent de(s) Région(s) et de l'État fédéral sont généralement les plus complexes et les plus exposés, ce qui peut engendrer des retards de transposition. Il convient de déterminer les compétences qui incombent à chacune des parties, et de tenir compte du fait que le contenu des avis rendus par les organismes consultatifs peut également engendrer des retards initialement non prévus. Aux Pays-Bas, lorsque la phase pré-législative démarre, les administrations effectuent une analyse d'impact des propositions de directives. Cela permet de connaître les tenants et aboutissants d'un dossier très en amont du processus. La DG *Growth*, ancienne Direction générale Marché intérieur de la Commission européenne, établit un tableau d'affichage, un indicateur de retard de transposition par État membre, en faisant une distinction entre les directives relatives au marché intérieur et les autres.

La Région de Bruxelles-Capitale publie un rapport annuel conformément à l'ordonnance de 2014, indiquant l'état des lieux de la transposition des directives dans cette Région. Il existe une forte inertie dans le processus de transposition de directives, ce qui signifie que toute mesure de transposition (ou absence de mesure) ne se fera ressentir qu'à moyen ou long terme, parfois même après plusieurs années.

En conclusion, M. Vanackere estime que l'on peut considérer que des problèmes se posent parfois dans des dossiers de transposition mixtes en raison d'un manque de clarté dans la répartition des compétences entre l'État fédéral et les entités fédérées. Les avis rendus, par exemple, par le Conseil d'État en annulation d'un acte législatif peuvent aussi compliquer le processus. Par ailleurs, M. Anton Santos a aussi souligné qu'en Belgique, le processus de transposition débute plus tard qu'aux Pays-Bas, par exemple.

F. Hoorzitting van 2 maart 2015 met de heer Koen Lenaerts, Vicepresident van het Hof van Justitie van de Europese Unie

F.1. Inleidende uiteenzetting door de heer Lenaerts

Onderscheid tussen verordeningen en richtlijnen (art. 288 VWEU)

Teneinde de bevoegdheden van de Unie te kunnen uitoefenen, stellen de instellingen verordeningen, richtlijnen, besluiten, aanbevelingen en adviezen vast.

Een verordening heeft een algemene strekking. Zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Dat betekent dat deze handelingen voor hun toepassing niet mogen worden omgezet en dus herkenbaar moeten blijven in de interne rechtsorde van de lidstaat. Als een lidstaat een verordening toch letterlijk zou overnemen in een nationale wet, dan miskent ze het rechtstreeks toepasselijk karakter ervan en kan de Europese Commissie de lidstaat voor het Hof van Justitie van de Europese Unie dagen.

Ondanks hun rechtstreekse toepasselijkheid moet elke lidstaat wel nagaan of een verordening toch nog nationale uitvoeringsmaatregelen zou vereisen. Dergelijke uitvoeringsmaatregelen kunnen in sommige gevallen zelfs een wet zijn.

Verordeningen die dermate precies en volledig zijn en die bijgevolg geen verdere uitvoeringsmaatregelen vereisen, zijn niet alleen rechtstreeks toepasselijk maar hebben ook rechtstreekse werking.

Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen. Een richtlijn is dus onrechtstreeks toepasselijk en moet worden omgezet voor de toepassing in de interne rechtsorde. Omzetten is het verschaffen van een normatieve grondslag van de richtlijn in het nationale recht binnen een gestelde termijn.

Inzake richtlijnen geldt in de Europese Unie het uitvoeringsfederalisme, naar het model van het Duitse federalisme waar de Bond de wetgeving uitvaardigt die vervolgens door de *Länder* wordt uitgewerkt en toegepast.

F. Audition du 2 mars 2015 de M. Koen Lenaerts, Vice-président de la Cour de justice de l'Union européenne

F.1. Exposé introductif de M. Lenaerts

Distinction entre règlements et directives (article 288 TFUE)

Pour exercer les compétences de l'Union, les institutions adoptent des règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis.

Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre. Cela signifie que, pour leur application, ces actes ne peuvent pas être transposés et doivent donc demeurer reconnaissables dans l'ordre juridique interne de l'État membre. Si un État membre prenait la décision de quand même reprendre littéralement un règlement dans une loi nationale, il méconnaîtrait le caractère directement applicable de celui-ci et il pourrait être cité devant la Cour de justice de l'Union européenne par la Commission européenne.

Chaque État membre doit toutefois s'assurer que le règlement, en dépit de son applicabilité directe, ne nécessite pas la mise en œuvre de mesures d'exécution nationales. Dans certains cas, il peut même s'agir d'une loi.

Les règlements qui sont à ce point précis et exhaustifs qu'ils ne requièrent pas la mise en œuvre de mesures d'exécution sont non seulement applicables directement mais ils sortent aussi directement leurs effets.

Une directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Une directive est donc indirectement applicable et doit être transposée en vue de son application dans l'ordre juridique interne. La transposition est une opération qui consiste à conférer un fondement normatif à la directive dans le droit national dans un délai déterminé.

En matière de directives, le fédéralisme en vigueur au sein de l'Union européenne est un fédéralisme dit d'exécution, inspiré du fédéralisme allemand dans lequel la Fédération promulgue la législation qui est ensuite élaborée et appliquée par les *Länder*.

Criteria voor de omzetting van richtlijnen

Analyse van de inhoud van de richtlijn

Er zijn verschillende soorten richtlijnen.

De eerste categorie omvat richtlijnen die het resultaat omschrijven als een heel precieze norm. Een voorbeeld is de richtlijn 2011/83/EU betreffende consumenten met als doel consumenten te beschermen tegen misbruik van clausules in contracten. Deze richtlijn bevat heel precieze bepalingen die wel of niet mogen opgenomen worden in zogenaamde toetredingscontracten zonder enige negotiatiemarge voor de consument. De omzetting van een dergelijke richtlijn is vrij eenvoudig en bestaat erin de richtlijn quasi letterlijk over te nemen in intern recht binnen de gestelde termijn.

De tweede categorie betreft richtlijnen die aan de nationale instanties de bevoegdheid laten om vorm en middelen te kiezen om het gestelde resultaat te bereiken. Elke lidstaat beschikt hier over een beoordelingsmarge. Een discussie over dergelijke richtlijnen betreft vaak de vraag of de lidstaat in haar beoordelingsmarge over vorm en middelen binnen de grenzen gebleven is gebleven van het te bereiken resultaat dan wel dat resultaat niet bereikt is.

Een derde categorie betreft richtlijnen die een materieel resultaat voorstellen. Dergelijke richtlijnen betreffen vaak milieuaangelegenheden. Een voorbeeld is de richtlijn 91/271/EEG van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater. Deze richtlijn houdt in dat er een waterzuivering systeem moet voorzien worden om bepaalde kwantitatieve resultaten inzake zuiverheid van het water te bereiken. Daartoe moeten er waterzuiveringsstations worden gebouwd, wat een openbare aanbesteding inhoudt, een milieueffectenrapportering, ... De omzetting en uitvoering van dergelijke richtlijnen vergen een uitgewerkt beleidsprogramma.

De concrete verplichtingen die een richtlijn oplegt, hangen af van de aard van de door de richtlijn voorgeschreven bepalingen. Hoe dan ook vereist een correcte uitvoering van de richtlijn dat haar bepalingen worden omgezet met een onbetwistbare dwingende kracht en met de nodige specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan de vereiste van rechtszekerheid.

Critères relatifs à la transposition de directives

Analyse du contenu de la directive

Il existe plusieurs sortes de directives.

La première catégorie de directives comprend les directives qui définissent le résultat comme une norme très précise. Citons, à titre d'exemple, la directive 2011/83/UE relative aux droits des consommateurs, qui vise à protéger les consommateurs contre l'abus de clauses dans les contrats. Cette directive énumère plusieurs dispositions très précises dont certaines peuvent et certaines autres ne peuvent pas figurer dans les contrats dits d'adhésion, c'est-à-dire des contrats qui ne laissent aucune marge de négociation au consommateur. La transposition d'une telle directive est assez simple et consiste à reprendre la directive quasi littéralement dans le droit interne dans un délai déterminé.

La deuxième catégorie comprend les directives qui laissent aux instances nationales le pouvoir de choisir la forme et les moyens pour atteindre le résultat fixé. Chaque État membre dispose à cet effet d'une marge d'appréciation. La question qui se pose souvent en l'espèce est de savoir si, dans le cadre de sa marge d'appréciation quant au choix de la forme et des moyens, l'État membre est resté dans les limites du résultat à atteindre ou s'il a manqué son objectif.

La troisième catégorie de directives comprend les directives qui proposent un résultat matériel. Elles portent souvent sur des matières environnementales. C'est le cas, par exemple, de la directive 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires. Cette directive dispose qu'il y a lieu de prévoir un système d'épuration des eaux afin d'atteindre certains résultats quantitatifs en termes de pureté de l'eau. À cet effet, il faut construire des stations d'épuration des eaux, ce qui implique le lancement d'une procédure d'adjudication publique, la réalisation d'une étude d'incidence sur l'environnement, etc. La transposition et l'exécution de pareilles directives requièrent la mise en œuvre d'un programme politique élaboré.

Les obligations concrètes imposées par une directive dépendent de la nature des dispositions prescrites par la directive. Pour qu'une directive soit correctement mise en œuvre, il faut de toute façon que ses dispositions soient transposées avec une force contraignante incontestable, avec la spécificité, la précision et la clarté requises, afin que soit satisfaite l'exigence de la sécurité juridique.

Om de volledige toepassing van richtlijnen rechtens en niet alleen feitelijk te verzekeren, moeten de lidstaten zorgen voor een duidelijk juridisch kader op het betrokken gebied.

Dat duidelijk juridisch kader moet uiteraard de richtlijn correct omzetten. Ingeval van betwisting zal het Hof van Justitie zich ook daarover uitspreken.

Voorbeeld : dossier C-120/09, Commissie/België. De richtlijn 1999/31 bevat de notie « stortplaatsgas » dat volgens de richtlijn gedefinieerd werd als « alle gassen die door gestorte afvalstoffen worden gevormd ». Aangezien dit een gewestelijke aangelegenheid betrof, waren de Gewesten belast met de omzetting van deze richtlijn. Eén gewest heeft in zijn decreet de notie « stortplaatsgas » omgezet door het concept « biogas », gedefinieerd als « alle gassen geproduceerd door bioafbreekbaar afval ». Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie is deze interpretatie restrictief en daarom geen adequate omzetting. Het decreet van het betrokken gewest moet bijgevolg aangepast worden.

Bestuurlijke praktijken

Kan een eenvoudige bestuurlijke praktijk de juiste omzetting zijn ?

Bestuurlijke praktijken die naar hun aard volgens goeddenken van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, kunnen niet worden beschouwd als een correcte uitvoering van de verplichtingen tot uitvoering van een richtlijn.

Een richtlijn vereist immers een normatieve tekst voor de omzetting in het interne recht van de lidstaat, precies omwille van de onrechtstreekse toepasselijkheid ervan. Zonder die normatieve tekst heeft de richtlijn eigenlijk geen grondslag in het interne recht en kan ze niet tegen particulieren worden ingeroepen. Een normatieve tekst hoeft niet per se een wet te zijn ; elke lidstaat geniet een grote vrijheid over de aard van de norm waarmee een richtlijn wordt omgezet.

Zo geldt in Italië sinds 1989 de *Legge La Pergola* die de regering toelaat richtlijnen inzake bepaalde aangelegenheden bij uitvoerend besluit om te zetten en daarna die omzetting ter ratificatie aan het parlement voor te leggen. De motivering voor deze omzettingstechniek is dat de richtlijn reeds op Europees niveau een bicamerale wetgevingsprocedure heeft doorlopen (met gekwalificeerde meerderheid in de Raad en parlementaire meerderheid in een rechtstreeks verkozen parlement), wat een voldoende legitimatie is in termen van representatieve democratie.

Pour garantir une application intégrale des directives en droit et pas seulement en fait, les États membres doivent définir un cadre juridique précis dans le domaine visé.

Il va sans dire que ce cadre juridique clair doit permettre de transposer correctement la directive. En cas de contestation, la Cour de justice tranchera.

Exemple : le dossier C-120/09, Commission/Belgique. La directive 1999/31 mentionne le concept de « gaz de décharge », qu'elle définit comme étant « tous les gaz produits par les déchets mis en décharge ». Étant donné qu'il s'agit d'une matière régionale, ce sont les Régions qui devaient effectuer la transposition de cette directive. Une Région a remplacé, dans son décret, la notion de « gaz de décharge » par la notion de « biogaz » définie comme étant « tous les gaz produits par les déchets biodégradables ». Selon la Cour de justice de l'Union européenne, cette interprétation est restrictive et la transposition effectuée n'est donc pas correcte. Le décret de la Région concernée doit dès lors être adapté.

Pratiques administratives

Une simple pratique administrative peut-elle constituer la bonne transposition ?

Des pratiques administratives que l'administration peut modifier à sa guise et qui sont insuffisamment connues ne peuvent être considérées comme une exécution correcte de l'obligation de transposer une directive.

En effet, comme une directive n'est pas directement applicable, sa transposition dans le droit interne d'un État membre exige un texte normatif. À défaut de texte normatif, la directive est dépourvue d'effets dans le droit interne et ne peut être opposée à des particuliers. Un texte normatif n'est pas nécessairement une loi ; chaque État membre dispose d'une grande latitude quant à la norme qui transpose une directive.

En Italie, la loi La Pergola est en vigueur depuis 1989. Elle habilite le gouvernement à transposer des directives dans des matières déterminées par décret exécutif et de faire ensuite ratifier cette transposition par le parlement. Elle justifie ce mode de transposition par le fait qu'à l'échelle européenne, la directive a déjà suivi une procédure parlementaire bicamérale (avec une majorité qualifiée au Conseil et une majorité dans un Parlement élu directement), ce qui lui confère une légitimité suffisante en termes de démocratie représentative. Cette méthode de

Volgens het recht van de Europese Unie is dat een correcte omzettingstechniek. Sommige lidstaten hebben dat systeem gevolgd om het omzettingsproces te bespoedigen.

Richtlijnconforme uitlegging van nationale rechters

Omwille van de helderheid en nauwkeurigheid die met het oog op de rechtszekerheid noodzakelijk kan zijn, is het niet voldoende dat bepalingen van intern recht in de nationale rechtspraak worden uitgelegd op een wijze die wordt geacht aan de eisen van een richtlijn te voldoen.

Een richtlijnconforme uitlegging door de nationale rechters van de bepalingen van nationaal recht heeft dus op zich niet de helderheid en nauwkeurigheid die noodzakelijk zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid (C-281/11, Commissie/Polen, r.o. 105).

Voorbeeld : dossier C-421/12, Commissie/België : België had de richtlijn oneerlijke handelspraktijken incorrect toegepast in de mate dat vrije beroepen, tandartsen en kinesisten buiten het toepassingsgebied van de wet van 6 april 2010 vielen. België voerde aan dat dit nochtans gecorrigeerd werd door twee arresten van het Grondwettelijk Hof. Het Hof van justitie van de Europese Unie verwierp die redenering deels op basis van het feit dat de richtlijnconforme interpretatie niet de noodzakelijke helderheid en nauwkeurigheid had.

Het spreekt voor zich dat een lidstaat zich niet kan beroepen op nationale situaties, met inbegrip van zijn federale structuur, als rechtvaardiging voor niet-omzetting. De omzetting geldt als resultaatsverbintenis voor het hele grondgebied van de lidstaat. De lidstaat kan de taak van omzetting wel toevertrouwen aan regio's of *Länder*, maar ingeval van twijfel moet de lidstaat kunnen bewijzen dat de richtlijn op elk deel van zijn grondgebied is omgezet. De richtlijn moet daarom niet op identieke wijze worden omgezet : als de richtlijn een appreciatiemarge laat, dan kunnen de regio's andere keuzes maken op voorwaarde dat elk van die keuzes binnen het algemene kader van de richtlijn blijft (zie : zaak C-28/07, Horvath tegen *Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*).

Verplichtingen van lidstaten voor het verstrijken van de omzettingstermijn van de richtlijn

De omzettingstermijn is bedoeld om de lidstaten de nodige tijd te geven voor het treffen van de nodige

transposition est correcte sous l'angle du droit de l'Union européenne. Certains États membres ont suivi ce système afin d'accélérer le processus de transposition.

Interprétation conforme à la directive par les juges nationaux

Afin de garantir la clarté et la précision qui peuvent être indispensables à la sécurité juridique, il ne suffit pas que les dispositions de droit interne soient interprétées dans la jurisprudence nationale d'une façon censée répondre aux prescriptions de la directive.

Une interprétation, par les juridictions nationales, des dispositions de droit interne conformément à celles d'une directive ne peut, à elle seule, présenter la clarté et la précision requises pour satisfaire à l'exigence de sécurité juridique (C-281/11, Commission/Pologne, point 105).

Exemple : dossier C-421/12, Commission/Belgique. La Belgique avait appliqué la directive relative aux pratiques commerciales déloyales d'une manière incorrecte en excluant les titulaires d'une profession libérale ainsi que les dentistes et les kinésithérapeutes du champ d'application de la loi du 6 avril 2010. La Belgique avait soutenu qu'il avait été remédié à ce manquement par deux arrêts de la Cour constitutionnelle. La Cour de justice de l'Union européenne a rejeté ce raisonnement, notamment du fait que l'interprétation dans un sens conforme aux exigences d'une directive ne présentait pas la clarté et la précision requises.

Il va sans dire qu'un État membre ne peut se prévaloir de situations nationales, y compris sa structure fédérale, pour justifier une absence de transposition. La transposition impose à l'État membre une obligation de résultat sur l'ensemble de son territoire. S'il peut confier la transposition à des régions ou à des *Länder*, l'État membre doit pouvoir établir, en cas de doute, que la directive a été transposée dans chaque composante de son territoire. Cela n'impose pas que la directive soit transposée de manière identique : si la directive laisse une marge d'appréciation, les régions peuvent opérer des choix différents, pour autant que chacune de ces options demeure dans la cadre général de la directive (voir affaire C-28/07, Horvath c. *Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*)

Obligations des États membres avant l'expiration du délai de transposition de la directive

Le délai de transposition vise à donner aux États membres le temps nécessaire pour adopter les mesures

omzettingsmaatregelen. Bijgevolg kan de lidstaten niet het verwijt worden gemaakt dat zij de richtlijn niet in nationaal recht hebben omgezet vóór het verstrijken van deze termijn.

Dit neemt niet weg dat tijdens de omzettingstermijn door de lidstaten de nodige maatregelen moeten worden vastgesteld zodat het door de richtlijn voorgeschreven resultaat bij het verstrijken van deze termijn zal worden bereikt.

Hoewel op de lidstaten geen verplichting rust om deze maatregelen vast te stellen vóór het verstrijken van de omzettingstermijn, volgt uit de toepassing van artikel 5, tweede alinea, in samenhang met artikel 189, derde alinea, van het Verdrag [nu artikelen 4, lid 3, VEU en 288, derde alinea VWEU] en met de richtlijn zelf, dat zij zich gedurende deze termijn dienen te onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van het door deze richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden brengen (zie : dossier C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*).

Voorbeeld : tijdens de periode die gelaten wordt om een richtlijn om te zetten met het oog op een bijzonder ambitieus plan om de CO₂-emissies in stedelijk gebied te verminderen, kan niet tegelijkertijd de bouw van een bijzonder vervuilende fabriek worden toegestaan waarvan op voorhand is geweten dat hierdoor de normen van de richtlijn niet zullen gehaald worden. Dit noemt men de *stand still*.

De jurisdictionele procedures met betrekking tot de implementatie van Europese richtlijnen door de lidstaten

Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen de procedure wegens niet-nakoming door een lidstaat (rechtstreeks beroep) en de prejudiciële procedure (onrechtstreeks beroep) waarbij een nationale rechter wordt geconfronteerd met een Europese richtlijn die een invloed heeft op de beslechting van een geschil waarover hij moet oordelen. Beide procedures kunnen worden toegepast wanneer het gaat om de niet-omzetting van richtlijnen.

Beroep wegens niet-nakoming van verplichtingen door een lidstaat (artikelen 258 en 260 VWEU)

Deze procedure omvat een pre-contentieuze en een contentieuze fase. De pre-contentieuze fase houdt in dat de Europese Commissie de lidstaat eerst schriftelijk in gebreke zal stellen, waardoor de lidstaat zich enerzijds

de transposition requises. Avant l'expiration de ce délai, on ne peut donc reprocher aux États membres de n'avoir pas encore transposé la directive dans leur droit national.

Il n'en demeure pas moins que c'est pendant le délai de transposition qu'il incombe aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour assurer que le résultat prescrit par la directive sera atteint à l'expiration de ce délai.

Bien que les États membres ne soient pas tenus d'adopter ces mesures avant l'expiration du délai, il résulte de l'application combinée de l'article 5, paragraphe 2, et de l'article 189, paragraphe 3, du Traité [désormais article 4, paragraphe 3 du Traité sur l'Union européenne et article 288, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne] et de la directive elle-même qu'ils doivent s'abstenir, pendant ce délai, de prendre des dispositions de nature à compromettre sérieusement le résultat prescrit par cette directive (voir dossier C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*).

Exemple : durant la période accordée pour transposer une directive dont l'ambition est de réduire les émissions de CO₂ dans les zones urbanisées, on ne peut autoriser la construction d'une usine particulièrement polluante dont on sait s'ores et déjà qu'elle empêchera d'atteindre les normes prescrites par la directive. On parle dans ce cas d'une clause de *stand still*.

Les procédures juridictionnelles relatives à la mise en œuvre de directives européennes par les États membres

Il convient d'opérer une distinction entre la procédure pour cause de manquement aux obligations par un État membre (recours direct) et la procédure préjudicielle (recours indirect) où un juge national est confronté à une directive européenne ayant une influence sur le règlement d'un litige sur lequel il est appelé à se prononcer. Ces deux procédures peuvent être appliquées en cas de non-transposition de directives.

Recours pour manquement aux obligations par un État membre (articles 258 et 260 du TFUE)

Cette procédure comporte une phase précontentieuse et une phase contentieuse. La phase précontentieuse est une phase au cours de laquelle la Commission européenne commence par informer l'État membre par écrit

kan verdedigen tegen de tekortkomingen die hem worden verweten en anderzijds alsnog zijn verplichtingen kan nakomen vooraleer het Hof van Justitie wordt gevat. Aldus zal het Koninkrijk België in gebreke worden gesteld wanneer de Europese Commissie vaststelt dat bijvoorbeeld een gewest een richtlijn niet heeft omgezet of uitgevoerd.

Voor de Europese Commissie is de lidstaat de enige gesprekspartner. Het recht van de Europese Unie bepaalt evenwel niet door wie de lidstaat dient te worden vertegenwoordigd. De betrokken lidstaat kan zich dus, gelet op zijn federale Staatsstructuur, laten vertegenwoordigen door het deelgebied dat door de Europese Commissie wordt geïndiceerd in haar ingebrekestelling.

Indien het antwoord van de lidstaat op de ingebrekestelling de Europese Commissie niet kan overtuigen, zal ze een met redenen omkleed advies uitbrengen. Dit advies stelt onmiddellijk het kader vast waarbinnen de Europese Commissie zal moeten blijven wanneer het Hof van Justitie wordt gevat. De Europese Commissie kan dus het Hof van Justitie niet vatten voor grieven die niet zowel in de ingebrekestelling als in het met redenen omkleed advies werden aangehaald. Een latere uitbreiding van de bezwaren in het met redenen omkleed advies is dus niet mogelijk. In veel gevallen zal evenwel het met redenen omkleed advies beperkter zijn dan de ingebrekestelling, aangezien de lidstaat de kans heeft gehad om zich te verdedigen en de Europese Commissie op bepaalde punten heeft kunnen overtuigen. Op zijn beurt kan het verzoek voor het Hof van Justitie opnieuw beperkter zijn dan het met redenen omkleed advies. Het voorwerp van het geschil voor het Hof wordt dus vernaauwd tot de essentiële punten.

Wanneer het Hof vaststelt dat een lidstaat zijn verplichting tot omzetting van een richtlijn niet is nagekomen, dan stelt het Hof dit vast in een niet-nakomingsarrest. De niet-nakomingsprocedure berust op de objectieve vaststelling dat een lidstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen. Er wordt dus geen rekening gehouden met subjectieve elementen, zoals interne politieke moeilijkheden binnen de lidstaat als rechtvaardiging voor niet-omzetting. Het Hof gaat dus enkel na of de lidstaat de richtlijn in al zijn aspecten en voor het volledige grondgebied van de lidstaat heeft omgezet en uitgevoerd. Indien dit niet het geval is, zal het Hof dit op precieze wijze vaststellen en specificeren per regio die in gebreke is gebleven. Het zal dus vaststellen dat het Koninkrijk België tekort is geschoten in de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 288, derde

qu'elle le met en demeure, afin de lui permettre, d'une part, de se défendre contre les manquements qui lui sont reprochés et, d'autre part, de se conformer à ses obligations avant que la Cour de justice ne soit saisie. Ainsi, si la Commission européenne constate, s'agissant de la Belgique, qu'une Région, par exemple, n'a pas transposé ou mis en œuvre une directive, c'est le Royaume de Belgique dans son ensemble qu'elle mettra en demeure.

Pour la Commission européenne, l'État membre est l'unique interlocuteur. Le droit de l'Union européenne ne précise toutefois pas par qui l'État membre doit être représenté. L'État membre concerné peut donc, au vu de sa structure étatique fédérale, se faire représenter par l'entité fédérée que la Commission européenne vise dans sa mise en demeure.

Si la Commission européenne n'est pas convaincue par la réponse de l'État membre à sa mise en demeure, elle rédigera un avis motivé. Cet avis fixe d'emblée le cadre que la Commission européenne devra respecter si la Cour de justice est saisie. La Commission européenne ne peut donc pas saisir la Cour de justice pour des griefs qui n'auraient pas été mentionnés à la fois dans la mise en demeure et dans l'avis motivé. Un élargissement ultérieur des griefs dans l'avis motivé est donc impossible. Toutefois, il arrive très souvent que l'avis motivé ait une portée plus limitée que la mise en demeure, ce qui s'explique par le fait que l'État membre a eu la possibilité de se défendre et qu'il est parvenu à convaincre la Commission européenne sur un certain nombre de points. De même, la requête devant la Cour de justice pourra avoir une portée plus limitée que l'avis motivé. L'objet du litige devant la Cour se réduit donc aux points essentiels.

Si la Cour constate qu'un État membre n'a pas respecté son obligation de transposition d'une directive, elle prononce un arrêt en manquement. La procédure en manquement repose sur le constat objectif qu'un État membre n'a pas respecté ses obligations. Il n'est donc nullement tenu compte, à titre de justification de la non-transposition, d'éléments subjectifs tels que les difficultés politiques internes d'un État membre. La Cour se borne donc à examiner si l'État membre a transposé et exécuté la directive dans tous ses éléments et pour l'ensemble du territoire de l'État membre. Si ce n'est pas le cas, la Cour déterminera avec précision en quoi consiste le manquement et quelle partie du territoire est visée par la mise en demeure. Elle fera donc le constat que le Royaume de Belgique a manqué à ses obligations découlant de l'article 288, troisième alinéa, du TFUE,

alinea, VWEU, doordat een bepaald gewest of gemeenschap een richtlijn niet heeft omgezet.

Zodra het Hof van Justitie de inbreuk op het recht van de Europese Unie heeft vastgesteld, is het van essentieel belang dat de lidstaat binnen een redelijke termijn de nodige maatregelen neemt om het niet-nakomingsarrest uit te voeren. Deze redelijke termijn houdt rekening met de verplichtingen die moeten worden nagekomen en houdt dus een feitelijke appreciatie in. Zo zal de redelijke termijn kort zijn indien het gaat om de omzetting van een richtlijn waarvan de bepalingen gewoon kunnen worden overgenomen in het nationale recht. Wanneer de richtlijn een grotere appreciatiemarge inhoudt of zelfs met grote investeringen gepaard gaat, zal de termijn langer zijn.

Indien de lidstaat na die redelijke termijn nog steeds niet de nodige maatregelen heeft genomen ter uitvoering van het niet-nakomingsarrest, kan de Europese Commissie overeenkomstig artikel 260, tweede lid, VWEU, de lidstaat opnieuw in gebreke stellen. Indien de argumenten van de lidstaat de Europese Commissie niet kunnen overtuigen, zal ze, ditmaal zonder met redenen omkleed advies, de zaak opnieuw voor het Hof van Justitie brengen en zal ze een forfaitaire som (boete) en een dwangsom vorderen. De dwangsom heeft tot doel druk uit te oefenen op de lidstaat om zo snel mogelijk een einde te maken aan de niet-nakoming die door het tweede arrest is vastgesteld. De veroordeling tot een forfaitaire som heeft betrekking op de niet-nakoming in het verleden, meer bepaald de periode sinds het eerste niet-nakomingsarrest verminderd met de redelijke termijn.

Ter verduidelijking : arrest van 8 juli 2004, Commissie/België (C-27/03)

Het Hof van Justitie heeft in een eerste niet-nakomingsarrest verklaard dat België inbreuk had gepleegd op verschillende bepalingen van de richtlijn 91/271/EG inzake de behandeling van stedelijk afvalwater en vastgesteld dat 114 agglomeraties van het Vlaams Gewest, 60 agglomeraties van het Waals Gewest en de Brusselse agglomeratie niet hadden voldaan aan de eisen van de richtlijn. Het betreft hier een richtlijn waar niet enkel juridische maar ook materiële handelingen moesten worden gesteld om ze ten uitvoer te leggen.

Zes jaar na de veroordeling stelt de Europese Commissie vast dat de inbreuk nog steeds voortduurt met betrekking tot één Vlaamse agglomeratie, 21 Waalse agglomeraties en de Brusselse agglomeratie en stelt België met toepassing van artikel 260, tweede lid,

dès lors qu'une Région ou une Communauté déterminée n'a pas transposé une directive.

Dès l'instant où la Cour de justice a constaté une violation du droit de l'Union européenne, il est important que l'État membre concerné prenne, dans un délai raisonnable, les mesures nécessaires afin de donner exécution à l'arrêt en manquement. Ce délai raisonnable tient compte des obligations qui doivent être respectées et comporte donc une appréciation en fait. Ainsi, le délai raisonnable sera court s'il s'agit de la transposition d'une directive dont les dispositions peuvent simplement être reprises dans le droit national. En revanche, si la directive comporte une marge d'appréciation plus grande ou même va de pair avec des investissements substantiels, le délai sera plus long.

Si, au terme de ce délai raisonnable, l'État membre n'a toujours pas pris les mesures nécessaires à l'exécution de l'arrêt en manquement, la Commission européenne peut, conformément à l'article 260, deuxième paragraphe, du TFUE, mettre une nouvelle fois l'État membre en demeure. Si la Commission européenne n'est pas convaincue par les arguments avancés par l'État membre, elle portera à nouveau l'affaire devant la Cour de justice, cette fois sans émettre un avis motivé, et requerra le paiement d'une somme forfaitaire (amende) et d'une astreinte. En infligeant cette astreinte, la Commission entend faire pression sur l'État membre afin qu'il mette fin au plus vite au manquement constaté par le deuxième arrêt. La condamnation au paiement d'une somme forfaitaire est liée au manquement constaté par le passé, c'est-à-dire durant la période qui s'est écoulée depuis que le premier arrêt en manquement a été prononcé, déduction faite du délai raisonnable.

À titre de clarification : arrêt du 8 juillet 2004, Commission/Belgique (C-27/03)

La Cour de justice a considéré, dans un premier arrêt en manquement, que la Belgique avait enfreint plusieurs dispositions de la directive 91/271/CE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, au motif que 114 agglomérations de la Région flamande, 60 agglomérations de la Région wallonne et l'agglomération bruxelloise ne s'étaient pas conformées aux exigences de la directive. Il s'agit en l'espèce d'une directive dont la mise en œuvre exigeait l'accomplissement d'actes juridiques mais aussi matériels.

Six ans après la condamnation, la Commission européenne constate que l'infraction persiste pour une agglomération flamande, 21 agglomérations wallonnes et l'agglomération bruxelloise. Elle met alors, une nouvelle fois, la Belgique en demeure, en application de

VWEU, opnieuw in gebreke waarna zij onmiddellijk het Hof van Justitie vat. In haar repliek heeft de Europese Commissie aanvaard dat slechts met betrekking tot vijf agglomeraties van het Waals Gewest de nodige maatregelen nog niet waren genomen en heeft daarop haar vorderingen gewijzigd.

In zijn arrest stelt het Hof vast dat op het ogenblik van de uitspraak van het arrest er nog slechts vijf agglomeraties van het Waalse Gewest in gebreke zijn gebleven. Er werd enerzijds een dwangsom opgelegd, die echter geen doel meer had omdat het Waals Gewest zijn verplichtingen inmiddels was nagekomen en anderzijds een forfaitaire som die de niet-nakoming in het verleden beteugelt, die werd opgelopen door de drie Gewesten. De Europese Commissie kon geen forfaitaire som meer vorderen indien op het ogenblik van het instellen van het beroep bij het Hof van Justitie de lidstaat zijn verplichtingen volledig is nagekomen. In casu had België erkend dat één Vlaamse agglomeratie, 21 Waalse agglomeraties en de Brusselse agglomeratie hun verplichtingen nog niet waren nagekomen. Aangezien de niet-nakoming nog bleef voortbestaan op het ogenblik van het instellen van het beroep, was de Europese Commissie in de mogelijkheid om een forfaitaire som te vorderen om de niet-nakoming voor het verleden te sanctioneren.

Van zodra wordt vastgesteld dat de lidstaat inbreuk maakt op het recht van de Europese Unie, moeten de verantwoordelijken voor de omzetting onmiddellijk optreden om een veroordeling tot een forfaitaire som en dwangsom te vermijden.

Wat de verdeling van de forfaitaire som binnen de lidstaat betreft, is het zo dat het Hof van Justitie enkel een forfaitaire som vaststelt tegen de lidstaat. Het is niet aan het Hof om zich te mengen in de binnenlandse aangelegenheden van de lidstaat. De verschillende entiteiten binnen de lidstaat zullen dus zelf de criteria moeten bepalen op basis waarvan een forfaitaire som wordt verdeeld. Het Hof zal in zijn arrest de nodige duiding geven over welke deelgebieden in gebreke waren op het ogenblik van het instellen van het beroep en op welk tijdstip ze hun verplichtingen zijn nagekomen. Het Hof reikt dus voldoende preciseringen aan die nuttig kunnen zijn voor de onderhandelingen binnen de lidstaat.

Prejudiciële procedure (artikel 267 VWEU)

De schending van richtlijnen in milieuaangelegenheden en inzake consumentenbescherming zijn vaak het voorwerp van geschillen voor de nationale rechter.

l'article 260, deuxième paragraphe, du TFUE, et saisit dans la foulée la Cour de justice. Dans sa réplique, la Commission européenne a admis que seules cinq agglomérations de la Région wallonne n'avaient pas encore pris les mesures nécessaires et elle a donc modifié ses réquisitions en conséquence.

Dans son arrêt, la Cour constate qu'à la date du prononcé de l'arrêt, seules cinq agglomérations de la Région wallonne ne s'étaient toujours pas conformées à leurs obligations. Elle infligea donc le paiement d'une astreinte – laquelle s'avéra toutefois inutile puisque la Région wallonne s'était entre-temps acquittée de ses obligations – mais aussi d'une somme forfaitaire à titre de sanction pour le manquement constaté par le passé et ce, dans les trois Régions. La Commission européenne n'avait plus la possibilité de requérir le paiement d'une somme forfaitaire si l'État membre s'était acquitté de l'intégralité de ses obligations au moment où le recours était introduit auprès de la Cour de justice. Dans le cas d'espèce, la Belgique avait reconnu qu'une agglomération flamande, 21 agglomérations wallonnes et l'agglomération bruxelloise n'étaient toujours pas en règle. La Commission européenne avait donc la possibilité, au vu de la persistance du manquement au moment de l'introduction du recours, d'infliger le paiement d'une somme forfaitaire à titre de sanction pour le manquement constaté par le passé.

Dès l'instant où il est constaté que l'État membre enfreint le droit de l'Union européenne, les instances responsables de la transposition doivent agir sans délai afin d'éviter une condamnation au paiement d'une somme forfaitaire et d'une astreinte.

Pour ce qui est de la répartition de la somme forfaitaire entre les entités de l'État membre, la procédure prévoit que la Cour de justice se borne à fixer le montant global dû par l'État membre. Elle n'a pas à s'immiscer dans les affaires intérieures de celui-ci. C'est aux différentes entités du pays qu'il revient de définir les critères de répartition de la somme forfaitaire. Dans son arrêt, la Cour précisera les entités du pays qui étaient en défaut à la date d'introduction du recours et le moment auquel elles se sont acquittées de leurs obligations. La Cour fournit donc à l'État membre toutes les informations nécessaires pour permettre aux parties de négocier.

Procédure préjudicielle (article 267 TFUE)

Le non-respect de directives en matière environnementale et en matière de protection des consommateurs fait souvent l'objet de litiges devant le juge national.

Voorbeeld : een milieuvereniging verzet zich tegen grote infrastructuurwerken en richt zich tot de administratieve rechter. Het komt vaak voor dat deze administratieve gerechten prejudiciële vragen stellen aan het Hof van Justitie over de interpretatie van een richtlijn. Het is zelfs mogelijk dat een richtlijn rechtstreek wordt ingeroepen tegen de overheid, zelfs wanneer deze niet of niet-correct werd omgezet in de nationale rechtsorde. Een bepaling uit een niet of niet-correct omgezette richtlijn kan dus verticale rechtstreekse werking hebben. Een lidstaat die heeft verzuimd een richtlijn tijdig om te zetten of dit niet correct heeft gedaan, kan immers niet aan particulieren tegenwerpen dat hij zijn uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen. De niet of niet-correct omgezette richtlijn kan een particulier zelfs het recht geven aansprakelijkheidsvorderingen in te stellen indien hij schade heeft geleden wegens schending van het recht van de Europese Unie die kan worden toegerekend aan de overheid.

Voorbeeld : Francovich-arrest . Een richtlijn verplichtte de lidstaten om een waarborgfonds op te richten om de schuldvorderingen van werknemers voor niet-betaald loon bij insolventie of faillissement van hun werkgever te waarborgen. De Italiaanse Staat was deze verplichting echter niet nagekomen, waardoor werknemers het loonverlies door het faillissement van hun werkgever niet konden verhalen op een waarborgfonds. Het Hof van Justitie oordeelde in 1991 dat de werknemers zich voor de nationale rechter tegen de Italiaanse Staat konden richten om de schade te vergoeden die ze hadden geleden wegens de niet-nakoming van de verplichting tot omzetting en uitvoering van de richtlijn.

F.2. Gedachtenwisseling

Vragen van de senatoren

De heer Vanlouwe komt terug op de inbreukprocedures en vraagt of de heer Lenaerts een overzicht kan geven van procedures waarbij ons land betrokken is. Hebben problemen inzake omzetting te maken met de complexiteit van België of eerder met het ingewikkeld en technisch karakter van de materie ?

In 2012 was België de op één na slechtste leerling van de « klas » van de Europese Unie-lidstaten ; in 2013 was België de vijfde slechtste leerling en in het laatst gepubliceerde halfjaarlijks scorebord (november 2014) was er nog sprake van een 14-tal richtlijnen die nog niet waren omgezet. Het volgende scorebord verschijnt in mei 2015. Hoe komt het dat België, in vergelijking met andere EU-lidstaten, zoals onder meer het Verenigd Koninkrijk, en lidstaten die bekend staan om hun euro-sceptische

Exemple : une association de défense de l'environnement s'oppose à la réalisation de grands travaux d'infrastructure et saisit le juge administratif. Il est fréquent que les juridictions administratives posent des questions préjudicielles à la Cour de justice au sujet de l'interprétation d'une directive. Il peut même arriver qu'une directive soit directement invoquée contre les pouvoirs publics, même si cette directive n'a pas été transposée dans l'ordre juridique national ou l'a été de manière incorrecte. Une disposition issue d'une directive non transposée ou mal transposée peut donc avoir des effets directs verticaux. En effet, un État membre qui a omis de transposer une directive en temps voulu ou qui ne l'a pas transposée correctement ne peut pas opposer à des particuliers qu'il a manqué à ses obligations découlant de la directive. Un particulier pourrait même arguer de la non-transposition ou de la transposition incorrecte d'une directive pour intenter des actions en responsabilité s'il a subi un préjudice pour cause de violation du droit de l'Union imputable aux pouvoirs publics.

Exemple : arrêt Francovich. Une directive imposait l'obligation aux États membres de créer un fonds de garantie destiné à couvrir le paiement des créances de rémunération des travailleurs salariés à l'égard de leur employeur se trouvant en état d'insolvabilité ou de faillite. L'État italien n'ayant pas respecté cette obligation, les travailleurs étaient dans l'impossibilité de recouvrer leurs créances de rémunération impayées par le biais du fonds de garantie. En 1991, la Cour de justice a estimé que les travailleurs pouvaient citer l'État italien devant le juge national afin d'obtenir réparation du dommage subi pour cause de non-respect de l'obligation de transposition et d'exécution d'une directive.

F.2. Échange de vues

Questions des sénateurs

M. Vanlouwe revient sur la question des procédures d'infraction et demande si M. Lenaerts pourrait fournir un aperçu des procédures dans lesquelles notre pays est impliqué. Les problèmes de transposition sont-ils liés à la complexité de la Belgique ou plutôt à la complexité et à la technicité de la matière ?

En 2012, la Belgique était l'avant-dernier élève de la « classe » des États membres de l'UE ; en 2013, quatre États membres affichaient de moins bons résultats que la Belgique en matière de transposition et, dans le dernier tableau d'affichage semestriel publié (novembre 2014), il était encore question de 14 directives non transposées. Le prochain tableau d'affichage sera publié en mai 2015. Comment se fait-il que, par comparaison avec d'autres États membres de l'Union comme la Grande-Bretagne,

houding, zo slecht scoort inzake tijdige en correcte omzetting? Is dit te wijten aan het feit dat België het voorafgaande lobbywerk onvoldoende opvolgt?

Verder merkt spreker op dat ons land nog een regeling moet treffen voor de verdeling van de aansprakelijkheid tussen de federale overheid en de deelstaten ingeval van inbreukprocedures inzake de omzetting van Europese regelgeving. Hoe lossen andere EU-lidstaten met een gelijkaardige federale structuur mogelijke problemen inzake omzetting en verdeling van aansprakelijkheid op?

De heer Verstreken vraagt zich af of het niet nuttig zou zijn de deelstaten toegang te geven tot de inbreukprocedure voor het Hof van Justitie. Deelstaten zijn geen partij bij het geding voor het Hof van Justitie in inbreukprocedures. Het komt de nationale regering toe om het proces te voeren. Dat is ook het geval wanneer die nationale overheid niet betrokken is bij de fout ten gronde of daarvoor niet bevoegd is. De doelstelling van de inbreukprocedure bestaat echter precies in het herstellen van de fout. Wanneer dat de bevoegdheid is van een deelstaat, lijkt die deelstaat de meest geschikte partij te zijn om het proces te voeren of minstens om het samen met de nationale regering te voeren.

In beginsel kan elke partij die een aannemelijk belang heeft, zich voegen in een voor het Hof van Justitie ahangig rechtsgeding. Artikel 40, lid 2, van het Statuut van het Hof van Justitie verbiedt evenwel dat derden tussenkomen in een rechtsgeding tussen een lidstaat en een EU-instelling.

In de procesvoering via prejudiciële vraagstelling kunnen de betrokken deelstaten hun argumenten wel laten gelden ten aanzien van het Hof van Justitie. Is het naar analogie daarmee niet raadzaam om de betrokken deelstaten ook de mogelijkheid te bieden hun argumenten voor het Hof te brengen in inbreukprocedures? Dit zou niet alleen de procesvoering zelf kunnen vergemakkelijken, maar ook de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de deelstaten als Unie-actoren kunnen verhogen.

De heer Verstreken vraagt zich eveneens af of het Hof in zijn arresten meer inzicht zou kunnen verschaffen in de precieze berekeningswijze van de dwangsommen en de forfaitaire sommen?

entre autres, et avec des États membres connus pour leur euroscepticisme, la Belgique soit aussi peu performante lorsqu'il s'agit de transposer les directives correctement et dans les délais? Est-ce dû au fait que la Belgique ne suit pas d'assez près le lobbying préalable?

L'intervenant observe ensuite que notre pays doit encore régler la question du partage de responsabilité entre l'État fédéral et les entités fédérées en cas de procédures d'infraction en matière de transposition de la réglementation européenne. Comment les autres États membres de l'Union européenne dotés d'une structure fédérale similaire à la nôtre résolvent-ils les éventuels problèmes de transposition et de partage de responsabilité?

M. Verstreken se demande s'il ne serait pas utile de faire en sorte que les entités fédérées puissent avoir accès à la procédure d'infraction devant la Cour de justice. Les entités fédérées ne sont pas parties aux procédures d'infraction devant la Cour de justice. C'est au gouvernement national qu'il appartient de mener le procès, et ce, même si l'autorité nationale n'est pas concernée par la faute quant au fond ou si elle n'est pas compétente dans la matière en question. Or, l'objectif de la procédure d'infraction est précisément de remédier à la faute. Lorsque la compétence d'une entité fédérée est en jeu, cette dernière semble être la partie la plus indiquée pour mener le procès ou, tout au moins, pour le mener avec le gouvernement national.

En principe, toute partie qui justifie d'un intérêt acceptable peut se joindre à une instance intentée devant la Cour de justice. L'article 40, § 2, du Statut de la Cour de justice interdit toutefois à des tiers d'intervenir dans une affaire entre un État membre et une institution de l'Union européenne.

Dans les procédures préjudicielles, les entités fédérées concernées peuvent toutefois faire valoir leurs arguments à l'égard de la Cour de justice. Ne serait-il pas judicieux, par analogie avec cette possibilité, de permettre aux entités fédérées concernées de soumettre leurs arguments à la Cour dans le cadre de procédures d'infraction? Outre que cela faciliterait la procédure proprement dite, cela permettrait aussi d'accroître l'implication et la responsabilité des entités fédérées en tant qu'acteurs de l'Union.

M. Verstreken se demande également si, dans ses arrêts, la Cour ne pourrait pas indiquer plus clairement comment les astreintes et les sommes forfaitaires sont calculées.

Het federaal regeerakkoord vertolkt het voornemen om een regeling uit te werken voor de verdeling van de dwangsommen en de forfaitaire sommen waartoe België wordt veroordeeld door het Hof van Justitie. Het is de bedoeling dat daarbij rekening wordt gehouden met het aandeel van elke entiteit in de veroordeling. Dit veronderstelt evenwel dat het arrest van het Hof voldoende toelichting verschaft bij de berekening van de dwangsom of de forfaitaire som. Zo zou het Hof van Justitie kunnen verduidelijken – indien de zaak zich daartoe leent – welke de overtredingen waren per bevoegde deelstaat. Ook is het nuttig om te weten of het arrest rekening houdt met een vorige veroordeling van de lidstaat, een veroordeling die eventueel te wijten kan zijn aan de fout van een andere entiteit.

In de doctrine wordt er alvast voor gepleit dat zowel het voorstel van sanctie van de Europese Commissie als het arrest van het Hof van Justitie meer inzicht zouden verschaffen in de berekeningswijze van de dwangsom en de forfaitaire som, hetgeen een meerwaarde zou betekenen voor lidstaten zoals België die worden geconfronteerd met de moeilijkheden die inherent zijn aan een terugvorderingsmechanisme.

Mevrouw Turan vraagt of de heer Lenaerts raadgevingen heeft voor aanbevelingen om inbreukprocedures inzake omzetting te vermijden. Wat is trouwens de beste manier om een omzetting tijdig en correct te doen verlopen ?

Mevrouw Zrihen meent dat sommige omzettingen als basis dreigen te fungeren voor *goldplating*. Zijn er gevallen gekend waarbij een omzetting werd bespoedigd of vertraagd door een eerdere bepaling van een lidstaat ?

Mevrouw Brouwers vraagt zich af waarom de zogenaamde mechanische richtlijnen, die tot in het kleinste detail geregeld en in feite verkapte verordeningen zijn, ook niet als een verordening worden beschouwd.

De heer Henry wenst te weten of er vergelijkbare kenmerken bestaan of kenmerken die ons onderscheiden van andere landen in een vergelijkbare situatie, met een verdeling van de bevoegdheden over het federale en het regionale niveau.

Hoewel inbreukprocedures worden er opgestart tegen de bestaande wetgeving van de verschillende landen en hoe vaak leidt dit tot een veroordeling als men het

L'accord de gouvernement fédéral exprime la volonté d'élaborer des règles de répartition pour les astreintes et sommes forfaitaires auxquelles la Belgique est condamnée par la Cour de justice. Il s'agit à cet égard de tenir compte de la part de chaque entité dans la condamnation, ce qui suppose toutefois que l'arrêt de la Cour explique suffisamment le mode de calcul de l'astreinte ou de la somme forfaitaire. La Cour pourrait ainsi préciser – si l'affaire s'y prête – quelles infractions sont imputables à quelle(s) entité(s) fédérée(s) compétente(s). Il serait également utile de savoir si l'arrêt tient compte d'une précédente condamnation de l'État membre, qui pourrait éventuellement résulter de la faute d'une autre entité.

L'on trouve déjà dans la doctrine des plaidoyers pour que la proposition de sanction formulée par la Commission et l'arrêt de la Cour de justice exposent plus clairement le mode de calcul de l'astreinte et de la somme forfaitaire, ce qui serait un plus pour des États membres comme la Belgique, qui sont confrontés aux difficultés inhérentes à un mécanisme de récupération.

Mme Turan demande si M. Lenaerts aurait des conseils à donner en vue de la formulation de recommandations pour éviter des procédures d'infraction en matière de transposition. Au demeurant, quelle est la meilleure procédure pour qu'une transposition soit effectuée à temps et correctement ?

Mme Zrihen estime que certaines transpositions risquent de servir comme base pour la surréglementation. L'orateur a-t-il déjà eu le cas d'une transposition accélérée ou en revanche d'une transposition ralentie par un dispositif antérieur d'un État membre ?

Mme Brouwers se demande pourquoi l'on ne considère pas les directives « mécaniques » également comme des règlements, étant donné qu'elles règlent jusqu'au plus petit détail, ce qui fait d'elles en réalité des règlements déguisés.

M. Henry souhaite savoir s'il existe des caractéristiques comparables ou qui nous distinguent d'autres pays dans une situation comparable, à savoir avec une répartition des compétences entre le niveau fédéral et régional.

Par rapport aux différentes législations existantes, quelle est la proportion de recours, et ensuite de condamnation, par rapport à l'ensemble du droit de l'Union

recht van de Europese Unie in zijn geheel beschouwt ? Gebeurt het vaker voor bepaalde materies ? Hoe ziet de situatie van België er op dit gebied uit ?

Alle genoemde voorbeelden behoren tot het domein van het milieu, waarvoor vaak het recht van de Europese Unie van toepassing is. Is dit Europees recht preciezer in bepaalde materies dan in andere ?

Het voorbeeld van het contentieux inzake waterzuivering belangt ons nauw aan. De verdeling van de betaling van de boete over de Gewesten en eventueel het federale niveau behoort tot de bevoegdheid van de lidstaat. Hoe stelt het Hof van Justitie het totaalbedrag vast ? Zijn er hiervoor objectieve criteria ?

De heer Vanackere is van oordeel dat men zich moet bezinnen over de versoepeling van de omzettingwijze binnen de lidstaat zelf, zonder de problematiek van de legitimiteit ten aanzien van de bevolking op de helling te zetten. Zijn er uitzonderingen op het Italiaanse voorbeeld ?

Verder stelt de heer Vanackere dat, wanneer het Hof van Justitie een Europese norm vernietigt, er onzekerheid ontstaat over de rechtsgeldigheid van de Belgische uitvoeringsregels. Op welke wijze kan die rechtsonzekerheid zo snel mogelijk worden weggenomen ? Kunnen daartoe aanbevelingen of dwingende regels worden opgesteld ?

Hierbij kan onder meer worden gedacht aan :

— de verplichting voor de betrokken regering(en) (op federaal, gemeenschaps- of gewestniveau) om aan het betrokken parlement te melden dat de nationale wetgeving aan de rechtspraak van het Hof wordt getoetst, evenals de termijn waarbinnen het resultaat van die evaluatie aan het parlement zal worden voorgelegd ;

— de heropening van de termijn om een beroep tot vernietiging in te stellen bij het Grondwettelijk Hof (naar analogie van de mogelijkheden die reeds bestaan op grond van artikel 4 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof).

Trouwens, worden alle lidstaten door het Hof of de Europese Commissie in kennis gesteld van de arresten die een Europese norm vernietigen ?

européenne ? Est-ce focalisé sur certaines matières ? Quelle est la situation de la Belgique sur ce plan ?

Tous les exemples cités appartiennent au domaine de l'environnement, qui est souvent concerné par le droit de l'Union européenne. Ce droit européen est-il plus précis dans certaines matières que dans d'autres ?

L'exemple du contentieux concernant l'épuration de l'eau nous concerne de près. La répartition du paiement de l'amende entre les régions, et éventuellement le niveau fédéral, est de la compétence de l'État membre. Comment la Cour de justice fixe-t-elle le montant global ? Y a-t-il des critères objectifs ?

M. Vanackere estime qu'il faut réfléchir à l'assouplissement du mode de transposition dans l'État membre même, sans remettre en cause la problématique de la légitimité à l'égard de la population. Y a-t-il des exceptions à l'exemple italien ?

L'intervenant souligne ensuite que lorsque la Cour de justice annule une norme européenne, il en résulte une insécurité quant à la validité des règles d'exécution belges. Comment faire pour dissiper au plus vite cette insécurité juridique ? Faut-il élaborer à cet effet des recommandations ou des règles contraignantes ?

Pensons par exemple, à cet égard, à :

— l'obligation, pour le(s) gouvernement(s) concerné(s) (au niveau fédéral, communautaire ou régional), de signaler au parlement concerné que la législation nationale est vérifiée à l'aune de la jurisprudence de la Cour, et de lui indiquer dans quel délai le résultat de cette évaluation sera communiqué au parlement ;

— la réouverture du délai d'introduction d'un recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle (par analogie avec les possibilités déjà prévues sur la base de l'article 4 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle).

Par ailleurs, les États membres sont-ils tous informés, par la Cour ou par la Commission européenne, des arrêts qui annulent une norme européenne ?

Antwoorden van de heer Lenaerts

Omzetting op Belgisch niveau

België, stichtend lid van de Europese Unie, behoort inderdaad bij de slechtste leerlingen inzake tijdige en correcte omzetting van het recht van de Europese Unie. Deels kan dit verklaard worden door een algemene cultuur of attitude van omgang met recht in België. Een collectieve bezinning van eerbied voor het recht, ook het recht van de Europese Unie, en het uitvoeren van opgenomen engagementen, is nodig en noodzakelijk.

Een vaak aangehaald argument voor de laattijdige of niet-correcte omzetting, is de complexiteit van de Belgische staatsstructuur. Deze structuur speelt inderdaad een rol, maar dat geldt ook voor andere Europese lidstaten, zoals Duitsland en Oostenrijk – met een federale staatsstructuur die soms nog complexer is dan de Belgische. Naast de staatsstructuur speelt in sommige gevallen ook de techniciteit van de Europese wetgeving, maar evenwel niet altijd.

Wat betreft het lobbywerk dat de omzetting van het recht van de Europese Unie in Belgisch recht kan vertragen, belemmeren of verwateren, verwijst de heer Lenaerts naar zijn eerdere opmerking over de attitude ten opzichte van het recht. Dergelijk lobbywerk kan leiden tot inbreukprocedures (zoals het reeds vermelde voorbeeld van de wet over oneerlijke handelspraktijken waar men op voorhand wist dat de uitsluiting van twee vrije beroepen, tandartsen en kinesisten, niet conform de richtlijn was).

In tegenstelling tot het internationaal publiekrecht, geldt in het recht van de Europese Unie de exceptie van het niet-nakomen van verplichtingen door één lidstaat niet als excuus voor de andere lidstaten om hun verplichtingen ook niet na te komen. De afdwinging van het Europees recht is bewust streng om de lidstaten te binden aan hun verplichtingen tot omzetting en uitvoering van het recht van de Europese Unie en een negatieve spiraal van niet-nakoming tegen te gaan.

Essentieel is dat lidstaten, regio's, sociale partners en andere relevante actoren reeds in de stroomopwaartse fase, voor de aanneming van de richtlijn op Europees niveau, hun visie kenbaar maken. Organen als het Vlaams-Europees Verbindingsagentschap doen heel belangrijk werk. Het is aan te bevelen om gevoeligheden die later kunnen ontstaan bij de uitvoering van Europese wetgeving, reeds tijdens de inputfase van de wetgevingsprocedure op Europees niveau kenbaar te maken.

Réponses de M. Lenaerts

Transposition au niveau belge

La Belgique, membre fondateur de l'Union européenne, fait effectivement partie des mauvais élèves en ce qui concerne la transposition correcte, et dans les délais, du droit de l'Union européenne. Cela peut s'expliquer en partie par une attitude générale à l'égard du droit en Belgique. Il est indispensable de mener une réflexion collective sur le respect dont il convient de faire preuve à l'égard du droit – y compris celui de l'Union européenne – et à l'égard des engagements pris.

Un argument souvent cité pour expliquer les transpositions tardives ou incorrectes est celui de la complexité de la structure de l'État belge. Si cette structure joue effectivement un rôle, il n'en va pas autrement dans d'autres États membres européens – comme l'Allemagne ou l'Autriche – dont la structure étatique fédérale est parfois plus complexe encore que la nôtre. Outre la structure de l'État, la technicité de la législation européenne peut aussi être en cause dans certains cas.

En ce qui concerne le lobbying susceptible de ralentir, d'entraver ou de diluer la transposition du droit de l'Union européenne en droit belge, M. Lenaerts renvoie à sa remarque sur l'attitude à l'égard du droit. Un tel lobbying peut donner lieu à des procédures d'infraction (comme dans l'exemple précité de la loi sur les pratiques commerciales déloyales, où l'on savait dès le départ que l'exclusion de deux professions libérales – les dentistes et les kinésithérapeutes – n'était pas conforme à la directive).

Contrairement à ce qui prévaut en droit public international, l'exception du non-respect d'obligations par un État membre n'est pas, en droit de l'Union européenne, une excuse permettant de justifier le manquement des autres États membres à leurs obligations. Le caractère contraignant du droit européen est volontairement strict, afin de lier les États membres à leurs obligations de transposition et d'exécution du droit de l'Union européenne et d'éviter une spirale négative de non-respect.

Il est essentiel que les États membres, les régions, les partenaires sociaux et les autres acteurs pertinents puissent faire connaître leur point de vue en amont, avant même l'adoption de la directive au niveau européen. Des instances comme l'Agence de liaison Flandre-Europe effectuent un travail très important à cet égard. Il est recommandé de faire connaître dès la phase initiale de la procédure législative au niveau européen, les sensibilités qui risquent de se faire jour lors de l'exécution de la législation européenne.

Het Verdrag van Lissabon heeft het Protocol 1 toegevoegd aan de Europese verdragen waardoor nationale parlementen geïnformeerd worden over elk wetgevend initiatief. België heeft een verklaring afgelegd waarin wordt gesteld dat het Belgisch nationale parlement, hetzij een van de kamers van het Federaal Parlement is, hetzij een regionaal parlement. De bedoeling is dat de parlementen alle wetsvoorstellen van de Europese Commissie zouden onderzoeken, niet alleen in het kader van een subsidiariteitsonderzoek maar ook inhoudelijk, en instructies formuleren voor de federale en/of regionale ministers die het Koninkrijk België in de Raad van de Europese Unie vertegenwoordigen. De Europese Commissie stuurt dan ook alle voorstellen naar de nationale parlementen, waarna ze doorgestuurd worden naar de regionale parlementen. Alle parlementen zouden de reflex moeten hebben de voorstellen onmiddellijk en grondig te bespreken. Verschillende lidstaten volgen deze procedure. Bijvoorbeeld : de Commissie Europese Zaken van de Folketinget (Deens parlement) onderzoekt alle voorstellen van de Europese Commissie waarbij sommige dossiers zonder veel bespreking worden aangenomen en andere voorstellen aanleiding geven tot grondig onderzoek alvorens de Deense vertegenwoordiger in de Raad tussenkomt. Het Britse *House of Commons* volgt ook deze procedure zodat ze hun vertegenwoordiging in de Raad en het Europees Parlement kunnen adviseren.

Het is een feit dat een lidstaat loyaler een richtlijn omzet in de mate dat hij vooraf deze grondig heeft onderzocht en eventuele bezwaren in de Raad van de Europese Unie kenbaar heeft gemaakt, ook al stemt het uiteindelijk resultaat niet volledig overeen met dat geformuleerde standpunt.

Status van de deelstaten voor het Hof van Justitie van de Europese Unie

De deelstaten kunnen niet interveniëren voor het Hof van Justitie in de directe procedures (ingevolge artikel 40 van het Statuut van het Hof, een protocol gehecht aan de Verdragen). België heeft in 2003 gepoogd om de formele status van de deelstaten voor het Hof van Justitie te verbeteren, maar door een gebrek aan medestanders (ook niet bij de andere federale lidstaten) is dat niet gelukt. In de pre-contentieuze fase, zijnde de ingebrekestelling en het met redenen omkleed advies, kan de Europese Commissie wel rechtstreeks handelen met de regio's, maar eens een dossier wordt ingeleid voor het Hof, is de procedure formeel tegen de lidstaat gericht. De regio's kunnen alleen formeel betrokken worden als zij worden aangewezen als vertegenwoordiger van de

Le Traité de Lisbonne a joint aux traités européens le 1^{er} Protocole, qui permet aux parlements nationaux d'être informés de toute initiative législative. La Belgique a fait une déclaration par laquelle elle précise que le Parlement national belge est soit une des Chambres du Parlement fédéral, soit un parlement régional. Le but est que les parlements examinent toutes les propositions législatives de la Commission européenne, non seulement dans le cadre d'un examen de subsidiarité mais aussi sur le fond, et formulent des instructions à l'intention des ministres fédéraux et/ou régionaux qui représentent le Royaume de Belgique au Conseil de l'Union européenne. La Commission européenne envoie dès lors toutes les propositions aux parlements nationaux, et ces propositions sont ensuite transmises aux parlements régionaux. Tous les parlements devraient avoir le réflexe d'examiner immédiatement les propositions en profondeur, comme le font déjà plusieurs États membres. Par exemple : la commission Affaires européennes du Folketinget (parlement danois) examine toutes les propositions de la Commission européenne ; certains dossiers sont adoptés sans trop de discussion, tandis que d'autres propositions donnent lieu à un examen approfondi avant l'intervention du représentant danois au Conseil. La Chambre des Communes britannique (*House of Commons*) applique également cette procédure, si bien qu'elle peut donner un avis à ses représentants au Conseil et au Parlement européen.

Il est un fait qu'un État membre transposera d'autant plus loyalement une directive qu'il aura pu l'examiner préalablement en profondeur et faire valoir d'éventuelles objections au sein du Conseil de l'Union européenne, même si le résultat final ne correspond pas parfaitement au point de vue qu'il aura formulé.

Statut des entités fédérées devant la Cour de justice de l'Union européenne

Les entités fédérées ne peuvent pas intervenir dans les procédures directes devant la Cour de justice (en vertu de l'article 40 du Statut de la Cour, protocole joint aux Traités). En 2003, la Belgique a tenté d'améliorer le statut formel des entités fédérées devant la Cour de justice, mais, faute d'un soutien suffisant (même de la part des autres États membres fédéraux), elle n'y est pas parvenue. Dans la phase précontentieuse, c'est-à-dire la mise en demeure et l'avis motivé, la Commission européenne peut traiter directement avec les régions, mais dès l'instant où un dossier a été introduit devant la Cour, la procédure est dirigée formellement contre l'État membre. Les régions ne peuvent être associées formellement à la procédure que si elles sont désignées

lidstaat. Voorbeeld : in enkele dossiers heeft Schotland het Verenigd Koninkrijk vertegenwoordigd.

In prejudiciële zaken speelt dit onderscheid niet en kunnen regio's optreden. Voorbeeld : in het dossier inzake de Vlaamse zorgverzekering maakten de Franse Gemeenschap en het Waals Gewest een geding aanhangig tegen de Vlaamse Gemeenschap.

Wat de berekeningswijze van dwangsommen of forfaitaire sommen per deelstaat betreft, zal het Hof van Justitie zich nooit uitspreken. Het Verdrag stelt duidelijk dat deze sommen aan de lidstaat worden opgelegd. Het Hof duidt wel aan om welke inbreuken het gaat (zoals het geval was in het dossier over het stedelijk afvalwater). De dwangsom strekt er toe de lidstaat te dwingen zich zo snel mogelijk te conformeren door een hoge druk te leggen op de lidstaat. Voor de forfaitaire som hanteert het Hof drie criteria : de duur van de inbreuk in het verleden, de ernst van de inbreuk en de financiële draagkracht van de lidstaat. Recidive draagt bij tot de berekening van de ernst van de inbreuk. Het Hof maakt een globale appreciatie van de verschillende factoren en bepaalt op welke wijze de forfaitaire som of de dwangsom werd berekend.

Europese wetgeving voornamelijk over milieu ?

De heer Lenaerts wijst erop dat veel Europese wetgeving inderdaad over milieu handelt, maar er bestaat wetgeving over zeer veel onderwerpen.

Goldplating

Goldplating, het invoeren van nationale regels die verder gaan dan hetgeen voorzien is in de Europese richtlijn, is toegestaan binnen de grenzen van de richtlijn.

Inzake milieuaangelegenheden of consumentenbescherming geldt de Europese wetgeving vaak als minimumbescherming en de lidstaten kunnen dan opteren om strengere regels in te voeren. Een richtlijn voor minimale harmonisatie is geen richtlijn met een laag beschermingsniveau maar betekent dat, ongeacht het beschermingsniveau, een lidstaat steeds het niveau kan verbeteren.

comme représentantes de l'État membre. L'Écosse, par exemple, a représenté l'ensemble du Royaume-Uni dans plusieurs dossiers.

Dans les affaires préjudicielles, en revanche, cette distinction ne s'applique pas et les régions peuvent intervenir. Exemple : dans le dossier de l'assurance soins de santé flamande, la Communauté française et la Région wallonne ont intenté une action contre la Communauté flamande.

En ce qui concerne le mode de calcul des astreintes ou des sommes forfaitaires par entité fédérée, la Cour de justice ne se prononcera jamais. Le Traité prévoit clairement que le paiement de ces sommes est imposé à l'État membre. La Cour indique toutefois de quelles infractions il est question (comme ce fut le cas dans le dossier des eaux urbaines résiduaires). L'astreinte vise à contraindre l'État membre à se mettre en ordre dans les plus brefs délais en le mettant en quelque sorte sous pression. Pour déterminer la somme forfaitaire, la Cour applique trois critères : la durée de l'infraction dans le passé, la gravité de l'infraction et la capacité financière de l'État membre. La récidive est prise en compte dans la détermination de la gravité de l'infraction. La Cour procède à une appréciation globale des différents facteurs et explique la façon dont la somme forfaitaire ou l'astreinte a été calculée.

Une législation européenne essentiellement environnementale ?

M. Lenaerts indique que s'il est vrai qu'un grand nombre de textes législatifs européens portent sur l'environnement, il n'en reste pas moins que de très nombreux autres sujets font l'objet d'une législation au niveau européen.

La surréglementation

La surréglementation, c'est-à-dire l'instauration de règles nationales qui vont plus loin que ce que prévoit la directive européenne, est autorisée dans la mesure où la directive le permet.

En ce qui concerne les matières environnementales ou les questions de protection des consommateurs, la législation européenne fait souvent office de protection minimale, les États membres pouvant alors opter pour des règles plus strictes s'ils le souhaitent. Une directive d'harmonisation minimale n'est pas une directive prévoyant un faible niveau de protection ; cette notion signifie que quel que soit le niveau de protection prévu, un État membre peut toujours le renforcer.

In sommige gevallen is echter een uniforme uitvoering vereist, zoals bij richtlijnen met betrekking tot de interne markt die ertoe strekken obstakels voor het vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal weg te nemen. De lidstaten kunnen dan de regelgeving niet aanpassen en mogen het vrij verkeer niet hinderen.

Onwettig of ongeldig verklaarde Europese wetgeving

In enkele gevallen is de Europese wetgeving onwettig of ongeldig verklaard.

Voorbeeld : de prejudiciële vraag over de discriminatie tussen mannen en vrouwen bij het sluiten van levensverzekeringen en schuldsaldoverzekeringen. De wet van 21 december 2007 betreffende verzekeringsaangelegenheden voorzag de mogelijkheid dat vrouwen, omwille van hun hogere gemiddelde levensduur dan mannen, een hogere premie zouden betalen voor levensverzekeringen ingevolge een afwijkingsmogelijkheid op het principe van verbod tot discriminatie op grond van geslacht die voorzien was in richtlijn 2004/113/EG. Tegen deze wet werd een beroep tot vernietiging ingesteld door Test Aankoop bij het Grondwettelijk Hof die een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie richtte inzake de verenigbaarheid ervan met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het Hof van de Europese Unie heeft in zijn arrest van 1 maart 2011 (zaak C-236/09) het artikel 5, lid 2, van richtlijn 2004/113/EG ongeldig verklaard, waardoor de Europees rechtelijke basis voor de afwijkingsmogelijkheid in voornoemde wet wegvalt. De omzettingwet werd daarna door het Grondwettelijk Hof vernietigd.

Voorbeeld : arrest C-293/12 en C-594/12, *Digital Rights Ireland* en *Seitlinger*. De omzetting van de datarentierichtlijn 2006/24/EG werd in verschillende lidstaten aangevochten voor de nationale rechter. In voorvermeld arrest werd de richtlijn onverenigbaar verklaard met het Handvest van de grondrechten. Ook al gaat de prejudiciële vraag uit van slechts twee lidstaten (in casu Ierland en Oostenrijk), alle lidstaten moeten de betreffende nationale wet ongedaan maken omdat ze in tegenspraak is met het Handvest van de grondrechten.

De manier waarop de lidstaat de nationale wet vernietigt, wordt door elke lidstaat in zijn grondwet vastgelegd. Dit zou kunnen gebeuren door het openen van een nieuwe vernietigingstermijn. Het voorstel (zie boven) is in het Belgische kader perfect begrijpelijk. In het Belgisch recht heeft België in zijn wet op het Grondwettelijk Hof het Europese mechanisme van prejudiciële vragen

Il existe toutefois des cas dans lesquels une exécution uniforme de la directive est requise ; pensons par exemple aux directives relatives au marché intérieur qui tendent à lever les obstacles à la libre circulation des biens, des services et des capitaux. En l'occurrence, les États membres ne peuvent pas adapter la réglementation ni entraver la libre circulation.

Législation européenne déclarée illégale ou invalidée

Dans certains cas, la législation européenne est déclarée illégale ou est invalidée.

Exemple : la question préjudicielle relative à la discrimination entre les hommes et les femmes lors de la conclusion d'assurances-vie et d'assurances solde restant dû. La loi du 21 décembre 2007 en matière d'assurance prévoyait la possibilité de fixer une prime d'assurance-vie plus élevée pour les femmes, en raison de leur espérance de vie moyenne supérieure à celle des hommes, en vertu d'une possibilité de dérogation au principe de l'interdiction de discrimination sur la base du sexe, tel que prévue par la directive 2004/113/CE. Cette loi a fait l'objet d'un recours en annulation intenté par Test-Achats devant la Cour constitutionnelle, laquelle a posé à la Cour de justice de l'Union européenne une question préjudicielle relative à la compatibilité de la loi en question avec la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Dans son arrêt du 1^{er} mars 2011 (affaire C-236/09), la Cour a invalidé l'article 5, § 2, de la directive 2004/113/CE, privant ainsi la possibilité de dérogation de sa base juridique européenne. La loi de transposition a ensuite été annulée par la Cour constitutionnelle.

Autre exemple : les arrêts C-293/12 et C-594/12, *Digital Rights Ireland* et *Seitlinger*. La transposition de la directive 2006/24/CE sur la rétention de données a été attaquée par plusieurs États membres devant une juridiction nationale. Dans les arrêts précités, la directive a été déclarée incompatible avec la Charte des droits fondamentaux. Bien que la question préjudicielle n'émane que de deux États membres (en l'espèce, l'Irlande et l'Autriche), tous les États membres doivent annuler la loi nationale en question pour cause d'incompatibilité avec la Charte des droits fondamentaux.

La façon dont l'État membre annule la loi nationale est une question constitutionnelle de chaque État membre. Cela pourrait se faire par l'ouverture d'un nouveau délai d'annulation. La suggestion faite (voir *supra*) est, dans le cadre belge, parfaitement compréhensible. En droit belge, la Belgique a copié dans sa loi sur la Cour constitutionnelle le mécanisme européen de questions

gekopieerd, om de wetten te kunnen toetsen aan de Grondwet en dit zonder beperking in de tijd.

Het kan dus gebeuren dat de grondwettigheid van een wet lang na het verstrijken van de termijn van beroep tot vernietiging ter discussie staat en de kern vormt van een geschil voor een gewone rechtbank (rechtbank van eerste aanleg of hof van beroep of zelfs Hof van Cassatie). Deze rechtbank of dit gewone hof kan onafhankelijk van het recht van de Europese Unie een prejudiciële vraag stellen aan het Grondwettelijk Hof om de wet te toetsen aan de Grondwet. Indien het Grondwettelijk Hof de wet in een dergelijk prejudicieel kader ongrondwettig verklaart, is dat enkel relevant voor het concrete geschil. Om deze wet volledig uit de Belgische rechtsorde te verwijderen, opent men opnieuw een termijn om de vernietiging van de wet te vragen. Men kan zich bijgevolg perfect voorstellen dat een dergelijk mechanisme ook tot uitvoering wordt gebracht voor het recht van de Europese Unie.

Mechanische omzetting

Mechanische omzetting komt vrij veel voor. Europese richtlijnen zijn immers vaak gedetailleerd en specifiek omdat gevreesd wordt dat anders sommige lidstaten de richtlijn niet loyaal zullen uitvoeren. Bijgevolg wordt de regelgeving in detail overgenomen in de tekst van de richtlijn, wat op zich betwistbaar is aangezien artikel 288 VWEU een richtlijn definieert als een wetgevings-handeling van de Europese Unie die het te bereiken resultaat vooropstelt, maar vorm en middelen aan de lidstaten vrijlaat. Bovendien stelt de Europese wetgever dikwijls ook dat de lidstaten in hun omzettingswetgeving duidelijk moeten aangeven welke bepaling van de richtlijn is omgezet in welke bepaling van de nationale wetgeving. Men vraagt een grote transparantie van het omzettingsproces.

Voorbeeld : de omzetting van richtlijnen inzake de liberalisering van de energiemarkt. Dat zijn technische richtlijnen met veel onderverdelingen waarvan de Europese Commissie vraagt dat ze precies worden omgezet met een correspondentietabel.

Aanbevelingen

Protocol 1 moet ernstig genomen worden : elk parlement zou best een commissie voor Europese Aangelegenheden oprichten die alle voorstellen van de Europese Commissie onmiddellijk en grondig onderzoekt en het proces tot het voorstel als richtlijn wordt aangenomen, opvolgt. Het is belangrijk dat deze

préjudicielles, en contrôle de la constitutionnalité des lois, et sans limite de temps.

Il se peut donc que la constitutionnalité d'une loi soit en discussion, longtemps après l'expiration du délai de recours d'annulation, et se retrouve au centre d'un litige pendant devant une juridiction ordinaire (tribunal de première instance ou cour d'appel, voire la Cour de cassation). Indépendamment du droit de l'Union européenne, ce tribunal ou cette cour ordinaire peut poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle pour faire contrôler la constitutionnalité de la loi. Si la Cour constitutionnelle déclare la loi inconstitutionnelle dans un tel cadre préjudiciel, c'est uniquement pertinent pour le litige concret. Afin d'éliminer totalement cette loi de l'ordre juridique belge, on rouvre un délai pour demander l'annulation de la loi. On peut donc parfaitement s'imaginer qu'un tel mécanisme soit aussi mis en œuvre pour le droit de l'Union européenne.

Transposition mécanique

La transposition mécanique est assez courante. En effet, les directives européennes sont souvent très détaillées et spécifiques car, si elles ne l'étaient pas, on pourrait craindre que certains États membres ne les exécutent pas loyalement. La réglementation est par conséquent énoncée en détail dans le texte de la directive, ce qui est contestable en soi, puisque l'article 288 du TFUE définit une directive comme étant un acte législatif de l'Union européenne qui lie l'État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en lui laissant la compétence quant à la forme et aux moyens. De plus, le législateur européen précise également souvent que les États membres doivent indiquer clairement dans leur législation nationale de transposition quelle disposition de celle-ci correspond à telle disposition de la directive. Le processus de transposition exige une grande transparence.

Citons l'exemple de la transposition des directives relatives à la libéralisation du marché énergétique, qui sont des directives techniques comportant de nombreuses sous-divisions dont la Commission européenne demande une transposition exacte, accompagnée d'un tableau de correspondance.

Recommandations

Le Protocole n° 1 doit être pris au sérieux. Il serait judicieux que chaque parlement instaure une commission des Affaires européennes chargée d'examiner sans délai et de manière approfondie toutes les propositions de la Commission européenne et de suivre l'ensemble du processus aboutissant à l'adoption de la proposition

commissies samenwerken voor aangelegenheden van gemeenschappelijk belang.

Verder is het nodig en noodzakelijk om bij alle Europese wetgevingsprocedures betrokken te zijn via de Belgische vertegenwoordigers in de Raad en het Europees Parlement.

Om problemen achteraf te vermijden is het belangrijk te wegen op de Europese besluitvorming vóór het wetgevingsproces ten einde is.

Parlementen kunnen ook het initiatief nemen voor de omzetting van een richtlijn. Het is in België weliswaar gebruikelijk het wetsontwerp van de regering tot omzetting van de richtlijn af te wachten, maar niets belet het parlement om zelf het initiatief te nemen vooral niet als wordt vastgesteld dat de regering het wetontwerp niet tijdig indient. Artikel 260, lid 3, VWEU voorziet immers dat financiële sancties mogelijk zijn wanneer een lidstaat binnen de gestelde termijn de omzettingsmaatregelen niet meedeelt aan de Europese Commissie. Parlementen hebben bijgevolg een sterk argument ten aanzien van de regeringen, want het gaat om middelen van de gemeenschap om forfaitaire sommen en dwangsommen te betalen. Parlementen moeten dus proactief het Europese wetgevingsproces opvolgen, nadien waken over de omzetting ervan en eventueel zelf hiertoe het initiatief nemen.

G. Hoorzitting van 16 maart 2015 met mevrouw Claudia De Maesschalck, gevolmachtigd minister – FOD Buitenlandse Zaken, mevrouw Valérie Carlier, SOLVIT, mevrouw Sabrina Van De Velde, EU-Pilot, en de heer Paul Rietjens, Directeur-Generaal Juridische Zaken, FOD Buitenlandse Zaken

G.1. Inleidende uiteenzetting door mevrouw De Maesschalck

Directie-Generaal Europese Zaken

Mevrouw De Maesschalck is directeur van de dienst E3, een dienst binnen de Directie-Generaal Europese Zaken (DGE) van de FOD Buitenlandse Zaken. De DGE behartigt de coördinatie van de Belgische standpunten in de Raad op grond van het samenwerkingsakkoord van 1994. De DGE is betrokken bij de onderhandelingen van alle dossiers die besproken worden in de verschillende raadsformaties, zowel richtlijnen, verordeningen

de directive. Il est important que ces commissions collaborent pour les matières d'intérêt commun.

Il faut également que la Belgique soit associée à l'ensemble des procédures législatives européennes par l'intermédiaire de ses représentants au Conseil et au Parlement européen.

Il importe, pour éviter des problèmes ultérieurs, d'intervenir au niveau de la prise de décision européenne avant que le processus législatif ne soit finalisé.

Les parlements peuvent eux aussi prendre l'initiative en ce qui concerne la transposition d'une directive. Bien qu'il soit d'usage, en Belgique, d'attendre le projet de loi du gouvernement visant à transposer une directive, rien n'empêche le Parlement de prendre lui-même l'initiative, *a fortiori* s'il constate que le gouvernement reste en défaut de déposer le projet de loi en temps utile. En effet, l'article 260, § 3, du TFUE dispose que des sanctions financières peuvent être infligées à un État membre qui a manqué à son obligation de communiquer les mesures de transposition à la Commission européenne dans un délai déterminé. Les parlements disposent donc d'un argument de poids à l'égard de leurs gouvernements puisque ce sont des deniers de la collectivité qui seraient utilisés pour payer les sommes forfaitaires et les astreintes visées audit article ; ils se doivent dès lors de suivre le processus législatif européen de manière proactive, de veiller ensuite à sa transposition et, éventuellement, de prendre eux-mêmes l'initiative qui s'impose.

G. Audition du 16 mars 2015 avec Mme Claudia De Maesschalck, ministre plénipotentiaire – SPF Affaires étrangères, Mme Valérie Carlier, SOLVIT, Mme Sabrina Van De Velde, EU-Pilot et M. Paul Rietjens, Directeur général du service juridique, SPF Affaires étrangères

G.1. Exposé introductif de Mme De Maesschalck

Direction générale Affaires européennes

Mme De Maesschalck est directrice du service E3, un service de la Direction générale Affaires européennes (DGE) du SPF Affaires étrangères. La DGE est chargée de coordonner les différentes positions belges au sein du Conseil, sur la base de l'accord de coopération de 1994. La DGE est associée aux négociations relatives à l'ensemble des dossiers qui sont examinés au sein des différentes formations du Conseil et qui peuvent

als andere aangelegenheden. Indien er geen akkoord wordt bereikt over een Belgisch standpunt, dan mag de Belgische minister niet spreken in de Raad en moet België zich moet onthouden bij de stemming.

Sinds 5 januari 2015 zijn de bevoegdheden van de DGE uitgebreid : waar voordien de DGE alleen bevoegd was voor de coördinatie van het Belgische standpunt, en na de goedkeuring de omzetting, pre-contentieuze en contentieuze fase onder de bevoegdheid van de Directie-Generaal Justitie (DGJ) vielen, is de DGE nu ook bevoegd voor de omzetting. Hierdoor kunnen de onderhandeling en omzetting beter op elkaar worden afgestemd.

Op 26 januari 2015 (datum waarop de heer Roux, directeur-generaal Europese Zaken, FOD Buitenlandse Zaken, in deze commissie is gehoord) bedroeg de omzettingsscore 2,1 %. Nu is het cijfer gedaald tot 1,7 % en verwacht wordt dat deze dalende tendens zich zal verderzetten. (Noot : de maximumscore voor de Europese Commissie bedraagt 1 %). Op te merken valt dat in sommige gevallen, wanneer de richtlijnen tijdig zijn omgezet, de officiële mededeling aan de Europese Commissie toch vertraging oploopt omdat de publicatie in het *Belgisch Staatsblad* op zich laat wachten. Er zou moeten gewaakt worden dat omzettingswetgeving met prioriteit wordt bekendgemaakt.

De eurocoördinatoren

De eurocoördinatoren zijn specialisten in Europese aangelegenheden en recht van de Europese Unie en vormen een netwerk van contactpersonen binnen alle administratieve entiteiten, zowel federale als gefedereerde. Elke federale en gefedereerde overheid heeft ten minste één eurocoördinator die het omzettingproces binnen het beleidsdomein opvolgt. De dienst E3 coördineert de werkzaamheden en zit de vergadering van eurocoördinatoren voor.

De eurocoördinatoren zorgen voor de algemene opvolging van omzettingdossiers. Zij beantwoorden informele vragen van de Europese Commissie via het EU-pilot systeem en nemen deel aan eurocoördinatorenvergaderingen en ook aan bilaterale vergaderingen op kabinetsniveau in geval van problematische omzetting. Ze behandelen eveneens de SOLVIT-dossiers die onder hun bevoegdheid ressorteren. Ten slotte zorgen ze voor het *uploaden* van gegevens in de databank Eurtransbel.

Eurocoördinatoren zijn evenwel geen trajectbeheerders. Trajectbeheerders zijn diegenen die de omzetting

concerner aussi bien des directives ou des règlements que d'autres activités. En l'absence d'accord sur une position commune de la Belgique, le ministre belge ne peut pas s'exprimer au Conseil et la Belgique doit s'abstenir lors du vote.

Depuis le 5 janvier 2015, les compétences de la DGE ont été élargies. Auparavant, la DGE était compétente uniquement pour la coordination concernant la position de la Belgique. Une fois que celle-ci était approuvée, la transposition, la phase précontentieuse et la phase contentieuse relevaient de la compétence de la Direction générale Affaires juridiques (DGJ). Désormais, la DGE est aussi compétente pour la transposition. Cela permet de mieux coordonner les phases de négociation et de transposition.

Le 26 janvier 2015 (date à laquelle M. Roux, directeur général de la DG Affaires européennes du SPF Affaires étrangères a été entendu par la présente commission), le taux de transposition s'élevait à 2,1 %. Aujourd'hui, il est tombé à 1,7 % et on s'attend à ce que cette tendance baissière se poursuive. (Note : le taux maximum pour la Commission européenne s'élève à 1 %). Signalons que, même si les directives ont été transposées dans les délais, la communication officielle à la Commission européenne peut parfois prendre du retard parce que la publication au *Moniteur belge* se fait attendre. Il faudrait veiller à ce que la législation de transposition soit publiée en priorité.

Les eurocoordinateurs

Les eurocoordinateurs sont des spécialistes des matières européennes et du droit de l'Union européenne et forment un réseau de personnes de contact au sein de toutes les entités administratives tant fédérales que fédérées. Chaque autorité fédérale et fédérée a au moins un eurocoordinateur qui suit le processus de transposition dans le domaine politique visé. Le service E3 coordonne les travaux et préside la réunion des eurocoordinateurs.

Les eurocoordinateurs assurent le suivi général des dossiers de transposition. Ils répondent aux demandes informelles de la Commission européenne par le biais du système EU-Pilot et participent aux réunions des eurocoordinateurs ainsi qu'aux réunions bilatérales au niveau des cabinets en cas de difficultés de transposition. Ils traitent également les dossiers SOLVIT qui relèvent de leur compétence. Enfin, ils sont chargés d'introduire les données dans la banque de données Eurtransbel.

Les eurocoordinateurs ne sont toutefois pas des gestionnaires de parcours. Les gestionnaires de parcours

daadwerkelijk uitvoeren, terwijl de eurocoördinatoren de werkzaamheden coördineren.

De DGJ heeft een enquête gehouden onder eurocoördinatoren in de verschillende departementen om na te gaan wie zij zijn, of zij nog andere taken uitvoeren en wat hun relatie is met het directiecomité. De resultaten zijn vrij ongelijk. Dit is duidelijk een lacune waaraan gewerkt moet worden.

De juridische basis voor het optreden van de eurocoördinatoren zijn de nota's aan de Ministerraad en het Overlegcomité.

Databank Eurtransbel

Deze informatiedatabank bestaat, maar is niet hyperperformant. De federale entiteiten zijn verplicht deze databank te gebruiken en moeten de gegevens *uploaden* binnen een voorziene tijdslimiet, terwijl de gefedereerde entiteiten uitgenodigd worden het systeem te gebruiken, zonder ertoe verplicht te zijn en zonder dat er tijdslimieten of deadlines gelden. Dit leidt tot voor een eerder gammal systeem.

Vanuit de Vlaamse overheid werd een klankbordgroep, een academische werkgroep, opgericht die moet nagaan hoe de omzetting zo performant mogelijk kan verlopen. Op een vergadering van deze groep bleek dat Vlaanderen geen gebruik maakt van Eurtransbel terwijl Wallonië dat wel doet.

Aanbevelingen en conclusies

Er bestaat een mechanisme om de omzetting op te volgen, maar dat is voor verbetering vatbaar. De eurocoördinatoren moeten een directe greep hebben op hun administratie, onder het rechtstreekse gezag van de voorzitter van het directiecomité. Elke beleidsautoriteit moet een eurocoördinator hebben.

De voorzitter van het directiecomité van de FOD Buitenlandse Zaken heeft een brief gericht aan de voorzitters van de directiecomités met aanbevelingen inzake omzetting van richtlijnen, waaronder de vraag om een directe lijn te voorzien tussen de eurocoördinator en de voorzitter van het directiecomité en ook dat eurocoördinatoren niet met andere taken zouden belast worden. Deze aanbevelingen werden niet overal opgevolgd.

Momenteel wordt het samenwerkingsakkoord dat de bevoegdheden en taken van de DGE vastlegt, opnieuw

sont les personnes qui opèrent effectivement la transposition, alors que les eurocoordinateurs coordonnent les travaux.

La DGJ a réalisé une enquête parmi les eurocoordinateurs dans les différents départements afin de voir qui ils sont, s'ils accomplissent encore d'autres tâches et quel est leur lien avec le comité de direction. Les résultats sont assez inégaux. Il s'agit clairement d'une lacune à laquelle il faut remédier.

La base juridique pour les eurocoordinateurs est constituée par les notes au Conseil des ministres et au Comité de concertation.

Banque de données Eurtransbel

Cette banque de données d'information a le mérite d'exister, mais elle n'est pas des plus performantes. Les entités fédérales ont l'obligation de l'utiliser et d'y introduire les données dans un délai déterminé, alors que les entités fédérées sont invitées à utiliser le système mais n'y sont pas obligées, pas plus qu'elles n'ont à respecter des échéances ou des délais précis. Cela rend le système quelque peu bancal.

Les autorités flamandes ont créé un groupe de résonance, c'est-à-dire un groupe de travail composé d'universitaires, chargé de rendre le processus de transposition le plus performant possible. Lors d'une réunion de ce groupe, il est apparu que la Flandre n'utilise pas Eurtransbel, contrairement à la Wallonie.

Recommandations et conclusions

Il existe un mécanisme de suivi du processus de transposition, mais il faudrait l'améliorer. Les eurocoordinateurs doivent être en prise directe avec leur administration, sous l'autorité directe du président du comité de direction. Chaque autorité politique doit avoir un eurocoordinateur.

Le président du comité de direction du SPF Affaires étrangères a envoyé une lettre aux présidents des comités de direction afin de leur adresser des recommandations relatives à la transposition de directives, dont l'une demande qu'une ligne directe soit mise en place entre l'eurocoordinateur et le président du comité de direction et que les eurocoordinateurs n'aient pas à endosser d'autres tâches. Ces recommandations n'ont pas été suivies partout.

L'accord de coopération qui fixe les compétences et les tâches de la DGE est en cours de renégociation. Il

onderhandeld. Het is aangewezen een artikel in te voegen over de omzetting van richtlijnen en de vergadering van eurocoördinatoren te vermelden om deze meer legitimiteit, verantwoordelijkheid en zichtbaarheid te geven.

Door de coördinatie van het Belgische standpunt en de omzetting van richtlijnen binnen dezelfde directiegeneraal te groeperen, kunnen ambtenaren vroeger betrokken worden bij de onderhandelingen. Nu is het zo dat de onderhandelaar vaak de omzetter niet kent. Door tijdig te anticiperen, kunnen problemen die rijzen nadat de richtlijn is gepubliceerd, worden vermeden.

De databank Eurtransbel is voor verbetering vatbaar, maar alle federale en gefedereerde autoriteiten moeten dezelfde verplichtingen nakomen om interne onevenwichtigheden te voorkomen.

Voor het traject na de onderhandeling, aanneming en omzetting van wetgeving is er SOLVIT en EU-Pilot. Als daarna nog moeilijkheden rijzen, volgt de pre-contentieuze en contentieuze fase.

G.2. Inleidende uiteenzetting door mevrouw Carlier

SOLVIT is een bemiddelingsdienst die in 2002 is opgericht door de Europese Commissie. Er is een SOLVIT-centrum in elke lidstaat en ook in IJsland, Liechtenstein en Noorwegen.

Het in de praktijk brengen van het vrij verkeer van personen, goederen en diensten levert soms problemen op die te wijten zijn aan een verkeerde toepassing van de Europese wetgeving. In dit soort gevallen biedt SOLVIT een snelle en informele oplossing voor de problemen van de burgers en de ondernemingen. SOLVIT zorgt ervoor dat de voorgestelde oplossingen altijd overeenstemmen met het Europees recht.

Het SOLVIT-netwerk hangt af van de DG *GROWTH* van de Europese Commissie.

Dankzij SOLVIT kunnen lange en dure juridische procedures worden voorkomen. De diensten zijn gratis voor de gebruikers. In 2014 hebben alle SOLVIT-centra samen 2369 dossiers behandeld. In 84 % van de gevallen is er een oplossing gevonden.

SOLVIT kan optreden om een oplossing te vinden voor grensoverschrijdende problemen die burgers en ondernemingen treffen doordat de Europese wetgeving

serait indiqué d'y insérer un article sur la transposition de directives et de mentionner la réunion des eurocoördinateurs en vue de lui donner une plus grande légitimité, responsabilité et visibilité.

En regroupant la coordination relative à la position de la Belgique et la transposition des directives au sein d'une seule et même direction générale, on fait en sorte que les fonctionnaires soient associés aux négociations à un stade plus précoce. À l'heure actuelle, il n'est pas rare que le négociateur ne connaisse pas le responsable de la transposition. En anticipant en temps opportun, on peut éviter que des problèmes surviennent après la publication de la directive.

La banque de données Eurtransbel pourrait être améliorée, mais l'ensemble des entités fédérales et fédérées doivent être soumises aux mêmes obligations de manière à éviter les déséquilibres internes.

Pour suivre le parcours du texte législatif après la négociation, l'adoption et la transposition, il y a les outils SOLVIT et EU-Pilot. Par la suite, en cas de complications ultérieures, il y a les phases précontentieuse et contentieuse.

G.2. Exposé introductif de Mme Carlier

SOLVIT est un service de médiation fondé par la Commission européenne en 2002. Il y a un centre SOLVIT dans chaque État membre ainsi qu'en Islande, au Liechtenstein et en Norvège.

L'exercice du droit de libre circulation de personnes, biens et services et des capitaux pose parfois des problèmes dus à une mauvaise application de la législation européenne. Dans ces cas, SOLVIT offre un moyen rapide et informel de résoudre les problèmes des citoyens et des entreprises. SOLVIT veille à ce que les solutions proposées soient toujours conformes au droit de l'Union européenne.

Le réseau SOLVIT dépend de la DG *GROWTH* de la Commission européenne.

SOLVIT permet d'éviter des procédures juridiques longues et coûteuses. Les services sont entièrement gratuits pour les utilisateurs. En 2014, l'ensemble des centres de SOLVIT a traité 2369 dossiers. Le taux de résolution est de 84 %.

SOLVIT peut intervenir pour trouver une solution aux problèmes transfrontaliers des citoyens et des entreprises causés par une application incorrecte de la législation

door de overheid van een lidstaat verkeerd wordt toegepast.

SOLVIT kan echter niets doen wanneer er al een juridische procedure is opgestart. SOLVIT is ook niet bevoegd om juridisch advies te geven, maar probeert wel de mensen naar de juiste diensten te sturen.

Problemen tussen een burger en een onderneming, of tussen ondernemingen onderling, worden naar andere netwerken gestuurd zoals « *Your Europe Advice* », « *European Consumers Center* » of andere bemiddelingsdiensten zoals de federale ombudsman.

SOLVIT behandelt dus zowel problemen van Europese burgers en ondernemingen in België, als problemen van Belgische burgers en ondernemingen in een andere lidstaat.

Bijvoorbeeld : In december 2014 werd SOLVIT gecontacteerd door een Belgisch bedrijf dat bij de Portugese fiscale overheden een aanvraag had ingediend voor de terugbetaling van de aankoop van materiaal in 2011. In 2012 kreeg het bedrijf een eerste weigering van de Portugese overheden. Daarop werd beroep aange tekend, maar de Portugese overheden lieten hierover niets meer weten sinds maart 2014. SOLVIT België heeft dus contact opgenomen met het Portugese kantoor van SOLVIT. In januari 2015 hebben de Portugese overheden SOLVIT geïnformeerd dat ze bereid waren hun standpunt te herzien.

Een ander voorbeeld:

Een Franse familie die naar België kwam, kreeg geen verblijfsdocumenten voor de partner van de vader. De gemeente erkende blijkbaar de « PACS » — een burgerlijke verbintenis die in Frankrijk bestaat – niet als voldoende bewijs dat er een gezinsband was. SOLVIT heeft contact genomen met deskundigen binnen de FOD Binnenlandse Zaken, die de gemeente hebben aangesproken, waardoor de situatie gedeblokkeerd is geraakt.

SOLVIT kan dus zowel als « *Home-center* » als als « *Lead-center* » optreden.

Als *Home-center* beheert SOLVIT de klachten die het ontvangt over een probleem in een andere lidstaat en neemt het contact op met de verzoeker. Vervolgens wordt het probleem samen met nationale deskundigen juridisch geanalyseerd in het licht van het recht van de Europese Unie en wordt het dossier doorgezonden naar

européenne de la part d'une administration dans un État membre.

SOLVIT ne peut toutefois pas intervenir lorsqu'une procédure juridique est déjà en cours. SOLVIT n'est pas non plus habilité à donner des conseils juridiques mais essaie toujours d'orienter les personnes vers les services *ad hoc*.

Les problèmes entre un citoyen et une entreprise ou les problèmes entre plusieurs entreprises sont envoyés à d'autres réseaux comme « *Your Europe Advice* », « *European Consumers Center* » ou d'autres services de médiation tel que le médiateur fédéral.

SOLVIT traite à la fois des problèmes de citoyens et d'entreprises européennes en Belgique mais aussi des problèmes de citoyens et d'entreprises belges dans un autre État membre.

Par exemple : SOLVIT a été contacté en décembre 2014 par une société belge qui avait introduit une demande de remboursement auprès des autorités fiscales portugaises pour un achat d'équipement de 2011. Elle avait essayé un premier refus de la part des autorités portugaises en 2012 et avait fait appel de cette décision mais restait sans nouvelles des autorités portugaises depuis mars 2014. SOLVIT Belgique s'est mis en contact avec son homologue portugais. En janvier 2015, les autorités portugaises ont informé SOLVIT qu'elles avaient accepté de revoir leur position.

Un autre exemple:

Une famille française venue en Belgique s'est vue refuser les documents de séjour pour la conjointe du père. En l'occurrence, la commune n'acceptait pas les PACS, une alliance civile conclue en France comme preuve suffisante de lien familial. SOLVIT s'est mis en rapport avec les experts au SPF Intérieur qui ont à leur tour contacté la commune, ce qui a permis de débloquent la situation.

SOLVIT peut donc travailler en tant que « *Home-center* » ou en tant que « *Lead-center* ».

En tant que *Home-center*, SOLVIT assure la gestion des plaintes reçues par rapport à un problème dans un autre État membre et prend contact avec le requérant. Ensuite, il procède à une analyse juridique du problème au regard du droit de l'Union européenne en collaboration avec les experts nationaux et transfère le

het SOLVIT-centrum van de lidstaat waar het probleem is opgedoken.

Als *Lead-center* beheert SOLVIT de klachten die betrekking hebben op een bestuurlijke overheid in België en neemt het contact met de betrokken nationale deskundigen en diensten. Het centrum zoekt informele oplossingen binnen een termijn van 70 dagen nadat de melding ontvankelijk werd bevonden.

De Belgische SOLVIT bevindt zich bij de FOD Buitenlandse Zaken, in de Directie-Generaal voor Europese Zaken en Coördinatie. SOLVIT werkt samen met de federale, regionale en lokale overheden via de eurocoördinatoren. SOLVIT werkt ook samen met de diensten van « *Your Europe Advice* » en met de nationale deskundigen om juridische adviezen te krijgen.

In 2014 heeft SOLVIT 345 dossiers ontvangen, waarvan er 70 vanuit de positie van « *Home-center* » werden behandeld en 96 als « *Lead-center* ». In 92 % van de gevallen werd er een oplossing gevonden. De opdeling tussen burgers en ondernemingen was vrij ongelijk : 88 % van de problemen werden gesignaleerd door burgers en 12 % door ondernemingen. Van de gevallen die door SOLVIT werden behandeld waren er 34 % dossiers die gerelateerd waren aan de sociale zekerheid, 20 % aan het vrije verkeer van personen en 15 % aan de erkenning van beroepskwalificaties en diploma's.

Als *Home-center* heeft SOLVIT vooral dossiers behandeld die te maken hadden met de sociale zekerheid (47 %) en met de immatriculatie van voertuigen en rijbewijzen (19 %).

G.3. Inleidende uiteenzetting door mevrouw Van De Velde

EU-Pilot (https://webgate.ec.europa.eu/pilotms/index.cfm?method=login.show&logged_out=true) werd in 2008 door de Europese Commissie opgericht met als doel een vroegtijdige samenwerking met de lidstaten uit te werken ten einde inbreukprocedures te vermijden. Het project ging in 2008 van start met een 12-tal lidstaten en België nam deel vanaf 2011. Momenteel maken alle lidstaten deel uit van het systeem. Nieuwe lidstaten die toetreden tot de Europese Unie, worden uitgenodigd om zich aan te sluiten.

EU-Pilot is een elektronische databank die beperkt toegankelijk is. EU-Pilot werkt vertrouwelijk en informeel vóór een officiële inbreukprocedure is opgestart. Het vertrouwelijk karakter van de gegevens werd onlangs in een aantal arresten van het Hof van Justitie

dossier vers le centre SOLVIT de l'État membre où le problème se pose.

En tant que *Lead-center* SOLVIT assume la gestion des plaintes relatives à une administration en Belgique et contacte les experts nationaux et les administrations concernées. Il œuvre à la recherche d'une solution informelle dans un délai de 70 jours à partir du moment où il a accepté le cas.

SOLVIT belge est localisé au SPF Affaires étrangères au sein de la Direction générale des Affaires européennes et des coordinations. SOLVIT collabore avec les administrations fédérales, régionales et locales via les eurocoordinateurs. SOLVIT collabore également avec les services de « *Your Europe Advice* » et avec les experts nationaux pour obtenir des avis juridiques.

En 2014, SOLVIT a reçu 345 dossiers et a traité 70 en tant que « *Home-center* » et 96 en tant que « *Lead-center* ». Le taux de solution était de 92 %. La répartition entre les citoyens et les entreprises était assez inégale : 88 % des cas étaient soumis par des citoyens et 12 % par des entreprises. Les dossiers relatifs à la sécurité sociale représentaient 34 % de l'ensemble des cas traités par SOLVIT, les dossiers concernant la libre circulation de personnes 20 % et les dossiers liés à la reconnaissance des qualifications professionnelles et diplômes représentaient 15 %.

En tant que *Home-center*, SOLVIT a aussi surtout traité des dossiers afférents à la sécurité sociale (47 %) et à l'immatriculation de véhicules et permis de conduire (19 %).

G.3. Exposé introductif de Mme Van De Velde

EU-Pilot (https://webgate.ec.europa.eu/pilotms/index.cfm?method=login.show&logged_out=true) a été créé en 2008 par la Commission européenne dans le but de développer une collaboration précoce avec les États membres afin d'éviter des procédures d'infraction. Le projet a été lancé en 2008 avec 12 États membres, et la Belgique a commencé à y participer en 2011. Actuellement, tous les États membres en font partie. Chaque nouvel État membre de l'Union européenne est invité à adhérer au système.

EU-Pilot est une base de données électronique à accès limité, qui fonctionne de manière confidentielle et informelle avant l'entame d'une procédure d'infraction officielle. Le caractère confidentiel des données a été récemment confirmé par plusieurs arrêts de la Cour de

van de Europese Unie bevestigd. EU-Pilot is tevens een informeel systeem tussen de Europese Commissie en de lidstaten op administratief niveau. Alleen de administratie van de Europese Commissie en deze van de lidstaten hebben toegang, maar de beslissing om een inbreukprocedure te beginnen behoort tot de bevoegdheid van het College van Commissarissen, niet de administratie : als een EU-Pilot zaak negatief wordt afgesloten, kan de administratie het College weliswaar aanraden een inbreukprocedure te beginnen, maar niet verplichten. Het kan dus gebeuren dat de Commissie geen inbreukprocedure start na een negatieve afsluiting (er zijn effectief al twee jaar dossiers negatief afgesloten, zonder gevolg).

De databank van EU-Pilot bevat klachten van burgers en ondernemingen. Een klacht of vraag wordt wel eerst gefilterd door de Europese Commissie die nagaat of de klacht of vraag gegrond is. De Commissie kan zelf ook een onderzoek voeren en de vraag of klacht pas nadien *uploaden* in de databank. Die onderzoeken gaan over de correcte toepassing of uitvoering van het recht van de Europese Unie of de conformiteit van het recht van een lidstaat met het Europees recht in zijn geheel. Hieronder valt ook het onderzoek naar de overeenstemming van het recht van een lidstaat met de arresten van het Hof van Justitie over prejudiciële vragen.

De Europese Commissie zal systematisch EU-Pilot gebruiken vooraleer een inbreukprocedure wordt begonnen op grond van art. 258 VWEU. Het EU-Pilot systeem biedt de lidstaat een bijkomende kans om tot een bevredigende oplossing te komen, zijn regelgeving te verduidelijken of aan te passen.

Welke vragen horen wel of niet thuis in het systeem ?

Binnen het toepassingsgebied van EU-Pilot vallen :

— vragen over de correcte toepassing of uitvoering van het recht van de Europese Unie ;

— vragen over de conformiteit van het recht van een lidstaat met het recht van de Europese Unie.

Buiten het toepassingsgebied van EU-Pilot vallen :

— dossiers m.b.t. de laattijdige omzetting van Europese richtlijnen ;

— algemene vragenlijsten m.b.t. de omzetting, toepassing of nakoming van richtlijnen. Opgelet : *follow-up*

justice de l'Union européenne. EU-Pilot est également un système informel entre la Commission européenne et les États membres sur le plan administratif. Seules l'administration de la Commission européenne et celle des États membres y ont accès, mais la décision d'entamer une procédure d'infraction relève de la compétence du Collège des Commissaires, et non de celle de l'administration : si une affaire EU-Pilot est clôturée négativement, l'administration peut recommander au Collège d'entamer une procédure d'infraction, mais ne peut l'y contraindre. Il peut donc arriver que la Commission ne lance pas de procédure d'infraction après qu'une affaire a été clôturée négativement (les deux dernières années, des dossiers ont effectivement été clôturés négativement, mais sans suite).

La base de données EU-Pilot contient des plaintes de citoyens et d'entreprises. Une plainte ou une demande est d'abord filtrée par la Commission européenne, qui en vérifie le bien-fondé. La Commission peut aussi mener elle-même une enquête, puis seulement introduire la demande ou la plainte dans la base de données. Ces enquêtes portent sur l'application ou l'exécution correcte du droit de l'Union européenne ou sur la conformité du droit d'un État membre avec le droit européen dans son ensemble ou avec les arrêts rendus par la Cour de justice sur question préjudicielle.

La Commission européenne utilisera systématiquement EU-Pilot avant de lancer une procédure d'infraction sur la base de l'article 258 du TFUE. Le système EU-Pilot offre à l'État membre concerné une occasion supplémentaire de dégager une solution satisfaisante, de clarifier sa réglementation ou de l'adapter.

Quelles demandes sont prévues dans le système et lesquelles en sont exclues ?

Font partie du champ d'application d'EU-Pilot :

— les demandes relatives à l'application ou à l'exécution correcte du droit de l'Union européenne ;

— les demandes relatives à la conformité du droit d'un État membre avec le droit de l'Union européenne.

Sont exclus du champ d'application d'EU-Pilot :

— les dossiers de transposition tardive de directives européennes ;

— les questionnaires généraux concernant la transposition, l'application ou le respect de directives.

van specifieke problemen, die naar aanleiding van een onderzoek van de nationale omzettingsmaatregelen door de Europese Commissie werden vastgesteld, kunnen wel ;

— dossiers die reeds het voorwerp uitmaken van een inbreukprocedure (artikel 258 VWEU) ;

— deopvolging van een arrest waarbij het Hof zich over het bestaan van een inbreuk uitspreekt (art. 260, § 2 VWEU). Opgelet : de opvolging van een arrest in een prejudiciële zaak waarbij het nationale recht niet conform zou zijn met de uitspraak van het Hof van Justitie, kan wel ;

— dossiers die het voorwerp uitmaken van een specifieke procedure van toepassing op de financiële opvolging van de eigen middelen van de Europese Unie ;

— dossiers met betrekking tot een ernstige inbreuk op de communautaire wetgeving inzake overheidsopdrachten ;

— dossiers met betrekking tot de Europese Fondsen en/of andere Europese financiële instrumenten, waarbij het enige doel is om de wettigheid van de betaling en/of van het financieel toezicht te verzekeren ;

— dossiers waarbij de lidstaat niet heeft gereageerd op een uitvoerig gemotiveerde mededeling van de Europese Commissie in het kader van de richtlijn 98/34 m.b.t. de informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften. Dit laatste wordt evenwel betwist door menig lidstaten omdat ze van oordeel zijn dat er in de richtlijn zelf geen *deadline* staat om te antwoorden. Waarom zou men in dit geval een fase voor de inbreukprocedure wegnemen ?

Er kunnen ook uitzonderingen gemaakt worden op het gebruik van EU-Pilot : dossiers waarbij de hoogdringendheid of een ander hoger belang vereisen dat er onmiddellijk een inbreukprocedure wordt opgestart (mits motivatie van de Commissie).

Werking in de praktijk

In de praktijk kan een burger of een onderneming via een publiek toegankelijk website (http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/complaints_nl.htm) een klacht indienen bij de Europese Commissie. De Commissie heeft 15 dagen om de klacht te onderzoeken en zal de burger of onderneming informeren over het mogelijk gevolg dat aan de klacht is gegeven.

Attention : le suivi de problèmes spécifiques constatés dans le cadre d'un examen des mesures nationales de transposition par la Commission européenne fait partie du champ d'application d'EU-Pilot ;

— les dossiers qui font déjà l'objet d'une procédure d'infraction (article 258 du TFUE) ;

— le suivi d'un arrêt par lequel la Cour se prononce sur l'existence d'une infraction (article 260, § 2, du TFUE). Attention : le suivi d'un arrêt dans le cadre d'une affaire préjudicielle de non-conformité supposée du droit national avec la décision de la Cour de justice fait partie du champ d'application d'EU-Pilot ;

— les dossiers qui font l'objet d'une procédure spécifique applicable au suivi financier des ressources propres de l'Union européenne ;

— les dossiers concernant une infraction grave à la législation communautaire en matière de marchés publics ;

— les dossiers relatifs aux Fonds européens et/ou à d'autres instruments financiers européens, ouverts dans le seul but de garantir la légalité du paiement et/ou de la surveillance financière ;

— les dossiers ouverts lorsqu'un État membre n'a pas réagi à une communication dûment motivée de la Commission européenne dans le cadre de la directive 98/34 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et des réglementations techniques. Ce dernier point est toutefois contesté par plusieurs États membres qui estiment que la directive elle-même ne prévoit aucun délai de réponse. Pourquoi, dans ce cas, ferait-on l'impasse sur une phase préalable à la procédure d'infraction ?

Le recours à EU-Pilot tolère aussi certaines exceptions, comme les dossiers dans le cadre desquels l'urgence ou un autre intérêt supérieur exigent l'introduction immédiate d'une procédure d'infraction (moyennant motivation par la Commission).

Fonctionnement pratique

Dans la pratique, un citoyen ou une entreprise peut déposer une plainte auprès de la Commission européenne par le biais d'un site internet accessible au public (http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/complaints_fr.htm). La Commission a alors 15 jours pour examiner la plainte, avant d'informer le citoyen ou l'entreprise de la suite réservée à celle-ci.

Wanneer de vraag gegrond is, wordt ze *geüpload* in de databank en verzonden naar het nationaal EU-Pilot-contactpunt binnen de FOD Buitenlandse Zaken. Het contactpunt zal het dossier naar alle eurocoördinatoren (van de federale Staat en van de deelstaten) versturen om de bevoegdheid te kennen. Het contactpunt aanvaardt of verwierpt het dossier na consultatie van de bevoegde overheid. Een dossier mag verworpen worden indien het valt binnen de uitzonderingsgronden of indien het beter door SOLVIT behandeld zou worden. De samensmelting van EU-Pilot en SOLVIT biedt hier voordelen.

Bij de aanvaarding van het dossier zal het centrale contactpunt de toegang voor niet-bevoegde eurocoördinatoren afsluiten. De bevoegde overheden hebben dan 10 weken tijd om een antwoord te formuleren. Die periode kan, mits motivatie van de Europese Commissie, verkort of verlengd worden. Een verkorting is mogelijk wanneer het dossier al behandeld werd door SOLVIT maar er een algemeen probleem is. Een verlenging is mogelijk indien de betrokken administraties een verlenging vragen en verkrijgen van de Europese Commissie

Nadat de Europese Commissie het antwoord heeft onderzocht (10 weken), kan zij :

- bijkomende vragen stellen ;
- het antwoord aanvaarden, op voorwaarde dat de lidstaat de aangekondigde maatregelen meedeelt ;
- het antwoord aanvaarden en het dossier klasseren zonder gevolg. De Europese Commissie zal dan de burger of onderneming een antwoord sturen ;
- het antwoord verworpen en het dossier sluiten met het oog op het inleiden van een inbreukprocedure. Het feit dat de administratie van de Commissie van mening is dat een inbreukprocedure gestart moet worden, verplicht het College van Commissarissen niet om dit advies te volgen.

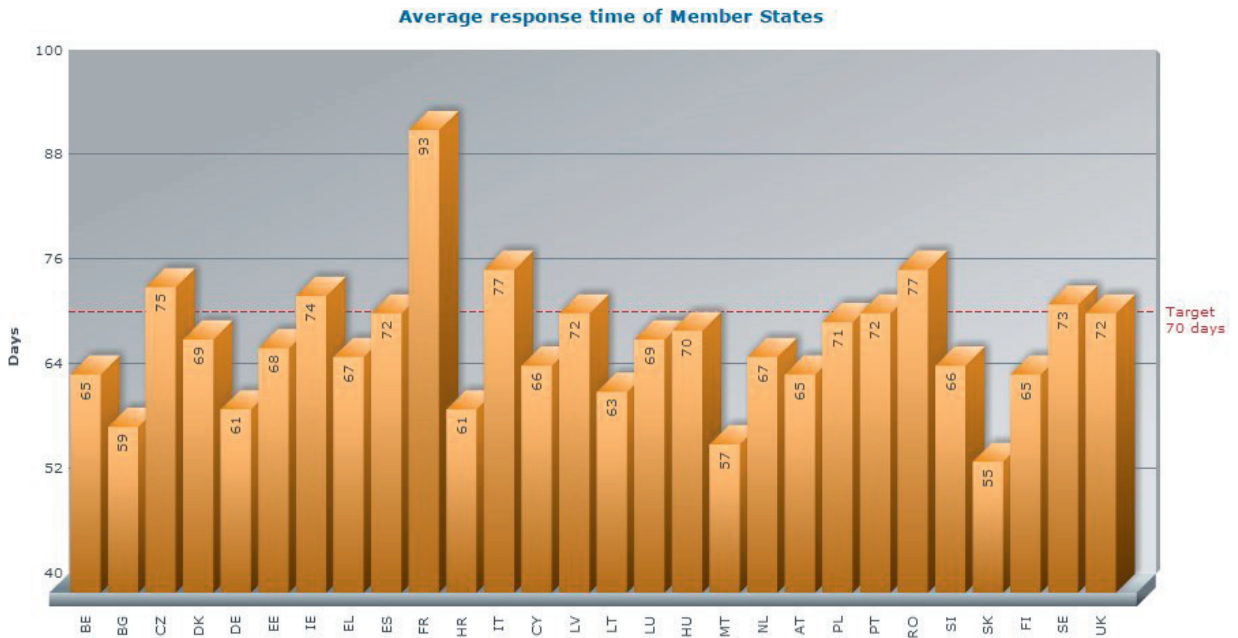
Lorsque la demande est fondée, elle est introduite dans la base de données et transmise au point de contact EU-Pilot national au sein du SPF Affaires étrangères. Le point de contact enverra alors le dossier à tous les eurocoördinateurs (au fédéral et dans les entités fédérées) pour connaître la compétence. Le point de contact accepte ou rejette le dossier après avoir consulté l'autorité compétente. Un dossier peut être rejeté s'il relève d'un des motifs d'exception ou s'il s'avère qu'il serait traité plus efficacement par SOLVIT. La fusion d'EU-Pilot et de SOLVIT offre plusieurs avantages à cet égard.

Lorsque le dossier est accepté, le point de contact central bloque l'accès aux eurocoördinateurs non compétents. Les autorités compétentes disposent alors d'un délai de 10 semaines pour formuler une réponse. Ce délai peut toutefois être abrégé ou prolongé moyennant motivation par la Commission européenne. Une réduction du délai est possible lorsque le dossier a déjà été traité par SOLVIT mais qu'un problème général se pose. Une prolongation de délai est possible si les administrations concernées en font la demande et que celle-ci est accueillie favorablement par la Commission européenne.

Lorsque la Commission européenne a examiné la réponse (10 semaines), elle peut :

- poser des questions complémentaires ;
- accepter la réponse, à condition que l'État membre communique les mesures annoncées ;
- accepter la réponse et classer le dossier sans suite. La Commission européenne envoie dans ce cas une réponse au citoyen ou à l'entreprise ;
- rejeter la réponse et clôturer le dossier en vue de l'introduction d'une procédure d'infraction. Le fait que l'administration de la Commission estime qu'une procédure d'infraction doit être lancée n'oblige toutefois pas le Collège des Commissaires à suivre cet avis.

Statistieken Scorebord*
Statistiques / Tableau d'affichage

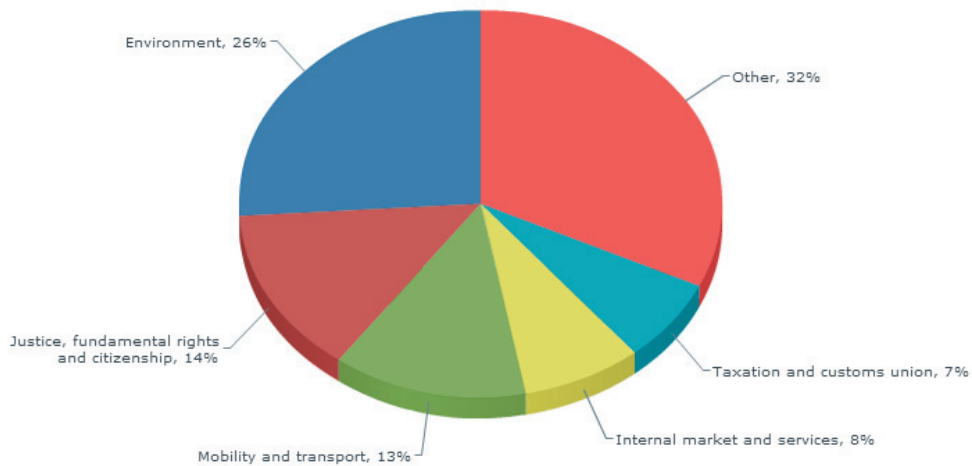


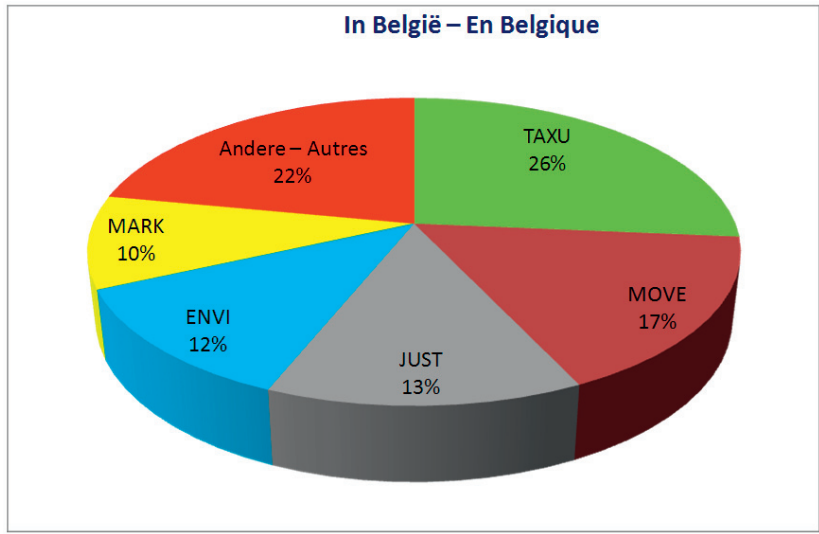
* Bron: Single Market Scoreboard Edition 07/2014:
http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/index_en.htm

Gemiddeld antwoordt België binnen de deadlines die werden gesteld door de Europese Commissie en is dus bij de betere leerlingen van de Europese lidstaten.

En moyenne, la Belgique répond dans les délais fixés par la Commission européenne ; elle figure donc parmi les meilleurs élèves de la classe européenne dans ce domaine.

EU Pilot investigations

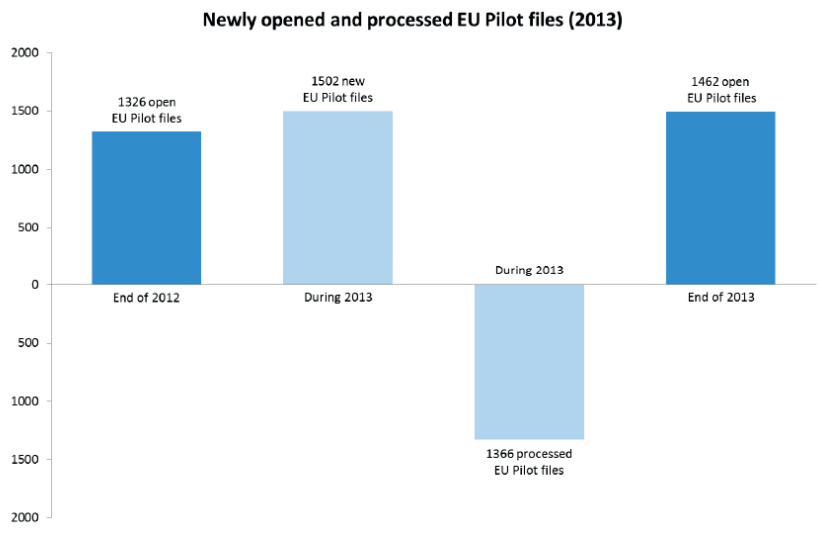




Bij de DG's bij van de Europese Commissie die het actiefst zijn, neemt leefmilieu een belangrijke plaats in. Op Belgisch niveau zien we dat niet zozeer leefmilieu maar vooral de DG TAXU (directe belastingen en de BTW) een belangrijke positie inneemt.

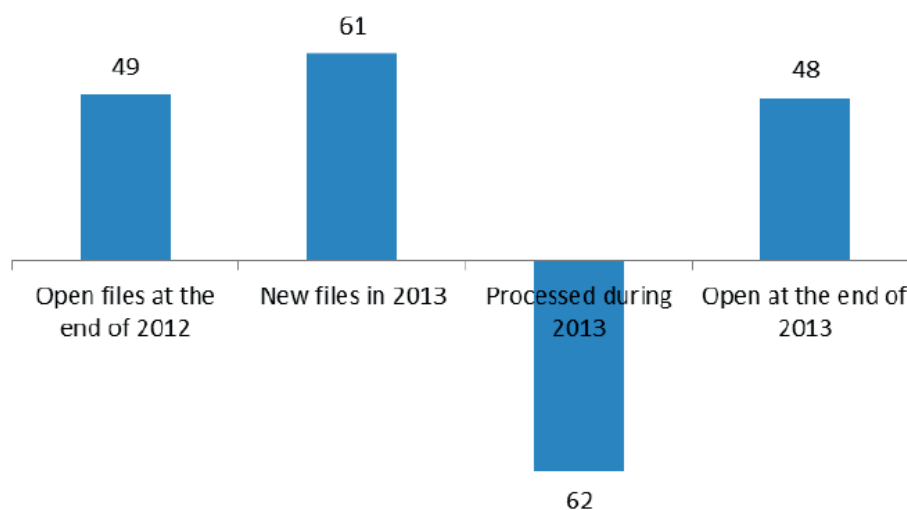
Parmi les Directions générales les plus actives de la Commission européenne, la DG Environnement occupe une place importante. Au niveau belge, on constate que la DG TAXU, (impôts directs et TVA) joue un rôle particulièrement important, davantage que la DG Environnement en tout cas.

Statistieken / Statistiques Annual Report 2013 *



* Bron: Report from the Commission – 31st Annual Report on monitoring the application of EU law (2013) http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/annual-reports/index_en.htm#

Progress of files relating to Belgium open in EU Pilot

New and processed
EU Pilot files

Mevrouw Van De Velde overloopt eveneens de statistieken van het jaarlijks rapport van 2013. Het rapport van 2014 is nog niet beschikbaar. Men kan, op basis van de cijfers van 2013, zien dat de oplossingsgraad in de Europese Unie 48,3 % bedraagt en in België 56,4 %.

EU-Pilot is een schitterend mechanisme om het aantal inbreukprocedures te verminderen en vooral te vermijden.

G.4. Inleidende uiteenzetting door de heer Rietjens

De inbreukprocedure tegen België

In haar hoedanigheid van hoedster van de Europese verdragen, heeft de Europese Commissie de opdracht erover te waken dat de 28 lidstaten zich conformeren aan het Europees recht.

Het voornaamste drukkingsmiddel waarover de Europese Commissie daartoe beschikt is de zogenaamde « inbreukprocedure ».

Redenen voor een inbreukprocedure :

— niet-mededeling van de omzettingsmaatregelen, een onvolledige omzetting wordt ook als een niet medegedeeld beschouwd ;

Mme Van De Velde parcourt également les statistiques du rapport annuel de 2013. Le rapport de 2014 n'est pas encore disponible. Les chiffres de 2013 permettent de constater que le taux de résolution est de 48,3 % pour l'Union européenne et de 56,4 % pour la Belgique.

L'intervenante considère qu'EU-Pilot est un excellent système pour réduire le nombre de procédures d'infraction et, surtout, pour prévenir de telles procédures.

G.4. Exposé introductif de M. Rietjens

La procédure d'infraction contre la Belgique

En sa qualité de gardienne des traités européens, la Commission européenne a pour mission de s'assurer que les 28 États membres se conforment au droit européen.

Le principal moyen de pression dont la Commission dispose pour ce faire est la procédure dite « d'infraction ».

Les motifs d'une procédure d'infraction :

— la non-communication des mesures de transposition, étant entendu qu'une transposition incomplète est aussi considérée comme une non-communication ;

- onjuiste omzetting van de richtlijnen ;
- niet-correcte toepassing van het recht van de Europese Unie (primaire of afgeleid) ;
- niet-uitvoering van een arrest van het Hof van Justitie waarbij vastgesteld werd dat België zijn verplichtingen niet is nagekomen.

De beslissing om een inbreukprocedure te initiëren wordt genomen tijdens een vergadering van het College van Europese Commissarissen. In het algemeen gebeurt dit eenmaal per maand. In de gevallen van niet-mededeling van de omzettingsmaatregelen is er geen formele beslissing van het College nodig en start de inbreukprocedure door een automatische ingebrekestelling uitgaande van de bevoegde diensten van een Commissaris.

Wanneer de Europese Commissie een procedure wenst te lanceren om één van de vier voorheen opgesomde redenen, stuurt ze per brief een ingebrekestelling, waarin aan de betrokken lidstaat formeel genotificeerd wordt welke kwestie de Commissie zorgen baart en waarbij aan die lidstaat gevraagd wordt om zijn opmerkingen ter zake, doorgaans binnen de twee maanden, mee te delen. De betrokken lidstaat kan ook uitstel vragen, maar dit wordt niet steeds toegekend.

In functie van het antwoord van de betrokken lidstaat, stuurt de Europese Commissie een « met redenen omkleed advies » naar de lidstaat, waarin ze duidelijk en definitief de redenen opgeeft waarom ze van mening is dat er in het betrokken geval een inbreuk is geweest op het recht van de Europese Unie en tevens de lidstaat verzoekt om, weermom doorgaans binnen een termijn van twee maanden, zich naar dit recht te schikken of desgevallend zijn opmerkingen aan de Commissie te bezorgen.

Indien het antwoord van de lidstaat bevredigend is, kan de Europese Commissie beslissen de inbreukprocedure te beëindigen. Indien het antwoord echter niet sluitend of bevredigend wordt geacht, kan de Europese Commissie de kwestie aanhangig maken bij het Hof van Justitie van de Europese Unie.

In de praktijk worden de meeste zaken opgelost in het stadium van de ingebrekestelling of van het met redenen omkleed advies.

Betekenis van het bestaan van een inbreukprocedure

Slechts in de gevallen van niet-mededeling en van niet-uitvoering van een arrest van het Hof staat onomstotelijk

- la transposition incorrecte des directives ;
- l'application incorrecte du droit de l'Union européenne (primaire ou dérivé) ;
- la non-exécution d'un arrêt de la Cour de justice constatant que la Belgique n'a pas satisfait à ses obligations.

La décision d'entamer une procédure d'infraction est prise en réunion du Collège des Commissaires européens, c'est-à-dire une fois par mois en général. En cas de non-communication des mesures de transposition, aucune décision formelle du Collège n'est nécessaire et la procédure d'infraction est lancée par une mise en demeure automatique émanant des services compétents d'un Commissaire.

Lorsque la Commission européenne souhaite lancer une procédure pour une des quatre raisons précitées, elle envoie un courrier de mise en demeure notifiant formellement à l'État membre concerné la question qui la préoccupe et invitant celui-ci à lui communiquer ses observations à ce propos, généralement dans les deux mois. L'État membre en question peut également solliciter un report, mais celui-ci n'est pas toujours accordé.

En fonction de la réponse de l'État membre, la Commission européenne lui adresse un « avis motivé » dans lequel elle indique clairement et définitivement les raisons qui l'amènent à penser qu'il y a eu, en l'occurrence, infraction au droit de l'Union européenne, et par lequel elle prie l'État membre de se conformer à ce droit – là encore, dans un délai de deux mois en général – ou de faire part de ses observations à la Commission, le cas échéant.

Si la réponse de l'État membre est satisfaisante, la Commission européenne peut décider de mettre fin à la procédure d'infraction. Par contre, si la réponse est jugée non convaincante ou non satisfaisante, la Commission européenne peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne.

Dans la pratique, la plupart des dossiers sont résolus au stade de la mise en demeure ou de l'avis motivé.

Signification de l'existence d'une procédure d'infraction

La non-communication de mesures de transposition et la non-exécution d'un arrêt de la Cour de justice sont

vast dat België zijn verplichtingen niet nagekomen is. In geval van vermeende onjuiste omzetting van de richtlijnen en/of niet-correcte toepassing van het recht van de Europese Unie, kan ons land steeds betwisten dat het een inbreuk beging en dit zo nodig aanhouden tot vóór het Hof van Justitie. Het is ook best mogelijk dat België daar gelijk haalt en in de praktijk is dat al gebeurd. Het louter bestaan van een inbreukprocedure tegen België betekent dus niet altijd dat ons land in fout is.

Aantal inbreukprocedures

Momenteel zijn er 65 inbreukprocedures tegen België. Deze houden verband met alle soorten van Europese normen en behelzen de meest verscheidene materies : zowel met betrekking tot de interne markt als niet. Voor 13 van deze 65 inbreuken betwist België echter de gegrondheid van de bezwaren/verwijten van de Europese Commissie. Voor 8 andere van deze inbreuken is België van mening dat de problemen ondertussen opgelost zijn en dat de Europese Commissie de zaak kan klasseren.

Teneinde de prestaties van de lidstaten te evalueren, publiceert de Europese Commissie tweemaal per jaar een zogenoemd « Scorebord voor de interne markt van de Europese Unie ». Naast de cijfers over de omzetting der richtlijnen, bevat dit scorebord ook statistieken met betrekking tot de inbreukprocedures.

Alhoewel België in het verleden meestal beschouwd werd als een slechte leerling, wordt er sinds een vijftal jaren toch noemenswaardige vooruitgang geboekt : sinds mei 2010 stellen we een gestage afname vast van het aantal inbreukprocedures tegen ons land en dit voornamelijk dankzij de volgende elementen :

— het Belgisch EU-voorzitterschap tijdens de tweede helft van 2010 (wat voor een extra omzettingsinspanning heeft gezorgd omwille van ons imago van EU-voorzitter) ;

— de deelname van België aan het EU-Pilot systeem sinds 2011 ;

— de instelling van hoge werkgroepen (de voorlopers van de bilaterale vergaderingen en samengesteld uit administratieve en politieke verantwoordelijken) ;

— het regelmatig voorleggen van specifieke nota's aan de Ministerraad en aan het Overlegcomité

les seuls cas où il est indiscutablement établi que la Belgique a manqué à ses obligations. En cas de transposition prétendument incorrecte des directives ou d'application prétendument incorrecte du droit de l'Union européenne, notre pays peut toujours contester avoir commis une infraction et, si nécessaire, soutenir cette contestation jusque devant la Cour de justice. À ce stade également, la Belgique peut très bien obtenir gain de cause, comme cela s'est déjà vu dans la pratique. Ainsi donc, la simple existence d'une procédure d'infraction contre la Belgique ne signifie pas toujours que celle-ci est en faute.

Nombre de procédures d'infraction

65 procédures d'infraction sont actuellement ouvertes contre la Belgique. Elles sont liées à toutes sortes de normes européennes et couvrent les matières les plus diverses, en lien ou non avec le marché unique. Pour 13 de ces 65 infractions, la Belgique conteste toutefois le bien-fondé des objections/reproches formulés par la Commission européenne. Et pour 8 autres infractions, notre pays estime que les problèmes ont entre-temps été résolus et que la Commission européenne peut classer l'affaire.

Afin d'évaluer les performances des États membres, la Commission européenne publie deux fois par an un « Tableau d'affichage du marché intérieur de l'Union européenne ». Outre les chiffres en matière de transposition des directives, ce tableau d'affichage contient également les statistiques relatives aux procédures d'infraction.

Si la Belgique faisait généralement figure de mauvais élève par le passé, elle enregistre des progrès significatifs depuis cinq ans : depuis mai 2010, on assiste à une diminution constante du nombre de procédures d'infraction contre notre pays, et ce principalement grâce aux facteurs suivants :

— la présidence belge de l'Union européenne au cours du second semestre 2010, qui a incité notre pays à faire de gros efforts en matière de transposition pour ne pas ternir notre image ;

— la participation de la Belgique au système EU-Pilot depuis 2011 ;

— la mise en place de hauts groupes de travail (les précurseurs des réunions bilatérales, composés de responsables administratifs et politiques) ;

— la présentation régulière de notes spécifiques au Conseil des ministres et au Comité de concertation

samengesteld uit vertegenwoordigers van de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten.

Bij de publicatie van het scorebord in mei 2014 bedroeg het aantal inbreukprocedures tegen België, die verband houden met de interne markt, nog 50, terwijl dit aantal 111 bedroeg in mei 2010. Ondanks deze sterke daling, blijft ons land echter nog steeds boven het Europees gemiddelde dat 30 procedures bedraagt.

Het zijn de inbreukprocedures met betrekking tot rechtstreekse fiscaliteit die het talrijkst blijven (16/50), zelfs indien we een lichte daling met drie eenheden vaststellen.

Uit het volgende scorebord, dat zeer binnenkort gepubliceerd zal worden doch waarvan de resultaten al gekend zijn, zal blijken dat het aantal inbreukprocedures tegen België verder gedaald is van 50 naar 41. Dat betekent dus een vermindering met 18 % in vergelijking met het vorige scorebord en een vermindering met 37 % in vergelijking met mei 2010.

Welke financiële impact kan er voor de Staat zijn indien een inbreukprocedure door de Europese Commissie aanhangig wordt gemaakt bij het Hof van Justitie van de Europese Unie ?

Naast imagoschade riskeert een lidstaat in de praktijk te worden veroordeeld tot financiële sancties in twee gevallen.

Ten eerste riskeert een lidstaat financiële sancties indien hij de maatregelen niet neemt die de uitvoering van het eerste arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie met zich meebrengt. In dat arrest wordt immers vastgesteld dat de lidstaat zich niet houdt aan de verplichtingen die hij krachtens de verdragen heeft. Het is bijgevolg pas op het moment van het tweede arrest, waarin het Hof van Justitie vaststelt dat de lidstaat zijn eerste arrest niet is nagekomen, dat er financiële sancties kunnen worden opgelegd (art. 260, § 2 VWEU).

Ten tweede ontstaat het risico op financiële sancties na de uitspraak van een eerste arrest van het Hof van Justitie wanneer een lidstaat zijn verplichting niet is nagekomen om maatregelen met het oog op de omzetting

composé de représentants de l'État fédéral, des Communautés et des Régions.

Lors de la publication du tableau d'affichage en mai 2014, le nombre de procédures d'infraction ouvertes contre la Belgique en ce qui concerne le marché intérieur ne s'élevait plus qu'à 50, alors qu'il était encore de 111 en mai 2010. Mais malgré cette forte diminution, notre pays dépasse encore la moyenne européenne, qui est de 30 procédures.

Les procédures d'infraction relatives à la fiscalité directe demeurent les plus nombreuses (16 sur 50), en dépit d'une légère baisse de trois unités.

Dans le prochain tableau d'affichage, qui sera publié très prochainement mais dont les résultats sont déjà connus, le nombre de procédures d'infraction à l'encontre de la Belgique aura encore baissé, passant de 50 à 41, soit une diminution de 18 % par rapport au chiffre du tableau d'affichage précédent et de 37 % par rapport au mois de mai 2010.

Quel peut être l'impact financier pour l'État si une procédure d'infraction aboutit à une saisine de la Cour de justice de l'Union européenne par la Commission européenne

Outre un impact sur son image, un État membre risque, en pratique, une condamnation à des sanctions financières dans deux cas de figure.

Premièrement, un État membre risque des sanctions financières s'il ne prend pas les mesures que comporte l'exécution du premier arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne reconnaissant un manquement dans son chef aux obligations qui lui incombent en vertu des traités. Ce n'est donc qu'au moment du second arrêt de la Cour de justice constatant que l'État membre ne s'est pas conformé à son premier arrêt que des sanctions financières peuvent être infligées (art. 260, § 2 TFUE).

Le second risque de sanctions financières et ce, dès le prononcé d'un premier arrêt par la Cour de justice, se présente lorsqu'un État membre a manqué à son obligation de communiquer des mesures de transposition

van een wetgevende richtlijn mee te delen (1) (art. 258, in combinatie met art. 260, § 3 VWEU). Het Verdrag van Lissabon heeft deze mogelijkheid ingevoerd. Vóór het Verdrag moest men altijd een tweede arrest afwachten om financiële sancties op te leggen.

Tot welke bedragen kan België worden veroordeeld ?

Ten eerste kan België worden veroordeeld tot een dwangsom vanaf de uitspraak van het arrest van het Hof van Justitie totdat ons land zich heeft aangepast aan het recht van de Europese Unie. Dit kan gaan van 3 385 euro tot 203 148 euro per dag (2).

Momenteel is er bijvoorbeeld een zaak (C-302/14) aanhangig bij het Hof van Justitie. De zaak betreft de veronderstelde niet-mededeling van de maatregelen tot omzetting van richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende de energieprestatie van gebouwen. Het gaat hierbij om een bevoegdheid van de Gewesten. België betwist het standpunt van de Europese Commissie en meent dat alle maatregelen die nodig zijn voor de omzetting werden doorgegeven. Het verzoekschrift werd ingediend krachtens artikel 258 VWEU, in combinatie met artikel 260, § 3 VWEU. De Commissie heeft het Hof voorgesteld om België een dwangsom van 42 178,50 euro per dag op te leggen, die ingaat vanaf de uitspraak van het arrest van het Hof. Dit is de eerste zaak die tegen België werd ingesteld op grond van artikel 260, § 3 VWEU. Het beroep betreft enkel het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waals Gewest (3).

(1) Een wetgevende richtlijn is een richtlijn aangenomen volgens een wetgevingsprocedure. Wat zijn dan niet-wetgevende richtlijnen? Dit zijn gedelegeerde handelingen die bepaalde, niet essentiële elementen van een wetgevende handeling aanvullen of wijzigen. Die handelingen worden opgesteld door de Commissie, onder toezicht van de wetgever – Europees Parlement en/of Raad van de Unie – die zijn delegatie op elk moment kan terugtrekken; of uitvoerende handelingen, die de uitvoeringsvoorwaarden vastleggen van de wetgevende handelingen.

(2) Wat de dagelijkse dwangsom (Aj) betreft, vermenigvuldigt de Commissie het gelijke forfaitaire basisbedrag (Fba) met een coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk (Cg), een coëfficiënt voor de duur ervan (Cd) en een factor die rekening houdt met de financiële draagkracht van de lidstaat die veroordeeld is tot betaling (n). De formule wordt dus : $A_j = Fba \times C_g \times C_d \times n$. De waarden die hiermee worden verbonden zijn : Fba : = 660 euro per dag ; Cg = tussen 1 en 20 ; Cd : tussen 1 en 3 ; voor België = 5,13

(3) Sinds de hoorzitting op 16 maart 2015 deed de Europese Commissie ondertussen afstand van geding.

d'une directive législative (1) (art. 258, combiné à l'art. 260, § 3 TFUE). C'est le Traité de Lisbonne qui a introduit cette possibilité. Avant ce Traité, il fallait toujours attendre un deuxième arrêt avant que des sanctions financières ne puissent être infligés.

Quels sont les montants auxquels la Belgique peut être condamnée ?

Premièrement, la Belgique peut être condamnée à une astreinte à partir du prononcé de l'arrêt de la Cour de justice jusqu'à la mise en conformité avec le droit de l'Union européenne. Celle-ci peut aller de 3 385 euros à 203 148 euros par jour (2).

Une affaire (C-302/14) est actuellement pendante devant la Cour de justice. Elle concerne la non-communication supposée des mesures de transposition de la directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil sur la performance énergétique des bâtiments. Il s'agit en l'occurrence d'une compétence qui relève des Régions. La Belgique conteste la position de la Commission européenne estimant, avoir transmis toutes les mesures nécessaires à la transposition. La requête a été introduite au titre de l'article 258 TFUE, en combinaison avec l'article 260, § 3 TFUE. La Commission a proposé à la Cour d'infliger à la Belgique une astreinte de 42 178,50 euros par jour, prenant effet à compter du prononcé de l'arrêt de la Cour. Il s'agit de la première affaire introduite contre la Belgique au titre de l'article 260, § 3 TFUE. Le recours ne concerne que la Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne (3).

(1) Une directive législative est une directive adoptée conformément à une procédure législative. Quels sont les directives non législatives ? Les actes délégués qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels d'un acte législatif. Ces actes sont pris par la Commission, sous le contrôle du législateur – Parlement européen et/ou Conseil de l'Union – qui peut révoquer sa délégation à tout moment ; — les actes d'exécution qui fixent les modalités de mise en œuvre des actes législatifs.

(2) Pour l'astreinte journalière (Aj) : la Commission multiplie un forfait de base uniforme (Fba) par un coefficient de gravité (Cg), par un coefficient de durée, et par un facteur prenant en compte la capacité de payer de l'État membre incriminé (n). Formule : $A_j = Fba \times C_g \times C_d \times n$. Les valeurs attribuées : Fba = 660 euros / jour ; Cg : entre 1 et 20 ; Cd : entre 1 et 3 ; N pour la Belgique = 5,13.

(3) Toutefois, depuis l'audition du 16 mars 2011, la Commission européenne a procédé à un désistement d'instance.

Ten tweede kan eveneens een forfaitair bedrag worden opgelegd om het in gebreke blijven van de lidstaat te bestraffen voor de periode vóór het arrest van het Hof van Justitie. Het minimumbedrag hiervoor is 2 829 000 euro (1).

In het dossier van het stedelijk afvalwater bijvoorbeeld werd België op 17 oktober 2013 veroordeeld tot een forfaitair bedrag van 10 miljoen euro omdat ons land het eerste arrest van het Hof van Justitie van 8 juli 2004 niet had uitgevoerd (niet-naleving van richtlijn 91/271/EEG van de Raad inzake de behandeling van stedelijk afvalwater). Ook werd België veroordeeld tot de betaling van een dwangsom van 859 404 euro per semester vertraging bij de uitvoering van de maatregelen die noodzakelijk zijn om het arrest Commissie / België van 8 juli 2004 na te komen, vanaf de uitspraak van het arrest van oktober 2013. België is aan de dwangsom ontsnapt maar moest het forfaitaire bedrag betalen.

Hoe worden die financiële sancties in België betaald ?

Momenteel is de enige regel van het Belgische juridisch systeem die kan worden toegepast op de verdeling van de financiële sancties, artikel 16, § 3, van de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen (2).

(1) Voor de forfaitaire som (SF) vermenigvuldigt de Commissie het gelijke forfaitaire basisbedrag (Fbsf) met een coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk (Cg), met een factor die rekening houdt met de financiële draagkracht van de lidstaat die veroordeeld is tot betaling (n) en met het aantal dagen van de periode gedurende welke de overtreding werd begaan (jr). Formule : $SF = Fbsf \times Cg \times n \times jr$. De waarden die hiermee worden verbonden zijn : Fbsf = 220 euro/dag; Cg = tussen 1 en 20; n voor België = 5,13.

(2) Wet van 8 augustus 1980, *Belgisch Staatsblad* van 15 augustus 1980, blz. 9434.

« § 3. Wanneer de Staat is veroordeeld door een internationaal of supranationaal rechtscollege ten gevolge van het niet-nakomen van een internationale of supranationale verplichting door een Gemeenschap of een Gewest, kan de Staat in de plaats treden van de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest, voor de uitvoering van het beschikkend gedeelte van de uitspraak op voorwaarde dat :

1° de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest ten minste drie maanden voordien bij een met redenen omkleed en in Ministerraad overlegd koninklijk besluit in gebreke is gesteld. Het koninklijk besluit bedoeld in het eerste lid, 1°, kan de termijn van drie maanden, bedoeld in dat lid, in spoedeisende gevallen inkorten ;

2° de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest, door de Staat is betrokken bij de gehele procedure voor de regeling van het geschil, inbegrepen de procedure voor het internationaal of supranationaal rechtscollege ;

3° in voorkomend geval, het samenwerkingsakkoord bedoeld in artikel 92bis, § 4ter, door de Staat is nageleefd.

De ter uitvoering van het eerste lid door de Staat genomen maatregelen houden op gevolg te hebben vanaf het ogenblik dat de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest zich schikt naar het beschikkend gedeelte van de uitspraak.

De Staat kan de kosten van het niet-nakomen van een internationale of supranationale verplichting door een Gemeenschap of een Gewest verhalen op de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest. Dat verhaal kan de vorm aannemen van een inhouding op de wettelijk aan de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest over te dragen financiële middelen ».

Deuxièmement, une somme forfaitaire visant à sanctionner la défaillance de l'État membre pour la période précédant l'arrêt de la Cour de justice peut également être infligée. Le montant minimum de celle-ci est de 2 829 000 euros (1).

Exemple : dans le dossier des eaux urbaines résiduaires, la Belgique a été condamnée le 17 octobre 2013 à une somme forfaitaire de 10 millions d'euros pour ne pas avoir exécuté le premier arrêt rendu par la Cour de justice le 8 juillet 2004 (manquement à la directive 91/271/CEE du Conseil relative au traitement des eaux urbaines résiduaires). Elle a également été condamnée au paiement d'une astreinte de 859 404 euros par semestre de retard dans la mise en œuvre des mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt Commission / Belgique du 8 juillet 2004, à partir du prononcé de l'arrêt d'octobre 2013. La Belgique a échappé à l'astreinte mais elle a dû payer la somme forfaitaire.

Comment ces sanctions financières sont-elles payées en Belgique ?

Actuellement, la seule règle du système juridique belge pouvant s'appliquer à la répartition des sanctions financières est l'article 16, § 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles (2).

(1) Pour la somme forfaitaire (Sf), la Commission multiplie un forfait de base uniforme (Fbsf) par un coefficient de gravité (Cg), par un facteur prenant en compte la capacité de payer de l'État membre incriminé (n), et par le nombre de jours de la période de persistance de l'infraction (jr). Formule : $SF = Fbsf \times Cg \times n \times jr$. Les valeurs attribuées : Fbsf = 220 euros/jour ; Cg : entre 1 et 20 ; N pour la Belgique = 5,13.

(2) Loi du 8 août 1980, *Moniteur belge* du 15 août 1980, p.9434.

« § 3. Après avoir été condamné par une juridiction internationale ou supranationale du fait du non-respect d'une obligation internationale ou supranationale par une Communauté ou une Région, l'État peut se substituer à la Communauté ou à la Région concernée, pour l'exécution du dispositif de la décision aux conditions suivantes :

1° la Communauté ou la Région concernée doit avoir été mise en demeure trois mois auparavant par un arrêté royal motivé et délibéré en Conseil des ministres.

En cas d'urgence, le délai de trois mois prévu au premier alinéa, 1°, peut être abrégé par l'arrêté royal visé au même alinéa ;

2° la Communauté ou la Région concernée doit avoir été associée par l'État à l'ensemble de la procédure du règlement du différend, y compris la procédure devant la juridiction internationale ou supranationale ;

3° le cas échéant, l'accord de coopération prévu à l'article 92bis, § 4ter, doit avoir été respecté par l'État. Les mesures prises par l'État en exécution du premier alinéa cessent de produire leurs effets à partir du moment où la Communauté ou la Région concernée s'est conformée au dispositif de la décision.

L'État peut récupérer, auprès de la Communauté ou de la Région concernée, les frais du non-respect par celle-ci d'une obligation internationale ou supranationale. Cette récupération peut prendre la forme d'une retenue sur les moyens financiers à transférer en vertu de la loi à la Communauté ou à la Région concernée. »

Dit artikel voorziet niet in alle mogelijke gevallen aangezien het enkel gaat over het geval waarbij de federale Staat zou zijn veroordeeld door toedoen van een enkele Gemeenschap of een enkel Gewest. Er zijn evenwel andere gevallen mogelijk : een beroep wegens niet-nakoming dat leidt tot een financiële sanctie kan immers betrekking hebben op een of meer bevoegdheden die worden uitgeoefend door :

- de federale Staat alleen (maar er kunnen verschillende ministers betrokken zijn) ;
- de Gewesten en/of de Gemeenschappen ;
- de federale Staat en de Gewesten en/of de Gemeenschappen.

Wat het specifieke probleem van de betaling van een financiële sanctie of een boete betreft, bepaalt het genoemde artikel van de bijzondere wet van augustus 1980 bovendien enkel het volgende : « De Staat kan de kosten van het niet-nakomen van een internationale of supranationale verplichting door een Gemeenschap of een Gewest verhalen op de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest. Dat verhaal kan de vorm aannemen van een inhouding op de wettelijk aan de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest over te dragen financiële middelen. »

Ten aanzien van de Europese instellingen is het steeds de Belgische Staat die moet betalen.

Welk systeem zou men bijgevolg voor België kunnen overwegen ?

Er hebben reeds drie ministerraden plaatsgevonden over de kwestie van de financiële sancties (1).

Tijdens die vergaderingen werd beslist dat in geval van veroordeling wegens niet-omzetting of vertraging bij de omzetting van een richtlijn, de Ministerraad of het Overlegcomité zal uitmaken welke FOD of welke Gemeenschappen en/of Gewesten verantwoordelijk zijn en dat de betrokken FOD('s) / departementen de opgelopen boete zullen vereffenen op hun eigen begroting (2).

De betrokkenheid van een departement hangt bijgevolg af van zijn verantwoordelijkheid in de niet-omzetting of de vertraging bij het omzetten van een richtlijn,

(1) Ministerraden van 19 december 2003 – 2003A33500 007, van 30 januari 2004 – 2003A33500 007 en van 5 mei 2006 – 2006A30500 005.

(2) Ministerraad van 19 december 2003 – 2003A33500 007 (Bijlage I), Ministerraad van 30 januari 2004 – 2003A33500 007 (Bijlage II) en Ministerraad van 5 mei 2006 – 2006A30500 005 5 (Bijlage III)

Cet article n'envisage pas tous les cas de figure possibles puisqu'il ne traite que du cas où l'État fédéral serait condamné du fait d'une seule Communauté ou d'une seule Région. Or, il y a d'autres cas de figure possibles : un recours en manquement aboutissant à une sanction financière peut en effet porter sur une ou des compétence(s) exercée(s) par :

- l'État fédéral seul (mais différents ministres peuvent être concernés) ;
- les Régions et/ou les Communautés ;
- l'État fédéral et les Régions et/ou les Communautés.

En plus, pour ce qui concerne le problème spécifique du paiement d'une sanction financière ou d'une amende, l'article précité de la loi spéciale d'août 1980 stipule seulement que « l'État peut récupérer, auprès de la Communauté ou de la Région concernée, les frais du non-respect par celle-ci d'une obligation internationale ou supranationale. Cette récupération peut prendre la forme d'une retenue sur les moyens financiers à transférer en vertu de la loi à la Communauté ou à la Région concernée ».

Vis-à-vis des institutions européennes, c'est toujours l'État belge qui doit payer.

Quel système pourrait dès lors être envisagé pour la Belgique ?

Trois Conseils des ministres ont déjà porté sur la question des sanctions financières (1).

Au cours de ces réunions, il a été décidé qu'en cas de condamnation pour non transposition ou pour retard de transposition d'une directive, le Conseil des ministres ou le Comité de concertation déterminera la responsabilité des SPF ou des Communautés et/ou Régions et que le(s) SPF/départements concernés s'acquittera(ont) des amendes encourues sur son/leur budget propre (2).

L'implication d'un département dépendra donc de sa responsabilité dans la non-transposition ou dans le retard de transposition d'une directive ce qui pourra

(1) Conseils des Ministres du 19 décembre 2003 – 2003A33500 007, du 30 janvier 2004 – 2003A33500 007 et du 5 mai 2006 – 2006A30500 005.

(2) Conseil des ministres du 19 décembre 2003 – 2003A33500 007 (Annexe I), Conseil des ministres du 30 janvier 2004 – 2003A33500 007 (Annexe II) et Conseil des ministres du 5 mai 2006 – 2006A30500 005 (Annexe III).

wat met name kan worden bepaald aan de hand van het precontentieuze en het contentieuze dossier.

Wat er is beslist, heeft niettemin slechts betrekking op een deel van de kwestie : de financiële sancties met betrekking tot een andere overtreding dan de laattijdige omzetting van een Europese rechtsnorm, komen immers niet aan bod.

Op grond van artikel 92*bis*, § 1, van de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen zou men kunnen overwegen om een samenwerkingsakkoord te sluiten tussen de federale Staat en de deelgebieden, waarin de algemene regels van het mechanisme voor de verdeling van de sancties worden vastgesteld.

Zoals het federaal regeerakkoord bepaalt, moet er nu voor alle gevallen een verdeelsleutel voor de financiële last in geval van veroordeling worden vastgesteld. Die sleutel moet bijgevolg worden vastgesteld via een federaal interdepartementaal akkoord ofwel via een samenwerkingsakkoord met de Gemeenschappen en Gewesten.

Welke zijn op dit ogenblik de voorgestelde oplossingen om het aantal inbreukprocedures te verminderen en aldus het risico te verminderen op geschillenprocedures bij het Hof van Justitie bij de Europese Unie ?

a) Via de organisatie van bilaterale vergaderingen

Vroeger werd er vergaderd met de eurocoördinatoren, die echter niet allemaal toegewezen waren aan de voorzitter van het directiecomité van hun departement. Bijgevolg ontstond er verwarring. Dan werden de hoge werkgroepen in het leven geroepen, samengesteld uit vertegenwoordigers van de administratie, van de kabinetten en de eurocoördinatoren. Deze vergaderingen hadden echter een zeer drukke agenda en in 2013 werd beslist om een aantal bilaterale vergaderingen te organiseren op de FOD met de departementen en beleidscellen die bevoegd zijn voor de omzetting van richtlijnen en voor de inbreukprocedures. In totaal werden tussen januari 2013 en februari 2014 vier rondes van bilaterale vergaderingen georganiseerd, goed voor 15 vergaderingen.

De bedoeling van deze vergaderingen bestaat erin om complexe dossiers met aanhoudende moeilijkheden te bespreken. Daartoe worden alle experts op politiek en administratief vlak door de beleidscel van de minister van Buitenlandse Zaken uitgenodigd. Tijdens de bilaterale vergaderingen worden nota's voor de Ministerraad

être déterminé à l'aide, notamment, du dossier précontentieux ainsi que contentieux.

Ce qui a été décidé ne porte néanmoins que sur une partie de la question : les sanctions financières qui porteraient sur une violation autre que la transposition tardive d'une norme de droit européen, n'ont en effet pas été abordées.

Sur la base de l'article 92*bis*, § 1^{er}, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, la conclusion d'un accord de coopération entre l'État fédéral et les entités fédérées qui établirait les règles générales du mécanisme de la répartition des sanctions pourrait être envisagée.

Ainsi que le prévoit l'accord de gouvernement fédéral, une clé de répartition de la charge financière en cas de condamnation doit à présent être fixée pour tous les cas de figure. Cette clé sera donc à déterminer soit par le biais d'un accord interdépartemental fédéral, soit par le biais d'un accord de coopération avec les Communautés et Régions.

Quelles sont actuellement les solutions proposées pour diminuer le nombre de procédures d'infraction et réduire ainsi le risque de procédures contentieuses devant la Cour de justice de l'Union européenne ?

a) Par le biais de l'organisation de réunions bilatérales

Auparavant, des réunions étaient organisées avec les eurocoordinateurs, qui n'étaient cependant pas tous affectés au président du Comité de direction de leur département, avec toute la confusion qui en résultait. C'est alors que furent créés les hauts groupes de travail, composés de représentants de l'administration, d'eurocoordinateurs et de membres des cabinets. Mais l'agenda de ces réunions était très chargé, et il fut décidé en 2013 d'organiser plusieurs réunions bilatérales au SPF avec les départements et les cellules stratégiques compétentes pour la transposition des directives et pour les procédures d'infraction. Entre janvier 2013 et février 2014, quatre tours de réunions bilatérales furent ainsi organisés, soit 15 réunions au total.

L'objectif de ces réunions est d'examiner les dossiers complexes présentant des difficultés persistantes. À cet effet, tous les experts sur le plan politique et administratif sont convoqués par la cellule stratégique du ministre des Affaires étrangères. En outre, ces réunions bilatérales donnent lieu à la rédaction de notes relatives

en het Overlegcomité opgesteld, die op deze specifieke dossiers zijn toegespitst.

Gelet op de positieve impact (daling van het aantal inbreukdossiers) van deze vergaderingen, zullen deze in de toekomst worden herhaald telkens dit nodig zou blijken.

Deze vergaderingen met de Gemeenschappen en Gewesten handelen vooral over leefmilieuzaken. De wijze waarop het moest geleverd worden, is bewijs van de taalkennis ook reeds aan bod gekomen. Men moest voorheen steeds een bewijs van SELOR hebben. België werd hiervoor in gebreke gesteld en werd veroordeeld door de Europese instanties. Op federaal niveau komen vooral financiën, economie, mobiliteit, begroting, sociale zekerheid en volksgezondheid voor.

b) Via het EU-Pilot systeem

Raadpleging van de Belgische agenten vóór het Hof van Justitie

Alhoewel het EU-Pilot systeem reeds tot zeer gustige resultaten heeft geleid met betrekking tot het vermijden van nieuwe inbreukprocedures tegen België, wordt er nog steeds gestreefd om dit aantal procedures nog sterker te doen afnemen, door in het bijzonder te waken over de conformiteit van de antwoorden die de Belgische autoriteiten aan de Commissie verstrekken met de grote principes van het recht van de Europese Unie en met de jurisprudentie van het Hof te Luxemburg.

Dit project bevindt zich momenteel nog in de fase van voorstel, dat al verschillende malen geamendeerd werd door de eurocoördinatoren en dat binnenkort zou kunnen gefinaliseerd worden wanneer de technische departementen akkoord gaan.

In het kader van dit project, zouden de agenten vóór het Hof van Justitie kunnen samenwerken met de departementen die betrokken zijn bij het formuleren van antwoorden via EU-Pilot en waarin er duidelijk een referentie naar of een verband met de jurisprudentie van het Hof zou voorkomen of nog met de algemene principes van recht van de Europese Unie. Op die manier zou de verenigbaarheid van de antwoorden met het recht van de Europese Unie kunnen gecontroleerd worden. De betrokken agenten vóór het Hof beschikken immers over de nodige ervaring in dat domein en volgen van zeer nabij de rechtspraak van het Hof op.

à ces dossiers spécifiques et destinées au Conseil des ministres et au Comité de concertation.

Vu leur impact favorable (diminution du nombre de dossiers d'infraction), ces réunions se répéteront à l'avenir si la nécessité s'en fait sentir.

Les réunions avec les Communautés et les Régions portent principalement sur des questions d'environnement. Mais il y a déjà été question aussi du mode d'administration de la preuve des connaissances linguistiques, pour laquelle il fallait jadis toujours produire une attestation de SELOR. La Belgique a fait l'objet d'une mise en demeure à cet égard et a été condamnée par les instances européennes. Au niveau fédéral, les matières concernées sont principalement les finances, l'économie, la mobilité, le budget, la sécurité sociale et la santé publique.

b) Par le biais du système EU-Pilot

Consultation des agents belges devant la Cour de justice

Bien que le système EU-Pilot ait déjà donné des résultats très positifs, en permettant notamment d'éviter de nouvelles procédures d'infraction contre la Belgique, l'objectif reste de réduire encore davantage ce nombre de procédures, en veillant en particulier à ce que les réponses fournies par les autorités belges à la Commission soient conformes aux grands principes du droit européen et à la jurisprudence de la Cour de Luxembourg.

Ce projet en est encore au stade de la proposition, une proposition déjà amendée à plusieurs reprises par les eurocoordinateurs et qui pourrait être finalisée prochainement lorsque les départements techniques auront marqué leur accord.

Dans le cadre de ce projet, les agents devant la Cour de justice pourraient collaborer avec les départements concernés par la formulation des réponses par le biais d'EU-Pilot et où figurerait clairement une référence à ou un lien avec la jurisprudence de la Cour ou les principes généraux du droit européen. L'on pourrait ainsi contrôler la compatibilité des réponses avec le droit de l'Union européenne. En effet, les agents concernés devant la Cour disposent de l'expérience requise dans ce domaine et suivent de très près la jurisprudence de la Cour.

Het opstellen van de antwoorden zou natuurlijk de bevoegdheid blijven van de betrokken departementen.

Actieplan in geval van verwerping door de Europese Commissie van een antwoord verstrekt via EU-Pilot

Het is belangrijk om reeds te reageren vanaf het ogenblik dat de Commissie een antwoord verwerpt, zonder de eventuele lancering van een inbreukprocedure af te wachten (tussen beide ogenblikken kunnen immers verschillende maanden verlopen), dit door het (of de) technische departement(en) te raadplegen, zo nodig een vergadering te organiseren en een kalender vast te leggen voor de maatregelen die te nemen zijn om zich in regel te stellen, wanneer die maatregelen niet betwist zijn.

Dit project is al lopende : telkens de Commissie in het EU-Pilot systeem een antwoord verwerpt, worden de eurocoördinatoren via e-mail verwittigd.

c) Via een proactieve lezing van de arresten van het Hof van Justitie

Analyse van de arresten die een lidstaat veroordelen (met uitzondering natuurlijk van deze wegens achterstand in de omzetting) maakt het mogelijk te anticiperen op het standpunt dat de Europese Commissie zou/zal innemen in een gelijkaardige procedure tegen België, maar die zich nog in een vroegtijdig stadium bevindt (bv. in het stadium van EU-Pilot). Indien andere lidstaten voor hetzelfde veroordeeld werden, lijkt het zinloos dat België bij zijn standpunt blijft.

Er werd dus sinds september 2014 beslist om de technische departementen systematisch op de hoogte te houden van de arresten van het Hof opdat ze aldus onze reglementering zouden kunnen aanpassen in functie van het gevelde arrest. Eenmaal per maand wordt aldus naar alle eurocoördinatoren een bericht gestuurd die, over een periode van één maand, alle arresten herneemt die tegen andere lidstaten gevelde werden en waarbij een schending van het Europees recht werd vastgesteld. Deze werkwijze werpt tot nu toe vruchten af.

d) Via het ter beschikking stellen van een gids voor inbreukprocedures

Deze gids die in de schoot van de Directie Europees Recht in de maak is, zal nog vóór het einde van dit jaar worden gefinaliseerd en naar alle eurocoördinatoren worden verzonden. Zo kan de aandacht van

La rédaction proprement dite des réponses resterait évidemment de la compétence des départements concernés.

Plan d'action en cas de rejet, par la Commission européenne, d'une réponse donnée par le biais d'EU-Pilot

Il est important de réagir dès l'instant où la Commission rejette une réponse, sans attendre le lancement éventuel d'une procédure d'infraction (plusieurs mois peuvent en effet s'écouler entre ces deux moments), et ce en consultant le(s) département(s) technique(s), en organisant une réunion si nécessaire et en fixant un calendrier des mesures à prendre pour se mettre en ordre, lorsque ces mesures ne sont pas contestées.

Ce projet est déjà en cours : chaque fois que la Commission rejette une réponse dans le système EU-Pilot, des courriels sont envoyés aux eurocoördinateurs.

c) Par le biais d'une lecture proactive des arrêts de la Cour de justice

L'analyse des arrêts condamnant un État membre (à l'exception, évidemment, des condamnations pour retard de transposition) permet d'anticiper le point de vue que la Commission européenne pourrait adopter (ou adoptera) dans une procédure analogue ouverte contre la Belgique mais se trouvant encore à un stade précoce (par exemple, au stade d'EU-Pilot). Si d'autres États membres ont été condamnés pour la même infraction, il serait vain pour la Belgique de s'en tenir obstinément à sa position.

Il a donc été décidé, dès septembre 2014, d'informer systématiquement les départements techniques et de leur communiquer les arrêts de la Cour afin qu'ils puissent adapter notre réglementation en fonction de l'arrêt rendu. Une fois par mois tous les eurocoördinateurs reçoivent ainsi un courriel reprenant, pour une période d'un mois, tous les arrêts qui ont été rendus à l'encontre d'autres États membres pour violation du droit européen. Jusqu'à présent, cette procédure porte ses fruits.

d) Par la mise à disposition d'un guide pour les procédures d'infraction

Ce guide, qui est en préparation au sein des services de la Direction du droit européen, sera finalisé et envoyé à tous les eurocoördinateurs avant la fin de cette année. Il permettra entre autres d'attirer l'attention de ces

laatstgenoemden gevestigd worden op te vermijden fouten, evenals op cruciale punten die geëerbiedigd moeten worden, zoals bijvoorbeeld de termijnen inzake procedure. Aan deze gids wordt de laatste hand gelegd en hij zal tegen eind 2015 naar de eurocoördinatoren worden gestuurd.

e) Via de bewustmaking van de voorzitters van de directiecomités

In juni 2013 werd een onderzoek aangevat bij de voorzitters van de FOD's en de POD's om de processen van intern beheer van de omzettingen en de inbreukprocedures in elk departement, alsook de bijhorende problemen beter te begrijpen.

Uit de antwoorden van alle voorzitters konden een aantal lessen worden getrokken, zoals het gebrek aan personeel dat wordt ingezet voor het oplossen van problemen en het gebrek aan gezag van de eurocoördinatoren bij de dossierbeheerders, enz.

Die uiteenlopende conclusies en enkele aanbevelingen werden voorgesteld op een vergadering van de voorzitters in december 2013. Dat onderzoek heeft niet alleen de aandacht gevestigd op die cruciale problemen, het heeft tevens de ontwikkeling gestimuleerd van initiatieven bij een aantal FOD's en POD's. Hierbij dient het actieplan bij de FOD Mobiliteit speciaal te worden vermeld.

Er is gevraagd dat de voorzitters van de directiecomités van alle FOD's in hun managementplan de omzetting van de richtlijnen die hun aangaan, zouden opnemen. Op die manier kunnen ze ook door hun minister worden afgerekend op de resultaten die ze in hun departement hebben gehaald.

f) Via een voortgangsbewaking voor de verordeningen die vergelijkbaar is met die voor de richtlijnen

Momenteel bestaat er niets voor de *follow-up* van de verordeningen, terwijl ze dubbel zo talrijk zijn als de richtlijnen. Ze moeten weliswaar niet worden omgezet, maar vaak moeten nationale reglementeringen worden aangepast. Er zijn steeds meer inbreukprocedures voor verordeningen (1). Men moet daar concreet en gestructureerd gevolg aan kunnen geven.

(1) Bijvoorbeeld : Inbreukprocedure nr. 2013/2181 betreffende de opname van biometrische elementen in de verblijfstitels voor onderdanen van derde landen en de oprichting van een «Single Point of Contact» voor de verblijfsvergunning en de paspoorten en andere documenten die door de lidstaten worden afgegeven (verordeningen nr. 1030/2002 en 380/2008).

derniers sur les erreurs à éviter ainsi que sur certains points cruciaux à respecter, comme les délais de procédure. Lorsque ce guide sera finalisé, il sera envoyé, fin 2015, aux eurocoördinateurs.

e) Via la sensibilisation des présidents des Comités de direction

Une enquête, initiée en juin 2013, a été menée auprès des présidents des SPF et SPP et avait pour principal objet une meilleure compréhension du processus de gestion interne de la transposition et des procédures d'infraction au sein de chaque département, ainsi que des problèmes y afférents.

Sur la base des réponses des différents présidents, certains enseignements ont pu être tirés tels les manques de moyens humains affectés à ces problématiques et le manque d'autorité des eurocoördinateurs envers les gestionnaires de dossiers, etc.

Ces diverses conclusions ainsi que quelques recommandations ont été présentées lors d'une réunion des présidents en décembre 2013. Outre le fait d'avoir attiré l'attention sur ces problèmes cruciaux, cette enquête a favorisé le développement d'initiatives au sein de certains SPF et SPP. On notera tout particulièrement l'élaboration d'un plan d'action, au sein du SPF Mobilité.

On a demandé que les présidents des comités de direction des différents SPF intègrent dans leurs plans de management la transposition des directives qui les concernent. Ainsi, ils peuvent aussi être évalués par leur ministre concernant les résultats qu'ils ont obtenus dans leurs départements.

f) Via l'instauration d'un mécanisme de suivi des règlements similaire au suivi des directives

Rien n'existe à ce jour en ce qui concerne le suivi des règlements. Or, ceux-ci sont deux fois plus nombreux que les directives. S'il ne faut certes pas les transposer, souvent les réglementations nationales sont à adapter. On a de plus en plus de procédures d'infraction relatives aux règlements (1), il faut pouvoir y donner suite concrètement et de façon structurée.

(1) Exemple : Procédure d'infraction n° 2013/2181 relative à l'inclusion des éléments biométriques dans les titres de séjour pour les ressortissants de pays tiers et création d'un 'Single Point of Contact' pour le permis de séjour et les passeports et autres documents délivrés par les États membres (règlements n°1030/2002 et 380/2008).

Van de 26 inbreukprocedures (van de 65) die niet over richtlijnen gaan, behelzen er 8 daarvan specifiek verordeningen.

g) Door de parlementaire instanties erbij te betrekken

Naast bovenvermelde oplossingen, kan een grotere betrokkenheid van de parlementaire instanties bij het beheren van de inbreukprocedures aangewezen zijn. Dit zijn enkele interessante denkspistes :

— de interactie tussen het parlement en de FOD Buitenlandse Zaken opvoeren aan de hand van hoorzittingen of periodieke (driemaandelijke, viermaandelijke, zesmaandelijke) verslagen. De diverse parlementaire commissies kunnen ook hun respectieve ministers van de FOD's die te maken hebben met een richtlijn en in voorkomend geval met bijhorende inbreukprocedures, ondervragen ;

— interpellatie van de federale departementen die in het bijzonder met inbreukprocedures te maken hebben ;

— een voorkeursbehandeling voorzien voor wetsontwerpen die moeten worden aangenomen in het raam van het oplossen van een inbreukprocedure.

G.5. Gedachtewisseling

Vragen van de senatoren

De heer Vanlouwe is van oordeel dat de eurocoördinatoren een sleutelpositie innemen in het bestaande netwerk tussen de federale overheid en de deelstaatsadministraties. Hun werkzaamheden en hun statuut kunnen echter verbeterd worden. Welke concrete aanbevelingen zijn hier mogelijk ? Kan er ook wat meer uitleg verschaft worden over het aantal eurocoördinatoren ? Hoe verlopen de vergaderingen ? Kunnen de eurocoördinatoren ook een meer proactieve rol spelen bij de totstandkoming van de richtlijn ?

Volgens mevrouw Charlier zou de meerderheid van de dossiers betrekking hebben op sociale zekerheid en een minderheid op het vrij verkeer van goederen en werknemers, douanerechten. Toch zouden vooral burgers vragen stellen. Is SOLVIT misschien onvoldoende gekend bij de ondernemingen ?

Sur les 26 procédures d'infraction (sur 65) qui ne concernent pas des directives, 8 concernent spécifiquement des règlements.

g) Via l'implication des instances parlementaires

Outre les éléments précités, une plus grande implication des instances parlementaires dans le cadre de la gestion des procédures d'infraction paraît être opportune. Voici quelques pistes à explorer me semblant intéressantes :

— augmenter les interactions entre le Parlement et le SPF Affaires étrangères par le biais d'auditions ou de rapports périodiques (trimestriel, quadrimestriel, semestriel). Les différentes commissions parlementaires pourraient aussi interroger leurs propres ministres des SPF concernés par une directive et le cas échéant par des procédures d'infraction y afférentes ;

— interpellation des départements fédéraux particulièrement concernés par des procédures d'infraction ;

— accorder un traitement préférentiel aux projets de loi devant être adoptés dans le cadre du règlement d'une procédure d'infraction.

G.5. Échange de vues

Questions des sénateurs

M. Vanlouwe estime que les eurocoördinateurs occupent une position clé dans le réseau existant entre l'autorité fédérale et les administrations des entités fédérées. Des améliorations pourraient toutefois être apportées en ce qui concerne leurs activités et leur statut. Quelles recommandations concrètes sont envisageables en la matière ? Pourrait-on par ailleurs fournir des explications complémentaires quant au nombre d'eurocoördinateurs ? Comment les réunions se déroulent-elles ? Les eurocoördinateurs peuvent-ils aussi jouer un rôle plus proactif dans l'élaboration de la directive ?

Selon Mme Charlier, la majorité des dossiers concernerait la sécurité sociale, tandis qu'une minorité seulement porterait sur la libre circulation des biens et des travailleurs, ainsi que sur les droits de douane. Mais ce seraient principalement les citoyens qui posent des questions. SOLVIT n'est-il pas assez connu des entreprises ?

Hoe gebeurde de verdeling van de (financiële) aansprakelijk in het verleden ?

De deelstaten kunnen nu geen vrijwillig tussenkomende partij zijn om hun belangen te verdedigen bij het Hof van Justitie. Zou de Senaat niet kunnen aanbevelen de deelstaten de mogelijkheid te geven zelf hun belangen te kunnen verdedigen ?

Mevrouw De Sutter komt terug op de lopende inbreukprocedures en de verhouding tussen de verschillende thema's die daarbij aan bod komen : 16 van de 51 dossiers hebben betrekking op directe belastingen. Is dit in verhouding met het totale aantal richtlijnen die moeten omgezet worden ? Scoort België op bepaalde thema's relatief slechter dan op andere thema's of scoren sommige entiteiten (federaal of deelstatelijk) in verhouding anders dan de totaliteit ?

Hoe verhoudt de coëfficiënt van 5,13 die geldt voor België zich tot andere lidstaten ? Wat is het gemiddelde voor de EU ?

Mevrouw Brouwers heeft de indruk dat de informatie-doorstroming naar de diverse parlementen van richtlijnen die op komst zijn of van inbreukprocedures, niet zo goed verloopt. De parlementairen moeten op regelmatige basis op de hoogte gebracht worden van de knelpunten zodat zij als politieke eindverantwoordelijken met kennis van zaken kunnen tussenkomen.

De heer Henry wil dat er verduidelijkt wordt waarom de Eurtransbel-databank niet op gelijke wijze gevoed wordt door de deelstaten en de federale overheid.

Treedt SOLVIT rechtstreeks op in de kwestie van de omzetting van de richtlijnen ?

De heer Vanackere vraagt welke waardevolle aanbevelingen die in het verleden werden gedaan in verband met de omzetting van richtlijnen, nog altijd niet zijn uitgevoerd.

Er is op dit ogenblik geen parlementair debat over een jaarrapport van EU-Pilot of SOLVIT zodat het parlement hierover ook geen stelling inneemt.

Als via een Europese richtlijn enkel het bereiken van een resultaatsverbintenis wordt opgelegd (bijvoorbeeld de installatie van waterzuiveringsstations) komt EU-Pilot dan nog tussen ? Kan EU-Pilot ook ingaan

Comment le partage de la responsabilité (financière) s'effectuait-il dans le passé ?

Actuellement, les entités fédérées ne peuvent pas être parties intervenantes volontaires pour défendre leurs intérêts devant la Cour de justice. Ne serait-ce pas à l'occasion de recommander que les entités fédérées aient la possibilité de défendre elles-mêmes leurs intérêts ?

Mme De Sutter en revient aux procédures d'infraction en cours et à la proportion des différents thèmes concernés : 16 dossiers sur 51 concernent les impôts directs. S'agit-il d'une proportion par rapport au nombre total de directives à transposer ? Ou cela signifie-t-il que la Belgique est relativement moins performante pour certains thèmes que pour d'autres ? Ou encore, certaines entités (fédérales ou fédérées) enregistrent-elles des résultats proportionnellement différents de ceux de l'ensemble du pays ?

Comment le coefficient de 5,13 qui s'applique à la Belgique se situe-t-il par rapport à celui des autres États membres ? Quelle est la moyenne pour l'Union européenne ?

Mme Brouwers a l'impression que l'information ne circule pas bien vers les divers parlements pour ce qui est des directives à venir ou des procédures d'infraction. Les parlementaires doivent être régulièrement informés des situations problématiques, afin qu'ils puissent intervenir en connaissance de cause en tant que dépositaires de la responsabilité politique finale.

M. Henry souhaite qu'il soit précisé pourquoi la banque de données système Eurtransbel est alimenté de manière non équivalente par les entités fédérées et par l'État fédéral.

SOLVIT intervient-il directement dans la problématique de la transposition des directives ?

M. Vanackere demande quelles recommandations judicieuses formulées par le passé concernant la transposition de directives n'ont pas encore été mises en œuvre.

Dès lors qu'il n'y a pas de débat parlementaire en cours au sujet d'un rapport annuel de EU-Pilot ou SOLVIT, le Parlement ne prend pas position à ce sujet.

Le projet EU-Pilot intervient-il aussi dans le cas où une directive européenne impose uniquement la réalisation d'une obligation de résultat (par exemple, l'installation de stations d'épuration des eaux) ? EU-Pilot

op klachten die uitgaan van een lidstaat, de Europese Commissie zelf of van een NGO ?

Bestaat er een lijst van antwoorden van ons land die de Europese Commissie verworpen heeft maar die niet direct aanleiding hebben gegeven tot het starten van een inbreukprocedure ? Dit kan interessant zijn omdat de Europese Commissie hierop kan terugkomen en ons land desgevallend wel nog kan interpellieren.

Op dit ogenblik gebeurt er tussen de verschillende politieke overheden geen *naming and shaming* betreffende eventuele gebrekkige omzettingsprocedures en inbreukprocedures. Zou men dit instrument toch niet kunnen gebruiken om een aantal omzettingsprocedures een duwtje in de rug te geven ?

België is weliswaar op weg van 50 naar 41 inbreukprocedures, maar het is aan te bevelen om praktijken inzake omzetting die in het verleden hun nut bewezen hebben, te consolideren. Zo wordt vermeden dat gemaakte vooruitgang ongedaan wordt gemaakt.

Hoe zal men de financiële verantwoordelijkheid bepalen van de verschillende deelstaten voor de 10 miljoen euro die de federale overheid voor hen heeft voorgeschoten aan de Europese Unie in het dossier van het stedelijk afvalwater ?

Er werd door de heer Rietjens voorgesteld om de omzettingsverplichtingen inzake Europese richtlijnen automatisch op te nemen in de beleidsnota's van de voorzitters van de directiecomités. Zouden deze verplichtingen ook niet in de beleidsplannen van de verschillende ministers kunnen opgenomen worden ?

Komt de Europese Commissie tussen in het bepalen van de specifieke financiële verantwoordelijkheid van de Gewesten en Gemeenschappen in België inzake eventuele dwangsommen ?

Antwoorden van mevrouw De Maesschalck

Er zijn een dertigtal eurocoördinatoren. In alle federale en gefedereerde overheden is er minstens één eurocoördinator. De FOD Financiën heeft er vier. De eurocoördinator van elke gefedereerde overheid verzorgt de dispatching naar de betrokken administratie binnen de eigen regio of gemeenschap.

peut-il répondre aussi à des plaintes émanant d'un État membre, de la Commission européenne elle-même ou d'une ONG ?

Existe-t-il une liste de réponses de notre pays que la Commission européenne a rejetée mais qui n'a pas donné lieu directement au lancement d'une procédure d'infraction ? Cela pourrait être intéressant parce que la Commission européenne peut y revenir et, le cas échéant, interpellier une nouvelle fois notre pays.

À l'heure actuelle, on ne cherche pas à déterminer quels sont les bons et les mauvais élèves parmi les différentes entités politiques concernées ni à établir les responsabilités pour les éventuelles lacunes en matière de transposition et les procédures d'infraction. Mais on peut quand même se demander s'il ne faudrait pas procéder de la sorte pour accélérer un tant soit peu plusieurs procédures de transposition.

La Belgique peut certes se prévaloir d'avoir ramené le nombre de procédures d'infraction de 50 à 41, mais il n'en demeure pas moins indiqué de consolider les pratiques de transposition ayant prouvé leur utilité par le passé. On évitera ainsi de réduire à néant les progrès réalisés.

Comment déterminera-t-on la responsabilité financière des différentes entités fédérées pour le montant de 10 millions d'euros que l'autorité fédérale a avancés pour elles à l'Union européenne dans le cadre du dossier des eaux urbaines résiduaires ?

M. Rietjens a proposé que les obligations en matière de transposition de directives européennes figurent d'office dans les notes de politique des présidents des comités de direction. Ne pourrait-on pas les faire figurer aussi dans les plans stratégiques des différents ministres ?

La Commission européenne intervient-elle dans le cadre de l'établissement de la responsabilité financière spécifique des Régions et Communautés en Belgique en cas d'astreintes ?

Réponses de Mme De Maesschalck

Il y a une trentaine d'eurocoördinateurs. Il y a au moins un eurocoördinateur dans chacune des entités fédérales et fédérées concernées. Le SPF Finances en compte quatre. L'eurocoördinateur de chaque autorité fédérée assure le suivi vers l'administration concernée dans la Région ou Communauté propre.

Het statuut van de eurocoördinatoren is problematisch. Het voorzitterschap door de FOD Buitenlandse Zaken berust enkel op moreel gezag zonder juridische afdwingbaarheid. Spreekster pleit er dan ook voor om in het heronderhandelde samenwerkingsakkoord de legitimiteit van de eurocoördinatoren te versterken. De voorzitter van het directiecomité van de FOD Buitenlandse Zaken heeft aan zijn collega's aanbevolen om het statuut van hun eurocoördinatoren verder uit te werken. Hij kan dit echter niet doen ten aanzien van de gefedereerde entiteiten en ook daarom moet dit binnen het samenwerkingsakkoord geregeld worden.

Over de pro-actieve aanpak verklaart mevrouw De Maesschalck dat bij het begin van elke vergadering van de eurocoördinatoren op de FOD Buitenlandse Zaken, een overzicht wordt gegeven van de nieuwe voorstellen (dossiers in pre-onderhandeling) van de Europese Commissie en wordt nagegaan wie hiervoor omzettingenbevoegdheid heeft. Al te dikwijls wordt echter vastgesteld dat men wacht tot het aannemen van de richtlijn om Belgische wetgeving aan te passen zonder reeds in een zeer vroeg stadium te anticiperen. De FOD Buitenlandse Zaken heeft echter geen afdwingbare bevoegdheid op dit gebied.

De heer Vanlouwe vindt het aangewezen dat ons land ook in een vroeg stadium van de totstandkoming van een richtlijn reeds de besluitvorming zou trachten te beïnvloeden via het eigen netwerk. Dit gebeurt echter wel in het Verenigd Koninkrijk, een lidstaat die toch als euro-kritisch kan worden beschouwd. Daarom zou het aangewezen zijn dat dezelfde persoon belast wordt met zowel het uitwerken van de richtlijn als met de omzetting ervan, zodat hij op de hoogte is van de mogelijke knelpunten.

Mevrouw De Maesschalck stelt voor dat bij het bepalen van het Belgisch standpunt door de DGE van de FOD Buitenlandse Zaken zowel de onderhandelaar als de omzetter (die evenwel nooit dezelfde persoon is) zouden uitgenodigd dan wel actief betrokken worden. De meest politiek gevoelige richtlijnen passeren in alle geval via de DGE-coördinaties.

De heer Rietjens voegt hieraan toe dat de diplomaten en de andere vertegenwoordigers van de federale en van de gefedereerde overheden binnen de Belgische vertegenwoordiging bij de EU ook wel de Belgische belangen zullen verdedigen bij het tot stand komen van het ontwerp van richtlijn. Het Verenigd Koninkrijk onderhandelt echter zeer hard omdat ze vooraf weten wat ze niet willen geregeld zien in een richtlijn en eens dit verkregen is, zijn ze zeer snel in het uitvoeren ervan. België is

Le statut des eurocoördinateurs est problématique. Le SPF Affaires étrangères assure la présidence sur la base de sa seule autorité morale mais ne dispose d'aucun moyen de contrainte sur le plan juridique. L'intervenante plaide dès lors pour que l'on renforce la légitimité des eurocoördinateurs dans le cadre de la renégociation de l'accord de coopération. Le président du comité de direction du SPF Affaires étrangères a recommandé à ses collègues d'affiner le statut de leurs eurocoördinateurs. Il ne peut toutefois pas le faire vis-à-vis des entités fédérées et c'est d'ailleurs la raison pour laquelle cette question doit être réglée dans l'accord de coopération.

En ce qui concerne l'approche proactive, Mme De Maesschalck déclare qu'au début de chaque réunion des eurocoördinateurs au SPF Affaires étrangères, on donne un aperçu des nouvelles propositions (dossiers en phase de prénégociation) de la Commission européenne et on examine qui est compétent pour la transposition. Mais il arrive encore trop souvent que l'on attende que la directive soit adoptée pour adapter la législation belge, ce qui est regrettable dans la mesure où l'on pourrait anticiper le processus à un stade très précoce ; le SPF Affaires étrangères ne dispose toutefois d'aucun pouvoir de contrainte dans ce domaine.

M. Vanlouwe estime qu'il serait opportun que notre pays s'emploie, par l'intermédiaire de son propre réseau, à peser sur le processus décisionnel, y compris à un stade précoce du processus d'élaboration d'une directive. C'est ce que fait le Royaume-Uni, un État membre que l'on peut pourtant considérer comme eurosceptique. C'est pourquoi il faudrait faire en sorte que l'élaboration de la directive et sa transposition soient confiées à une seule et même personne de manière que celle-ci soit informée des difficultés éventuelles.

Mme De Maesschalck propose que tant le négociateur que le responsable de la transposition (il ne s'agit jamais de la même personne) soient intégrés ou impliqués activement dans le processus de détermination de la position belge par la DGE du SPF Affaires étrangères. Les directives les plus sensibles sur le plan politique transitent de toute façon par les coordinations DGE.

M. Rietjens ajoute que les diplomates et les autres représentants des autorités fédérale et fédérées au sein de la représentation belge auprès de l'UE défendront, eux aussi, les intérêts belges lors de l'élaboration du projet de directive. Si le Royaume-Uni négocie avec une grande fermeté, c'est parce qu'il sait à l'avance ce qu'il ne souhaite pas voir régler dans une directive ; une fois qu'il a obtenu ce qu'il veut, il s'empresse de passer à la mise en œuvre. La Belgique, en revanche, est un pays

echter een Europees gezind land dat men als « gelovig » zou kunnen bestempelen en toont zich inschikkelijker bij de onderhandeling. De personen belast met de omzetting van de richtlijn kunnen echter als « ongelovigen » beschouwd worden. De departementen belast met de omzetting zijn immers dikwijls niet op de hoogte van het verloop en/of de wijze van onderhandelen en vinden dat de verplichtingen die voor ons land voortvloeien uit de onderhandelingen te ver gaan. De eurocoördinatoren moeten ervoor zorgen dat de onderhandelaars in contact worden gebracht met de omzetters.

Mevrouw De Maesschalck wijst erop dat in het federaal regeerakkoord *goldplating* in principe wordt uitgesloten zodat de omzetter al minder geneigd zal zijn om de uitvoering van nog andere regelgeving aan de omzetting vast te knopen.

Er zullen « pakketvergaderingen » op de FOD Buitenlandse Zaken worden gehouden, voorbereid door de DGE en de DGJ. Op 17 maart 2015 zal er een eerste pakketvergadering doorgaan over leefmilieu. De Europese Commissie zal een reeks vragen stellen aan de federale en gefedereerde overheden zodat zij kan beslissen om eventueel geen pre-contentieux te openen. Op basis van de verkregen informatie, zal zij uitmaken of ons land zich minstens in de feiten houdt aan de regels van het omzettingsproces.

Enkel de federale overheid is verplicht gegevens omtrent omzetting in te brengen in de databank Eurtransbel, terwijl dit voor de gefedereerde overheden optioneel is. Deze databank is het enige instrument dat alle informatie bevat betreffende de staat van omzetting van de richtlijnen. Het inbrengen van gegevens in Eurtransbel zou ook kunnen verplicht gemaakt worden voor de gefedereerde overheden via een heronderhandeling van het samenwerkingsakkoord. Het gaat echter om een databank die niet zo gebruiksvriendelijk is.

De eurocoördinatoren moeten een degelijk juridisch statuut krijgen. Dit moet opgenomen worden in het nieuwe samenwerkingsakkoord zodat een genegotieerde juridische basis ontstaat die zowel geldt voor de federale overheid als voor de gefedereerde overheden.

Antwoorden van mevrouw Carlier

Voor 2013 bleek dat slechts 12 % van de vragen aan EU-Pilot door de ondernemingen werd gesteld. Er werd hier wel een oplossingsgraad van 100 % bereikt.

De vragen van de burgers betreffen vooral aangelegenheden inzake sociale zekerheid, zoals pensioenen,

pro-europeën qui a foi dans l'Europe et qui se montre plus accommodant dans les négociations. Les personnes responsables de la transposition de la directive peuvent toutefois être considérées comme « déloyales ». En effet, les départements chargés de la transposition ne sont pas souvent informés du déroulement ou des modalités de négociation et ont souvent tendance à considérer que les obligations imposées à notre pays au terme de ces négociations vont trop loin. Les eurocoordinateurs doivent veiller à ce que les négociateurs soient mis en contact avec les personnes responsables de la transposition.

Mme De Maesschalck indique que dans l'accord de gouvernement fédéral, la surréglementation est en principe exclue, de sorte que le responsable de la transposition sera déjà moins tenté d'adjoindre la mise en œuvre d'une autre réglementation à la transposition.

Des réunions « paquets » seront organisées au SPF Affaires étrangères ; elles seront préparées par la DGE et la DGJ. Une première réunion « paquet » consacrée à l'environnement aura lieu le 17 mars 2015. La Commission européenne posera une série de questions aux autorités fédérale et fédérées, afin qu'elle puisse décider de l'opportunité d'engager ou non une procédure pré-contentieuse. Sur la base des informations recueillies, elle déterminera si notre pays s'en tient au moins dans les faits aux règles du processus de transposition.

Seule l'autorité fédérale a l'obligation d'introduire les données relatives à la transposition dans la banque de données Eurtransbel, alors que cela est facultatif pour les autorités fédérées. Cette banque de données est l'unique instrument contenant toutes les informations relatives à l'état de transposition des directives. On pourrait faire en sorte que les autorités fédérées aient elles aussi l'obligation d'introduire les données dans Eurtransbel en renégociant l'accord de coopération. Mais l'utilisation de cette banque de données n'est pas très conviviale.

Il faut donner aux eurocoordinateurs un statut juridique correct. Cela doit figurer dans le nouvel accord de coopération afin qu'une base juridique négociée puisse être élaborée et soit valable aussi bien pour l'autorité fédérale que pour les autorités fédérées.

Réponses de Mme Carlier

Les chiffres de 2013 montrent que 12 % seulement des demandes à EU-Pilot ont été formulées par des entreprises. Le taux de résolution était en l'espèce de 100 %.

Les questions des citoyens portent surtout sur des matières relatives à la sécurité sociale, comme les

kinderbijslag, werkloosheidsuitkering en de terugbetaling van ziektekosten.

De communicatie over SOLVIT is een bevoegdheid van de Europese Commissie. SOLVIT beschikt hiertoe niet over een budget en tracht dan ook deel te nemen aan een aantal evenementen, zoals ondernemingsbeurzen om aldus contacten op te bouwen met de ondernemingswereld.

SOLVIT speelt een tweedelijnsrol in de omzettingen. Zijn voornaamste taak is immers het toezicht op de toepassing van de richtlijnen. Soms wordt een richtlijn verkeerd toegepast, maar in sommige gevallen dreigt er een structureel probleem te ontstaan. In een lopend dossier met een van de Gewesten is er sprake van een reconversiecel die werd opgericht na de sluiting van een bedrijf. Een deel van de voordelen die toegekend werden aan de personen die hun werk verloren zijn, betreft de terugbetaling van de verplaatsingskosten van en naar de vergaderingen van deze cel. Het gewest dat deze terugbetaling regelt maakt een onderscheid tussen inwoners van het gewest en grensarbeiders. Dit is een verkeerde toepassing van de richtlijn maar ook een miskening van de regels van het recht van de Europese Unie. SOLVIT speelt in een dergelijk geval een pedagogische rol ten aanzien van de besturen.

SOLVIT treedt als eerste op, vóór EU-Pilot en vóór de inbreukprocedures. Vele dossiers die bij EU-Pilot terecht komen of waarvoor een inbreukprocedure is opgestart, werden eerst door SOLVIT behandeld.

SOLVIT stelt een jaarverslag op dat verstuurd wordt naar het Federaal Parlement in het kader van het verslag over de Europese werkzaamheden van de FOD Buitenlandse Zaken, met toepassing van artikel 2 van de wet van 2 december 1957 houdende goedkeuring van het EEG-verdrag. Het nieuwe verslag zou op 30 april eerstkomend gepubliceerd moeten worden.

De heer Vanackere concludeert dat ook aan de parlementen van de deelstaten zo'n rapport zou kunnen gestuurd worden, als ze hierover een debat zouden willen organiseren.

Antwoorden van mevrouw Van De Velde

Er wordt geen jaarverslag over de activiteiten van EU-Pilot opgesteld noch gepubliceerd. Ook de communicatie van de Europese Commissie over EU-Pilot is beperkt tot een opmerking over het al dan niet respecteren van de 70-dagen *deadline*.

pensions, les allocations familiales, les allocations de chômage et le remboursement des frais de maladie.

La communication sur SOLVIT est une compétence de la Commission européenne. SOLVIT ne dispose d'aucun budget à cet effet et s'efforce dès lors de participer à un certain nombre d'événements, comme les bourses d'entreprises, afin de développer des contacts avec le monde de l'entreprise.

SOLVIT a un rôle de deuxième ligne en ce qui concerne la transposition puisque sa tâche consiste surtout à veiller à la bonne application des directives. Il s'agit parfois d'une mauvaise application d'une directive mais dans certains cas, un problème structurel risque de se poser. Dans un dossier en cours avec une des Régions, il est question d'une cellule de reconversion, mise en place à la suite de la fermeture d'une entreprise. Une partie des avantages octroyés aux personnes ayant perdu leur emploi et qui participent à la cellule de reconversion, porte sur le remboursement de leurs frais de déplacement pour assister aux réunions de cette cellule. La Région qui organise le processus concernant le remboursement de ces frais de déplacement fait une différence entre d'une part les habitants de la Région et d'autre part les transfrontaliers. Cela constitue une mauvaise application de la directive mais aussi un oubli des règles du droit de l'Union européenne. SOLVIT a en l'occurrence un rôle pédagogique à jouer vis-à-vis des administrations.

SOLVIT intervient en premier lieu avant EU-Pilot et avant les procédures d'infraction. Souvent, les dossiers qui passent à EU-Pilot ou font l'objet d'une procédure d'infraction, ont souvent été traités d'abord par SOLVIT.

SOLVIT fait un rapport annuel qui est communiqué au Parlement fédéral dans le cadre du rapport des activités européennes du SPF Affaires étrangères en application de l'article 2 de la loi du 2 décembre 1957 portant approbation du Traité CEE. Le nouveau rapport devrait être publié le 30 avril prochain.

M. Vanackere conclut en suggérant qu'un tel rapport puisse également être envoyé aux parlements des entités fédérées qui souhaiteraient organiser un débat à ce sujet.

Réponses de Mme Van De Velde

Il n'est rédigé ni publié aucun rapport annuel des activités d'EU-Pilot. La communication de la Commission européenne en ce qui concerne EU-Pilot est, quant à elle, limitée à une remarque concernant le respect ou non du délai de 70 jours.

Het centrale contactpunt voor EU-Pilot stelt regelmatig een lijst op met de verworpen dossiers waarvoor nog geen inbreukprocedure werd ingeleid. Deze lijst wordt voorgelegd aan de Ministerraad (tweemaandelijks) en het Overlegcomité (maandelijks).

Er bestaat een actieplan wanneer een dossier verworpen is. Zo zal het centraal contactpunt aan de betrokken administraties vragen om te nemen maatregelen, met een planning, mede te delen. In die gevallen, vooral in gevoelige aangelegenheden, zullen de administraties zeker hun beleidscellen inlichten.

Iedereen kan een klacht indienen of een vraag naar informatie richten aan de Europese Commissie. De persoon of onderneming moet wel rechtspersoonlijkheid hebben. De Commissie zal de vragen en klachten filteren en de persoon of onderneming eerst aanraden zich te wenden tot een nationale ombudsman en/of de nationale rechtsmiddelen uit te putten. In principe kan ook een lidstaat een klacht tegen een andere lidstaat indienen, maar dat is toch eerder vrij onwaarschijnlijk ; in de regel zullen lidstaten vooral samenwerken. Bovendien lijkt dit politiek en op diplomatiek vlak weinig waarschijnlijk.

Antwoorden van de heer Rietjens

De vraag over de verdeling van de financiële sancties is pas sinds kort aan de orde, namelijk sinds het arrest van 17 oktober 2013 waar een eerste sanctie (forfaitaire som) werd uitgesproken jegens België omwille van inbreuken op richtlijn 91/271/EG inzake de behandeling van stedelijk afvalwater. Momenteel is er een nieuw dossier hangende in verband met een inbreuk tegen verordening 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen (zaak C-302/14). Een dwangsom in dit dossier kan aanzienlijk zijn, maar het dossier is nog niet afgesloten en de administratie verdedigt zich zo goed als mogelijk (1).

Een dreiging met sancties werkt ook, zoals de verwittiging die gegeven werd nadat België (in casu Vlaanderen) in gebreke bleef bij de omzetting van richtlijn 79/409/EEG inzake het behoud van de vogelstand. Na die verwittiging werd de omzetting van de richtlijn juist binnen de *deadline* medegedeeld aan de Europese Commissie.

(1) Sinds de hoorzitting op 16 maart 2015 deed de Europese Commissie ondertussen afstand van geding.

Le point de contact central pour EU-Pilot établit régulièrement une liste des dossiers rejetés qui n'ont pas encore débouché sur une procédure d'infraction. Cette liste est soumise au Conseil des ministres (tous les deux mois) et au Comité de concertation (chaque mois).

Il existe un plan d'action à suivre lorsqu'un dossier est refusé. Le point de contact central demandera aux administrations concernées de lui communiquer les mesures à prendre, assorties d'un planning. Dans ces cas, surtout dans les matières sensibles, les administrations ne manqueront pas d'informer leurs cellules stratégiques.

Tout le monde peut déposer une plainte ou adresser une demande d'information à la Commission européenne ; toutefois, la personne ou l'entreprise en question doit avoir la personnalité juridique. La Commission filtrera les demandes et les plaintes et conseillera à la personne ou à l'entreprise de d'abord s'adresser à un médiateur national et/ou d'épuiser les recours au niveau national. En principe, un État membre peut aussi déposer une plainte contre un autre État membre, mais cette éventualité est assez peu vraisemblable ; en règle générale, les États membres auront plutôt tendance à collaborer. En outre, une telle probabilité est très faible sur les plans politique et diplomatique.

Réponses de M. Rietjens

La question de la répartition des sanctions financières ne se pose que depuis peu de temps, à savoir depuis l'arrêt du 17 octobre 2013 par lequel une première sanction (somme forfaitaire) a été prononcée à l'encontre de la Belgique pour cause d'infractions à la directive 91/271/CE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires. Un nouveau dossier est pendant pour cause d'infraction à la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments (affaire C-302/14). Une astreinte substantielle pourrait être infligée dans ce dossier, mais celui-ci n'est pas encore clôturé et l'administration se défend du mieux qu'elle peut (1).

La menace de sanctions est aussi un outil efficace en l'espèce. On peut citer à titre d'exemple l'avertissement qui a été adressé à la Belgique (à la Flandre, en l'occurrence) parce qu'elle restait en défaut pour non-transposition de la directive 79/409/CEE concernant la conservation des oiseaux sauvages. Après cet avertissement, la transposition a été communiquée juste à temps à la Commission européenne.

(1) Toutefois, depuis l'audition du 16 mars 2015, la Commission européenne a procédé à un désistement d'instance.

Het Verdrag van Lissabon (2007) heeft de mogelijkheden om sancties op te leggen, versterkt. Omdat een akkoord over een verdeelsleutel voor sancties gemakkelijker te bereiken is vóór er daadwerkelijk een sanctie is uitgesproken, had de administratie reeds *in tempore non suspecto* een voorstel uitgewerkt. Dat voorstel heeft echter niet tijdig de politieke agenda gehaald, want ondertussen werd de eerste financiële sanctie uitgesproken wat een akkoord bemoeilijkt omdat elke partner zich verdedigend opstelt.

Er moet dus dringend werk gemaakt worden van een verdeelsleutel, zowel via een samenwerkingsakkoord voor een verdeling tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten, als via een interdepartementaal akkoord op federaal vlak (om uit te maken welke administratie of administraties verantwoordelijk is of zijn), alvorens er weer een nieuw inbreukdossier wordt ingeleid bij het Hof.

Zolang er geen samenwerkingsakkoord is uitgewerkt, geldt de bijzondere wet van 1980 die stelt dat de federale overheid sommen kan inhouden op de dotaties aan de deelstaten. In het concreet geval uit 2013 heeft de federale overheid de dwangsom betaald, ook om het imago van België niet te beschadigen. Het kan inderdaad niet dat ons land zou weigeren een dwangsom te betalen omdat niet de federale overheid maar de deelstaten verantwoordelijk zijn en dat zij eerst moeten uitmaken welke deelstaat voor welk deel aansprakelijk wordt gesteld. De geest van de wet is duidelijk : diegene die verantwoordelijk is, moet betalen.

Concreet : wat de opgelegde financiële sanctie van 10 miljoen euro betreft die door de federale Staat is betaald, werd in het Overlegcomité bepaald dat de Gewesten zelf afspraken zouden maken over de terugbetaling ervan. In feite geldt dit als een eerste lakmoesproef of een akkoord tussen Gewesten mogelijk is. Toch zal deze *ad hoc* verdeling niet noodzakelijk de algemene verdeelsleutel zijn.

De coëfficiënt voor de financiële draagkracht van een lidstaat (5,13 voor België) wordt berekend in functie van het BBP van een land en wordt jaarlijks herzien. Er bestaat een vergelijkende tabel met de cijfers voor elke lidstaat.

De meeste inbreukprocedures betreffen de directe belastingen zowel voor ons land, als voor de andere lidstaten. Gedurende de laatste zes maanden is er weinig verandering geweest in de hangende inbreukprocedures

Le Traité de Lisbonne (2007) a renforcé le dispositif en matière de sanctions. Dès lors qu'il est plus facile de parvenir à un accord sur une clé de répartition des sanctions avant qu'une sanction ne soit effectivement infligée, l'administration avait déjà élaboré une proposition *in tempore non suspecto*. Mais celle-ci n'a pas été inscrite à temps à l'agenda politique. En effet, entre-temps, la première sanction financière a été prononcée, ce qui complique la conclusion d'un accord puisque chaque partenaire adopte une position défensive.

Il faut donc fixer au plus vite une clé de répartition avant que la Cour ne soit saisie d'un nouveau dossier d'infraction et conclure pour ce faire un accord de coopération fixant le partage entre l'autorité fédérale, les Communautés et les Régions mais aussi un accord interdépartemental au niveau fédéral [qui précise quelle(s) administration(s) est/sont responsable(s)].

Aussi longtemps qu'il n'y aura pas d'accord de coopération, la loi spéciale de 1980 qui autorise l'autorité fédérale à prélever des montants sur les dotations aux entités fédérées restera d'application. Dans le cas concret qui remonte à l'année 2013, l'autorité fédérale a payé l'astreinte, aussi pour éviter que l'image de la Belgique ne soit ternie. On ne peut concevoir en effet que notre pays refuse de payer une astreinte sous prétexte que la responsabilité en incombe aux entités fédérées et non à l'autorité fédérale et que c'est à elles qu'il revient en premier lieu de déterminer quelle entité fédérée est responsable et dans quelle mesure. L'esprit de la loi est clair : c'est le responsable qui doit payer.

Concrètement : en ce qui concerne la sanction financière infligée de 10 millions d'euros qui a été payée par l'autorité fédérale, le Comité de concertation a décidé qu'il revenait aux Régions de régler entre elles la question du remboursement. En fait, ce dossier est un premier test décisif car il montrera dans quelle mesure les Régions sont capables de parvenir à un accord. Cela étant, la clé de répartition qui sera appliquée en l'espèce ne sera pas nécessairement la clé de répartition générale.

Le coefficient relatif à la capacité financière d'un État membre (5,13 pour la Belgique) est calculé en fonction du PIB du pays et est revu chaque année. Il existe un tableau comparatif mentionnant les chiffres pour chaque État membre.

La majorité des procédures d'infraction concernent les impôts directs pour notre pays mais aussi pour les autres États membres. Au cours des six derniers mois, il n'y a guère eu de changement dans les procédures

wat de toewijzing tot een bepaalde sector betreft. Volgens de Europese Commissie betreffen de voornaamste bekommernissen nog altijd leefmilieu (21,9 %), belastingen (17,4 %) en transport.

De vraag over de communicatie van de inbreukprocedures aan het parlement is terecht. Het is evenwel niet de administratie die hierover kan beslissen, maar wel de minister. Het parlement zou een periodiek verslag kunnen vragen over het aantal inbreukprocedures per beleidsdomein (wat omzetting van richtlijnen betreft, ook over foutieve toepassing van het Verdrag en inzake verordeningen).

De administratie maakt een overzicht van de omzettingen (de achterstand, de inbreukprocedures en de stand van zaken voor het Hof van Justitie) ten behoeve van de Ministerraad die nadien zorgt voor een eerder algemene publicatie ervan (zonder vermelding wie verantwoordelijk is voor welke achterstand). *Naming and shaming* blijft een politieke beslissing.

Het opnemen van omzettingsverplichtingen in de beleidsplannen van elke minister is een goed idee en zou door het parlement kunnen gevraagd worden.

Wat het consolideren van de maatregelen betreft, is het zo dat een groot aantal reeds opgenomen is in het Actieplan 181 (genoemd naar het aantal richtlijnen die bij het opstellen van het actieplan niet tijdig waren omgezet) van de toenmalige regeringscommissaris. Dat plan is destijds goedgekeurd en geldt nog altijd voor de administratie. Er zijn nog bijkomende maatregelen denkbaar, die zelfs in een wet kunnen opgenomen worden. Bijvoorbeeld : alvorens een richtlijn kan omgezet worden, moeten er soms tal van adviesorganen worden geconsulteerd op straffe van formele nietigheid. Voor het uitbrengen van hun advies geldt er meestal geen *deadline*, zodat de administratie moet wachten waardoor de omzetting soms in het gedrang komt. Een wetgevend initiatief zou hier een oplossing kunnen bieden waardoor de bedoelde adviesorganen binnen een bepaalde termijn kunnen verplichten een uitspraak te doen, zo niet zouden zij geacht zijn in te stemmen met de tekst.

Wat de tussenkomst van de deelstaten in een zaak voor het Hof van Justitie betreft, is de regel dat alleen de officieel aangestelde agent van een lidstaat tussenkomt, zowel in de schriftelijke procedure om de stukken te ondertekenen, als in de mondelinge procedure waar hij/zij het woord voert. Deze agent kan wel bijgestaan worden door een raadsman van het betrokken departement of

d'infraction en cours en ce qui concerne l'imputation à un secteur déterminé. Selon la Commission européenne, les principales préoccupations restent l'environnement (21,9 %), la fiscalité (17,4 %) et les transports.

La question relative à la communication des procédures d'infraction au parlement est pertinente. Toutefois, c'est bien au ministre et non à l'administration qu'il revient de prendre les décisions en l'espèce. Le parlement pourrait demander un rapport périodique sur chaque domaine de politique, avec mention du nombre de procédures d'infraction (en ce qui concerne la transposition de directives, les erreurs dans l'application du Traité, les règlements).

L'administration dresse un état des lieux des transpositions (les retards, les procédures d'infraction et l'état d'avancement des dossiers devant la Cour de justice) à l'intention du Conseil des ministres qui se charge d'en publier ultérieurement les principaux éléments (sans mention des responsabilités afférentes à tel ou tel retard). L'application du principe du « *naming and shaming* » (nommer et stigmatiser) relève d'une décision politique.

L'intégration des obligations de transposition dans les plans stratégiques de chaque ministre est une bonne idée et le parlement pourrait la demander.

En ce qui concerne la consolidation des mesures, il faut savoir que nombre d'entre elles figurent déjà dans le Plan d'action 181 du commissaire du gouvernement de l'époque (ce chiffre correspond au nombre de directives n'ayant pas été transposées à temps lors de l'élaboration du plan d'action). Ce plan a été approuvé et il est toujours valable aujourd'hui pour l'administration. On pourrait envisager de prendre des mesures supplémentaires et certaines pourraient même faire l'objet d'une loi. Exemple : avant de pouvoir transposer une directive, il y a parfois de nombreux organes d'avis à consulter à peine de nullité formelle. En général, ils n'ont aucun délai à respecter pour formuler leur avis, si bien que l'administration doit patienter, ce qui, dans certains cas, met le processus de transposition en péril. La solution serait peut-être de prendre une initiative législative en vue d'obliger les organes d'avis à se prononcer dans un délai déterminé ; à défaut, ils seraient réputés avoir marqué leur accord sur le texte proposé.

En ce qui concerne l'intervention des entités fédérées dans une affaire en cours devant la Cour de justice, le principe est que seul l'agent d'un État membre, désigné officiellement, intervient aussi bien dans la procédure écrite pour signer les pièces que dans la procédure verbale où il prend la parole. Cet agent peut toutefois être aidé par un conseil du département concerné ou de la/

de betrokken deelsta(a)t(en). Er zal echter altijd rekening gehouden worden met de standpunten van de deelstaat. Ook in de schriftelijke memorie wordt melding gemaakt van de naam van het betrokken gewest of gemeenschap, zodat het Hof weet wie een bepaald argument aanvoert. In die zin zijn de deelstaten onrechtstreeks aanwezig.

V. ONTWERP VAN AANBEVELINGEN

A. TOELICHTING BIJ HET ONTWERP VAN AANBEVELINGEN

1. Het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie (aanbevelingen 3 en 4)

Krachtens artikel 81, § 6, van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot Hervorming der Instellingen (hierna : BWHI) zijn de regeringen van de Gemeenschappen en de Gewesten gemachtigd om België in de Raad van de Europese Unie te binden, waar een van hun leden België vertegenwoordigt overeenkomstig een samenwerkingsakkoord, zoals bedoeld in artikel 92bis, § 4bis BWHI.

Artikel 92bis, § 4bis, eerste lid BWHI luidt als volgt : « De federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten sluiten, elk wat hen betreft, in ieder geval één of meer samenwerkingsakkoorden over de vertegenwoordiging van België bij internationale en supranationale organisaties en over de procedure in verband met de standpuntbepaling en met de bij gebreke van consensus aan te nemen houding in deze organisatie. »

De vertegenwoordiging van België op het Europese niveau wordt geconcretiseerd in het Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie. Het betreft dus de voorbereiding van het Belgische standpunt en de vertegenwoordiging van België in de Raden van de Europese Unie. De organisatie van de Belgische vertegenwoordiging in de Raad steunt enerzijds op de materies die worden behandeld binnen de Raad en anderzijds op de verdeling van de bevoegdheden binnen België.

Het akkoord voorziet in verschillende mogelijkheden : een exclusieve federale vertegenwoordiging, een federale vertegenwoordiging met assessor van de gefedereerde entiteiten, een machtiging van de gefedereerde

des entité(s) fédérée(s) concernée(s). Toutefois, il faudra toujours tenir compte des points de vue de l'entité fédérée. Dans le mémoire écrit aussi, il est fait mention du nom de la Région ou de la Communauté concernée de manière que la Cour sache qui argumente. En ce sens, les entités fédérées sont présentes indirectement.

V. PROJET DE RECOMMANDATIONS

A. EXPOSÉ DES MOTIFS DU PROJET DE RECOMMANDATIONS

1. L'Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de Ministres de l'Union européenne (recommandations 3 et 4)

Conformément à l'article 81, § 6, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après LSRI), les gouvernements des Communautés et des Régions sont autorisés à engager l'État belge au sein du Conseil de l'Union européenne, où un de leurs membres représente la Belgique, conformément à un accord de coopération visé à l'article 92bis, § 4bis, de la LSRI.

L'article 92bis, § 4bis, alinéa 1^{er} LSRI dispose : « L'autorité fédérale, les Communautés et les Régions, chacune pour ce qui la concerne, concluent en tous cas un ou plusieurs accords de coopération portant sur la représentation de la Belgique auprès d'organisations internationales et supranationales et sur la procédure relative à la prise de position et à l'attitude à prendre à défaut de consensus dans ces organisations. »

La représentation de la Belgique au niveau européen est concrétisée dans l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de ministres de l'Union européenne. Il s'agit donc de la préparation de la position de la Belgique et de la représentation de l'État belge au sein des Conseils de l'Union européenne. L'organisation de la représentation de la Belgique au Conseil repose, d'une part, sur les matières qui sont traitées au sein du Conseil et, d'autre part, sur la répartition des compétences au sein de l'État belge.

L'accord prévoit plusieurs possibilités : une représentation fédérale exclusive, une représentation fédérale avec assesseur des entités fédérées, une habilitation des entités fédérées avec assesseur fédéral, une habilitation

entiteiten met federale assessor, een exclusieve machtiging van de gefedereerde entiteiten, een exclusieve machtiging van één enkel Gewest of Gemeenschap en een federale vertegenwoordiging, bijgestaan door de gefedereerde entiteiten. De Gemeenschappen en de Gewesten vertegenwoordigen België op basis van een rotatiesysteem, met telkens één minister in de zitting van de Raad. De Belgische vertegenwoordiger neemt alleen standpunten in over aangelegenheden waarover een voorafgaande coördinatie heeft plaatsgevonden tussen de federale Staat en de betrokken Gemeenschappen en Gewesten.

Het Samenwerkingsakkoord van 1994 is niet aangepast aan de institutionele hervormingen van de Belgische Staat en de Europese Unie. Het houdt geen rekening met de wijzigingen die voortvloeien uit de inwerking-treding van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Het akkoord betreft bovendien slechts een beperkt segment van de Belgische betrokkenheid bij de totstandkoming en de implementatie van Europese normen. Het regelt enkel de standpuntbepaling en de vertegenwoordiging van België in de Raad. De praktijk wijst echter uit dat samenwerking en coördinatie noodzakelijk zijn in de volledige cyclus van totstandkoming, implementatie, handhaving en opvolging van de Europese regelgeving.

Het federaal regeerakkoord van 9 oktober 2014 bepaalt het volgende : « De achterstand bij de omzetting in Belgisch recht van de EU-wetgeving is thans onaanvaardbaar. De regering zal er, in overleg met de bevoegde deelstaten, op toezien dat deze achterstand zo snel mogelijk weggewerkt wordt en daartoe zorgen voor een snelle informatiedoorstroming. Met betrekking tot deze informatiedoorstroming zal ze in het kader van de heronderhandeling van het betrokken samenwerkingsakkoord ook duidelijke afspraken nastreven. »

Een heronderhandeling van het samenwerkingsakkoord is inderdaad aan de orde. Die heronderhandeling kan uitmonden in een wijziging of een volledige vervanging van het Samenwerkingsakkoord van 1994.

Het samenwerkingsakkoord zou in ieder geval een regeling moeten bevatten voor de volgende aangelegenheden :

1. de standpuntbepaling in alle fasen van de onderhandeling ;
2. de vertegenwoordiging van België ;

exclusive des entités fédérées, une habilitation exclusive d'une seule Région ou Communauté et une représentation fédérale, assistée par les entités fédérées. Les Communautés et les Régions représentent la Belgique selon un système de rotation avec chaque fois un ministre siégeant au Conseil. Le responsable du siège belge au Conseil de ministres ne prend position que sur des matières ayant fait l'objet d'une coordination préalable entre l'État fédéral et les Communautés et Régions concernées.

L'accord de coopération de 1994 n'a pas été adapté aux réformes institutionnelles de l'État belge et de l'Union européenne. Il ne tient pas compte des modifications découlant de l'entrée en vigueur du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

De plus, l'accord ne concerne qu'un segment limité de la participation belge à l'élaboration et à la mise en œuvre des normes européennes. Il se borne à régler la définition de la position de la Belgique et la représentation de notre pays au Conseil. La pratique montre cependant qu'une coopération et une coordination sont nécessaires tout au long du processus d'élaboration, de mise en œuvre, de contrôle et de suivi de la réglementation européenne.

L'accord de gouvernement fédéral du 9 octobre 2014 prévoit : « Le retard accumulé pour la transposition en droit belge de la législation européenne est aujourd'hui inacceptable. En concertation avec les entités fédérées compétentes, le gouvernement veillera à ce que ce retard soit éliminé le plus rapidement possible. Il se chargera à cet effet d'assurer un échange rapide d'information et s'efforcera d'obtenir des règles claires et précises dans le cadre de la renégociation de l'accord de coopération concerné. »

Il est vrai qu'une renégociation de l'accord de coopération s'impose. Cette renégociation pourra déboucher sur une modification ou un remplacement complet de l'accord de coopération de 1994.

L'accord de coopération devrait en tout cas contenir des règles régissant les matières suivantes :

1. la prise de position dans toutes les phases de la négociation ;
2. la représentation de la Belgique ;

3. de omzetting en toepassing van richtlijnen en de mededeling aan de Europese Commissie, evenals de precontentieuze en de contentieuze procedures ;

4. de rol en de opdrachten van de eurocoördinatoren. De eurocoördinatoren vervullen een essentiële rol bij de omzetting van richtlijnen, al is er op dat vlak nog heel wat ruimte voor verbetering. Het samenwerkingsakkoord dient hun opdrachten gedetailleerd te omschrijven ;

5. de gegevensbank Eurtransbel. Het samenwerkingsakkoord moet nauwkeurig bepalen wie deze gegevensbank beheert, wie bepaalde gegevens dient in te voeren en wie de gegevens kan raadplegen. Het samenwerkingsakkoord moet waarborgen dat Eurtransbel op ieder ogenblik een accuraat en actueel overzicht biedt van alle voorstellen van richtlijn en van alle richtlijnen, ongeacht de entiteit die in België voor de omzetting bevoegd is. Dit houdt de verplichting in voor alle entiteiten om de vereiste gegevens tijdig in te voeren ;

6. de procesvertegenwoordiging voor het Hof van Justitie ;

7. de interne verdeling van de sancties opgelegd door het Hof van Justitie, waarbij het beginsel geldt dat de entiteiten worden geresponsabiliseerd voor de laattijdige of foutieve omzetting van richtlijnen ;

8. de informatieverstrekking aan het publiek.

Het nieuwe samenwerkingsakkoord dient te worden gesloten door de verschillende regeringen. De bijzondere wetgever kan wel artikel 92*bis*, § 4*bis* BWHI wijzigen om te bepalen welke aangelegenheden in het samenwerkingsakkoord in ieder geval moeten worden geregeld. Op die wijze kan hij de bestaande samenwerkingsverplichting verruimen.

2. Een minister van Europese Zaken in elke regering (aanbeveling 5)

De relatie met de Europese instellingen en de invloed van het Europese recht winnen voortdurend aan belang voor elke entiteit, zowel voor de federale Staat als voor de deelstaten. Dit verantwoordt dat elke entiteit een regeringslid aanwijst dat een algehele verantwoordelijkheid draagt voor de Europese zaken. Daarmee onderkent elke entiteit het belang van de Europese Unie en is er op regeringsniveau een politiek aanspreekpunt voor de Europese aangelegenheden.

3. la transposition, l'application des directives et la communication avec la Commission européenne, ainsi que les procédures précontentieuse et contentieuse ;

4. le rôle et les missions des eurocoordinateurs. Les eurocoordinateurs jouent un rôle essentiel dans la transposition des directives, même s'il y a une importante marge d'amélioration possible à ce niveau. L'accord de coopération doit décrire leurs missions en détail ;

5. la banque de données Eurtransbel. L'accord de coopération doit définir avec précision qui gère cette banque de données, qui doit introduire certaines données et qui peut consulter les données. L'accord de coopération doit garantir qu'Eurtransbel offre à tout moment un aperçu précis et actualisé de toutes les propositions de directive et de toutes les directives, quelle que soit l'entité belge compétente pour la transposition. Cela signifie que toutes les entités ont l'obligation d'introduire les données requises en temps voulu ;

6. la représentation juridique devant la Cour de justice ;

7. la répartition en interne des sanctions infligées par la Cour de justice, sur la base du principe selon lequel les entités assument la responsabilité de la transposition tardive ou incorrecte de directives ;

8. l'information du public.

Le nouvel accord de coopération doit être conclu par les divers gouvernements. Le législateur spécial peut toutefois modifier l'article 92*bis*, § 4*bis*, de la LSRI de manière à préciser les matières qui devront être réglées en tout cas dans l'accord de coopération. Il pourra ainsi élargir l'obligation existante de coopérer.

2. Un ministre des Affaires européennes dans chaque gouvernement (recommandation 5)

Les relations avec les instances européennes et l'impact du droit européen ne cessent de gagner en importance pour chaque entité, aussi bien l'État fédéral que les entités fédérées. Cela justifie que chaque entité désigne un membre du gouvernement chargé d'assumer la responsabilité globale pour les Affaires européennes. Ainsi, chaque entité reconnaît l'importance de l'Union européenne et un point de contact politique pour les matières européennes est créé au niveau gouvernemental.

De minister van Europese Zaken kan voor zijn entiteit een coördinerende rol vervullen inzake de implementatie van het Europees recht. De eigenlijke omzetting van richtlijnen en toepassing van verordeningen blijft de verantwoordelijkheid van iedere vakminister. Aan de minister van Europese Zaken komt veeleer een toezichthoudende rol toe, bijvoorbeeld door voor zijn entiteit erop toe te zien dat de omzettingstermijnen van de richtlijnen worden geëerbiedigd.

3. Een rubriek over de naleving van de EU-verplichtingen in beleidsnota's (aanbeveling 6)

De reglementen van de parlementen leggen informatieverplichtingen op aan de regeringen.

Zo verplicht het reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers de regeringsleden om bij het begin van de zittingsperiode een beleidsverklaring aan de Kamer over te zenden (artikel 121*bis* van het Kamerreglement). Daarnaast is er de verplichting voor de ministers om jaarlijks een beleidsnota aan de Kamer over te zenden (artikel 111 van het Kamerreglement).

Het Reglement van het Vlaams Parlement bepaalt dat ieder regeringslid bij het begin van de zittingsperiode een beleidsnota bij het Parlement indient (artikel 81). Jaarlijks moeten de regeringsleden bovendien een beleidsbrief indienen (artikel 82). Het Reglement van het Waals Parlement biedt de regeringsleden de mogelijkheid om een politieke oriëntatienota in te dienen, maar bevat daartoe geen verplichting (artikel 127).

Geen enkel parlamentsreglement draagt de regeringsleden op om in hun beleidsverklaringen of beleidsnota's aandacht te besteden aan de naleving van de Europese verplichtingen. Niettemin zou het zeer nuttig zijn dat ieder regeringslid bij de aanvang van elk zittingsjaar nadere toelichting verschafft bij de ontwikkelingen op Europees vlak die zijn beleidsdepartement betreffen: de voorstellen van wetgevingshandeling, de stand van zaken inzake de omzetting van richtlijnen, de inbreukprocedures,...

Dit zou het best een vaste rubriek vormen in de jaarlijkse beleidsnota's. De parlementen kunnen daartoe een bepaling in hun reglement opnemen. Er zijn overigens precedentes waarbij parlementen in hun reglement de regeringsleden ertoe verplichten bepaalde aangelegenheden in de beleidsnota's op te nemen. Zo moeten de jaarlijkse beleidsbrieven van de leden van de Vlaamse

Le ministre des Affaires européennes peut assumer, pour son entité, un rôle de coordination en ce qui concerne la mise en œuvre du droit européen. Chaque ministre compétent reste responsable de la transposition proprement dite des directives et de l'application des règlements. Le ministre des Affaires européennes a davantage un rôle de contrôle, par exemple en veillant au respect des délais de transposition des directives pour son entité.

3. Une rubrique sur le respect des obligations à l'égard de l'UE dans les notes de politique (recommandation 6)

Les règlements des parlements imposent des obligations d'information aux gouvernements.

Ainsi, le Règlement de la Chambre des représentants impose à chaque membre du gouvernement l'obligation de transmettre à la Chambre un exposé d'orientation politique au début de la législature (article 121*bis*). Il prévoit aussi l'obligation pour les ministres de transmettre chaque année une note de politique à la Chambre (article 111).

Le Règlement du Parlement flamand prévoit que chaque membre du gouvernement dépose une note de politique au Parlement au début de la législature (article 81). En outre, les membres du gouvernement doivent introduire chaque année une lettre politique (article 82). Le Règlement du Parlement wallon donne la possibilité à chaque membre du gouvernement d'introduire une note d'orientation politique, mais n'impose aucune obligation dans ce sens (article 127).

Aucun règlement parlementaire ne prévoit l'obligation, pour les membres du gouvernement, d'accorder, dans leurs déclarations de politique ou notes de politique, une attention particulière au respect des obligations européennes. Il serait pourtant très utile qu'en début de session, chaque membre du gouvernement dresse un état des lieux de l'évolution des dossiers européens qui concernent son département en propre: les propositions d'actes législatifs, l'état d'avancement du processus de transposition de directives, les procédures d'infraction, etc.

Cela devrait faire l'objet d'une rubrique fixe dans les notes de politique annuelles. Les parlements pourraient insérer une disposition à cette fin dans leur règlement. Il y a d'ailleurs des précédents en l'espèce. En effet, dans leur règlement, certains parlements imposent aux membres du gouvernement l'obligation de faire figurer certaines matières dans les notes de politique. C'est ainsi

regering aangeven welk gevolg de regering heeft gegeven aan de arresten van het Grondwettelijk Hof en het Hof van Justitie van de Europese Unie die betrekking hebben op de regelgeving van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest (artikel 82 van het reglement van het Vlaams Parlement).

Een dergelijke informatieverplichting biedt uiteraard slechts een aanzet tot een grondige parlementaire opvolging van het Europese beleid van een regeringslid. Of en in welke mate de parlementen hiermee ook daadwerkelijk aan de slag gaan, hangt van de parlementsleden zelf af.

4. Een rubriek over de naleving van de EU-verplichtingen in managementplannen (aanbeveling 7)

De meeste entiteiten beschikken over een regeling die de houders van een managementfunctie in ministeriële departementen opdragen een managementplan of operationeel plan op te stellen. Veelal moet dit plan worden opgesteld binnen een korte termijn na de aanstelling. Zo moeten de houders van een managementfunctie in de federale overheidsdiensten en de programmatorische federale overheidsdiensten die plannen binnen zes maanden na hun aanstelling bezorgen aan de minister, staatssecretaris of leidinggevende ambtenaar (1).

De groeiende impact van de Europese regelgeving op het nationale beleid verantwoordt dat eenieder die binnen een ministerieel departement een managementfunctie uitoefent, in het managementplan aangeeft welke strategie hij zal volgen met betrekking tot de opvolging van de Europese verplichtingen.

5. Eurocoördinatoren en verantwoordelijken voor de omzetting (aanbevelingen 8-13)

De federale overheidsdiensten, de Gemeenschappen en de Gewesten en Kamer en Senaat hebben elk een eigen eurocoördinator aangewezen. De eurocoördinatoren zijn de verbindingsagenten tussen de FOD Buitenlandse Zaken en de administratie of het parlement dat hen heeft aangewezen. Zij zien toe op de tijdige en correcte omzetting van de richtlijnen die binnen hun bevoegdheden vallen. De eurocoördinatoren hebben toegang tot de databank Eurtransbel en kunnen aldus het traject

(1) Artikel 11 van het koninklijk besluit van 29 oktober 2001 betreffende de aanduiding en de uitoefening van de managementfuncties in de federale overheidsdiensten en de programmatorische federale overheidsdiensten.

que les membres du gouvernement flamand sont tenus de préciser dans leur lettre politique annuelle la suite que le gouvernement a donnée aux arrêts de la Cour constitutionnelle et de la Cour de justice de l'Union européenne relatifs à la réglementation de la Communauté flamande ou de la Région flamande (article 82 du règlement du Parlement flamand).

Il va sans dire que cette obligation d'information n'est que l'amorce d'un suivi parlementaire approfondi de la politique européenne d'un membre du gouvernement. C'est aux parlementaires eux-mêmes qu'il revient de décider s'il y a lieu de procéder effectivement à un tel suivi et, le cas échéant, dans quelle mesure.

4. Une rubrique sur le respect des obligations à l'égard de l'UE dans les plans de management (recommandation 7)

La plupart des entités disposent d'un règlement prévoyant que les titulaires d'une fonction de management dans des départements ministériels élaborent un plan de management ou un plan opérationnel. Ils doivent en général communiquer ce plan peu de temps après leur désignation. Ainsi, les titulaires d'une fonction de management dans les services publics fédéraux et les services publics fédéraux de programmation doivent, dans les six mois qui suivent leur désignation, transmettre ces plans au ministre, au secrétaire d'État ou au fonctionnaire dirigeant compétent (1).

L'impact grandissant de la réglementation européenne sur la politique nationale justifie que toute personne titulaire d'une fonction de management dans un département ministériel indique dans le plan de management quelle stratégie elle mettra en œuvre en vue de garantir le suivi des obligations européennes.

5. Eurocoördinateurs et responsables de la transposition (recommandations 8-13)

Les services publics fédéraux, les Communautés, les Régions, la Chambre et le Sénat ont chacun désigné leur propre eurocoördinateur. Les eurocoördinateurs sont les agents de liaison entre le SPF Affaires étrangères et l'administration ou le parlement qui les a désignés. Ils veillent à la transposition, correcte et dans les délais, des directives qui relèvent de leurs attributions. Les eurocoördinateurs ont accès à la banque de données Eurtransbel et peuvent ainsi suivre le parcours de toutes

(1) Article 11 de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux et les services publics fédéraux de programmation.

volgen van alle Europese richtlijnen die naar Belgisch recht moeten worden omgezet.

De eurocoördinatoren hebben een strategische plaats in de diensten van de regering : zij leiden de algemene procedure in hun dienst. Zij worden ook geacht aan de alarmbel te trekken als er op structurele problemen wordt gewezen, met name door SOLVIT. Hun functie (met betrekking tot de FOD's) brengt hen in contact met de verschillende regeringsleiders en kabinetsleden die de omzetting van de richtlijnen volgen.

Sinds 2002 belegt de FOD Buitenlandse Zaken tweemaandelijks vergaderingen met de eurocoördinatoren. De vergaderingen vinden plaats in aanwezigheid van een aantal medewerkers van de Permanente Vertegenwoordiging en van de Directie-Generaal Juridische Zaken die het contentieux beheert. De dagorde van deze vergaderingen kan zeer divers zijn, afhankelijk van de prioriteiten, maar bevat in ieder geval de volgende punten :

- de bespreking van alle voorstellen van richtlijnen en de recent bekendgemaakte richtlijnen ;
- de aanwijzing van de piloten voor de omzettingen ;
- het overlopen van de stand van zaken inzake de omzetting van de richtlijnen, de lopende EU Pilot-dossiers en de precontentieuze inbreukdossiers.

De heer François Roux, directeur-generaal Europese Zaken, FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, verklaarde tijdens de hoorzitting van 26 januari 2015 dat het, gelet op het belang van deze eurocoördinatoren, aanbeveling verdient dat elke FOD en betrokken overheid deze taak toevertrouwt aan ambtenaren met een rechtstreekse toegang tot het directiecomité en de voorzitter ervan binnen hun organisatie. Het lijkt bovendien raadzaam dat de eurocoördinatoren zich voltijds op hun taak kunnen toeleggen. Het samenwerkingsakkoord van 1994 tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten met betrekking tot de vertegenwoordiging van België in de Ministerraad van de Europese Unie moet worden heronderhandeld (1). Het dient te worden aangepast aan de wijzigingen die sindsdien zijn aangebracht,

(1) Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie (B.S. 17 november 1994) en Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie (B.S. 17 november 1994).

les directives européennes qui doivent être transposées en droit belge.

Les eurocoordinateurs occupent une position stratégique au sein des services du gouvernement : ils dirigent la procédure générale dans leur service. Ils sont également censés actionner le signal d'alarme si des problèmes structurels sont signalés, en l'occurrence par SOLVIT. De par leur fonction (en ce qui concerne les SPF), les eurocoordinateurs sont en contact avec les divers chefs de gouvernement et membres de cabinet qui suivent la transposition des directives.

Depuis 2002, le SPF Affaires étrangères organise des réunions bimestrielles avec les eurocoordinateurs. Ces réunions se déroulent en présence de plusieurs collaborateurs de la Représentation permanente et de la direction générale Affaires juridiques, qui gère le contentieux. L'ordre du jour de ces réunions peut être très varié, selon les priorités, mais il contient en tout cas les points suivants :

- l'examen de toutes les propositions de directives et des directives publiées récemment ;
- la désignation des pilotes en vue des transpositions ;
- l'examen rapide de l'état des lieux concernant la transposition des directives, les dossiers en cours dans le cadre du projet EU Pilot, et les dossiers précontentieux.

M. François Roux, directeur général des Affaires européennes, SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, a expliqué lors de l'audition du 26 janvier 2015 que, vu le rôle que jouent les eurocoordinateurs, il est recommandé que chaque SPF et chaque autorité concernée nomment à ce poste des fonctionnaires bénéficiant, au sein de leur organisation, d'un accès direct au comité de direction et à son président. Il paraît en outre judicieux que les eurocoordinateurs puissent se consacrer à leur tâche à temps plein. L'accord de coopération de 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de ministres de l'Union européenne doit être renégocié (1). Il doit être adapté aux modifications intervenues entre-temps, en particulier les réformes

(1) Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de ministres de l'Union européenne (*Moniteur belge* du 17 novembre 1994) et accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et le Collège réuni de la Commission communautaire commune, relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de ministres de l'Union européenne (*Moniteur belge* du 17 novembre 1994).

in het bijzonder de institutionele hervormingen naar aanleiding van de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Deze wijziging van het Samenwerkingsakkoord kan worden aangegrepen om de eurocoördinatorenvergadering in te schrijven in het nieuwe Samenwerkingsakkoord, om op die manier de werking ervan te institutionaliseren en het belang, de rol en opdrachten van de eurocoördinatoren te benadrukken.

6. Eurtransbel (aanbeveling 14)

De databank Eurtransbel, die op de FOD Buitenlandse Zaken in samenwerking met Fedict ontwikkeld werd, verleent aan de Europese coördinatoren een instrument in het kader van de omzetting van Europese richtlijnen in Belgisch recht.

Eurtransbel volgt het traject van de Europese normen vanaf de fase van het voorstel van richtlijn tot de volledige omzetting of de toepassing in overeenstemming met de Europese norm. Zij bevat ook de precontentieuze procedures met de Europese Commissie en de contentieuze procedures voor het Hof van Justitie van de Europese Unie. De databank geeft derwijze algemene overzichten op basis van vraagcriteria en het is tegelijkertijd mogelijk om precieze informatie op te vragen betreffende een specifieke richtlijn of een Europese norm in de ruimere zin, waartegen een precontentieuze of contentieuze procedure loopt.

Elke eurocoördinator, vertegenwoordiger van zijn administratie of zijn gefedereerde entiteit, heeft een actieve rol te spelen in het bijwerken van Eurtransbel.

Dit centrale beheersinstrument werd ontworpen zodat alle overheden die een rol spelen bij het omzettingsproces een overzicht van de omzetting kunnen krijgen en gedetailleerde informatie kunnen opvragen over de omzetting van een specifieke richtlijn. Volgens de regels van Eurtransbel hebben alle eurocoördinatoren en dossierbeheerders toegang tot de Eurtransbel-databank, zodat zij de taken in het kader van hun opdrachten kunnen uitvoeren. Alle federale en gewestelijke contactpunten kunnen de databank raadplegen. De andere diensten en de parlementen kunnen een toegang aanvragen bij de FOD Buitenlandse Zaken (1).

De databank blijkt momenteel echter op verschillende vlakken tekort te schieten. Ze is onvoldoende

institutionnelles opérées lors de l'entrée en vigueur du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'on pourrait profiter de cette modification de l'accord de coopération pour inscrire la réunion des eurocoördinateurs dans le nouvel accord, ce qui permettrait d'institutionnaliser son fonctionnement et de mettre en exergue l'importance des eurocoördinateurs ainsi que leur rôle et les missions qui leur sont confiées.

6. Eurtransbel (recommandation 14)

La banque de données Eurtransbel, qui a été développée au SPF Affaires étrangères en collaboration avec Fedict, offre aux eurocoördinateurs un outil dans le cadre de la transposition des directives européennes en droit belge.

Eurtransbel suit le parcours des normes européennes dès le stade de la proposition de directive jusqu'à la transposition intégrale ou la mise en œuvre conformément à la norme européenne. Elle répertorie également les procédures précontentieuses avec la Commission européenne et les procédures contentieuses introduites devant la Cour de justice de l'Union européenne. La banque de données donne des vues d'ensemble des normes européennes à partir de critères de recherche, mais elle permet également de rechercher des informations précises sur une directive spécifique ou, plus largement, sur une norme européenne à l'encontre de laquelle une procédure (pré)contentieuse est ouverte.

Chaque eurocoördinateur, représentant son administration ou son entité fédérée, a un rôle actif dans la mise à jour d'Eurtransbel.

Cet instrument de gestion central a été conçu de telle manière que toutes les autorités intervenant dans le processus de transposition puissent avoir une vue d'ensemble de la transposition et obtenir des informations détaillées sur la transposition d'une directive spécifique. Les règles d'Eurtransbel prévoient que tous les eurocoördinateurs et gestionnaires de dossiers ont accès à la banque de données, ce qui leur permet de s'acquitter des tâches inhérentes à leurs missions. Tous les points de contact fédéraux et régionaux peuvent consulter la banque de données. Les autres services et les parlements peuvent demander un accès auprès du SPF Affaires étrangères (1).

La banque de données présente actuellement des manquements à plusieurs niveaux. Elle manque de

(1) Antwoord van de minister van Begroting en Administratieve Vereenvoudiging op een schriftelijke vraag van senator Anciaux, 4 februari 2013.

(1) Réponse du ministre du Budget et de la Simplification administrative à une question écrite du sénateur Anciaux, 4 février 2013.

gebruiksvriendelijk en vertoont technische gebreken. Bovendien bestaat er voor de deelstaten geen verplichting om informatie in de databank in te voeren. Als gevolg daarvan wordt niet alle informatie in de databank opgeslagen, hetgeen niet bijdraagt tot de optimale werking ervan.

Waarnemers bestempelen de coördinatie evenwel als de grootste uitdaging voor de Belgische omgang met de Europese bestuurslaag (1). Coördinatie is noodzakelijk in alle stadia van de Europese beleidscyclus : vanaf de consultaties in de Europese Commissie in de zogenaamde expertcomités, over alle geledingen van de Raad, de comitologieprocedures, de volledige omzetting, de toepassing, de rapportering en de opvolging tot de administratieve en gerechtelijke stappen van de inbreukprocedure. Een gegevensbank waarin alle betrokkenen steeds inzage hebben in de actuele stand van zaken met betrekking tot iedere richtlijn, is daartoe een onmisbaar instrument.

7. Participatie (aanbeveling 15)

De participatie van burgers bij de totstandkoming van Europese regelgeving is om meerdere redenen nuttig. Deze inbreng is van groot belang, niet alleen voor de versterking van de democratische legitimiteit van de Europese instellingen en het EU-optreden, maar ook voor de verbetering van de kwaliteit van de regelgeving en de creatie van een breed draagvlak voor de regelgeving. Zij draagt ook bij aan de verbetering van de proactieve communicatie met de Europese Commissie.

Het beginsel van de participerende democratie is ingeschreven in artikel 11 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Dit artikel bepaalt dat de Europese instellingen de burgers en de representatieve organisaties de mogelijkheid bieden langs passende wegen hun mening over alle onderdelen van het optreden van de Unie kenbaar te maken en daarover in het openbaar in discussie te treden. De instellingen moeten een open, transparante en regelmatige dialoog met representatieve organisaties en met het maatschappelijk middenveld voeren. Ter wille van de samenhang en de transparantie van het optreden van de Unie dient de Europese Commissie op ruime schaal overleg te plegen met de betrokken partijen.

(1) G. DIERICKX, P. BURSSSENS en S. HELSEN, *Omzetting, toepassing en toepassingscontrole van het Europees beleid in België. Naar een structurele toepassing van de wijze waarop België zijn Europese verplichtingen nakomt*, Academia Press, Gent, 2003, blz. 272 e.v.

convivialité et présente des défauts techniques. En outre, les entités fédérées ne sont pas obligées d'y introduire des informations. Par conséquent, la banque de données ne contient pas toutes les informations et elle ne peut donc pas fonctionner de manière optimale.

Les observateurs considèrent toutefois la coordination comme le plus grand défi à relever par la Belgique dans le cadre de ses contacts avec les instances européennes (1). La coordination est nécessaire à tous les stades du cycle politique européen, depuis les consultations au sein des comités d'experts de la Commission européenne jusqu'aux phases administratives et judiciaires de la procédure d'infraction, en passant par tous les organes du Conseil, les procédures de comitologie, la transposition intégrale, l'application, le rapportage et le suivi. À cet effet, il est impératif que tous les intervenants concernés puissent accéder à une banque de données qui leur fournisse à tout moment la situation actualisée de chaque directive.

7. Participation (recommandation 15)

La participation des citoyens à l'élaboration de la réglementation européenne est utile à plusieurs titres. Cet apport est capital, non seulement pour renforcer la légitimité démocratique des institutions européennes et de l'action de l'Union européenne, mais aussi pour améliorer la qualité de la réglementation et pour créer un large soutien à celle-ci. Il contribue aussi à améliorer la communication proactive avec la Commission européenne.

Le principe de la démocratie participative est inscrit à l'article 11 du Traité sur l'Union européenne. Cet article dispose que les institutions européennes donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union. Les institutions doivent entretenir un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile. En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission européenne procède à de larges consultations des parties concernées.

(1) G. DIERICKX, P. BURSSSENS et S. HELSEN, *Omzetting, toepassing en toepassingscontrole van het Europees beleid in België. Naar een structurele toepassing van de wijze waarop België zijn Europese verplichtingen nakomt*, Academia Press, Gand, 2003, pp. 272 et suiv.

Ook voor richtlijnen is die participatie in de eerste plaats zinvol tijdens de totstandkoming van de richtlijn zelf. Participatie tijdens de omzetting van richtlijnen is eveneens nuttig, maar de grote beleidskeuzes zijn dan veelal reeds gemaakt.

Artikel 11 van het Verdrag betreffende de Europese Unie bevat derhalve een opdracht voor de instellingen van de Europese Unie zelf. Het komt hen toe dit te concretiseren en op dat vlak kan ongetwijfeld nog veel vooruitgang worden geboekt. In het document « Staat van de Europese Unie. Een democratische en concurrerende Unie die werkt voor alle burgers » van de Nederlandse regering luidt het als volgt : « (...) het beginsel van de participerende democratie zoals opgenomen bij het Verdrag van Lissabon moet concreet handen en voeten krijgen, de dialoog met het maatschappelijk middenveld, met de nationale parlementen en de sociale partners moet duidelijk vorm krijgen ».

Dit belet niet dat ook de lidstaten initiatieven ontplooiën om de betrokkenheid van burgers en organisaties bij de totstandkoming van Europese regelgeving te vergroten. Hierbij kan concreet worden gedacht aan, bijvoorbeeld, internetconsultatie of burgerplatforms.

Internetconsultatie wordt reeds veelvuldig toegepast in Nederland. Het Nederlandse ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beheert een website met overheidsinformatie (www.overheid.nl). De website bevat onder meer een onderdeel bestemd voor internetconsultatie (www.internetconsultatie.nl). Daarop vindt men informatie over regelgeving die wordt voorbereid en waarover via het internet wordt geconsulteerd. Eenieder kan reageren op voorstellen van besluit en wetsvoorstellen, maar ook op voorstellen van ordonnantie of richtlijn.

De aangeboden informatie bevat niet alleen een link naar het officiële document, maar omschrijft ook bondig het doel van de ontworpen regeling, identificeert de doelgroepen die erdoor worden geraakt, somt de te verwachten effecten van de regeling op, geeft het doel van de consultatie aan en bepaalt de datum waarop de consultatie wordt afgesloten. Soms wordt gevraagd een algemene reactie te geven, soms worden één of meer concrete vragen voorgelegd.

Pour les directives aussi, cette participation se justifie tout d'abord au stade de leur élaboration. La participation lors de la transposition des directives est également utile, mais, à ce stade, les grands choix politiques ont souvent déjà été faits.

L'article 11 du Traité sur l'Union européenne contient donc une mission dont il charge les institutions de l'Union européenne elles-mêmes. Il leur appartient de concrétiser cette mission et, à ce niveau, il est incontestable que beaucoup de progrès peuvent encore être faits. Dans le document intitulé « *Staat van de Europese Unie. Een democratische en concurrerende Unie die werkt voor alle burgers* » (État de l'Union européenne. Une union démocratique et concurrentielle qui fonctionne pour tous les citoyens) du gouvernement néerlandais, on peut lire : « (...) le principe de la démocratie participative, tel qu'il figure dans le Traité de Lisbonne, doit trouver sa traduction concrète ; le dialogue avec la société civile, les parlements nationaux et les partenaires sociaux doit prendre corps » (traduction).

Cela ne doit pas empêcher les États membres de prendre des initiatives visant à accroître la participation des citoyens et des organisations à l'élaboration de la réglementation européenne. L'on peut penser concrètement à une consultation en ligne ou à des plateformes de citoyenneté par exemple.

Les consultations en ligne sont un outil fréquemment utilisé aux Pays-Bas. Le ministère néerlandais de l'Intérieur et des relations du Royaume gère un site contenant des informations relatives aux pouvoirs publics (www.overheid.nl). Ce site contient notamment un volet destiné aux consultations en ligne (www.internetconsultatie.nl). L'on y trouve des informations sur la réglementation en préparation et qui fait l'objet d'une consultation en ligne. Chacun peut réagir aux propositions d'arrêté et de loi, mais aussi aux propositions d'ordonnance ou de directive.

Les informations présentées contiennent un lien vers le document officiel et décrivent sommairement le but de la réglementation en projet ; elles identifient les groupes cibles touchés, énumère les effets prévisibles de la réglementation, indiquent le but de la consultation et fixent la date de clôture de la consultation. Le site demande une réaction générale ou soumet parfois une ou plusieurs questions concrètes.

Na afloop van de consultatie worden de reacties met de naam van de auteurs op de website openbaar gemaakt, tenzij een auteur hiertegen bezwaar maakt. Het resultaat van de consultatie en de verwerking daarvan worden in een verslag op hoofdlijnen vermeld op de website. Eenieder kan zich registreren om een bericht (via mail of RSS) te ontvangen van nieuwe consultaties, waarbij men desgewenst ook een interesseprofiel kan opgeven.

De consultaties lokken doorgaans een tiental reacties uit, vaak van organisaties. Geregeld is het aantal reacties echter beduidend hoger (bijvoorbeeld 100 voor een wijzigingsvoorstel inzake dierenwelzijn, 87 voor een wetsvoorstel tegen het misbruik van de Wet openbaarheid van bestuur, 53 voor het « conceptwetsvoorstel aanpassing bewaarplicht telecommunicatiegegevens »,...). Zeer zelden lukt een consultatie geen enkele reactie uit.

Deze procedure wordt ook aangewend voor voorstellen van ordonnantie of richtlijn. Recente voorbeelden zijn het richtlijnvoorstel voor de bevordering van de aandeelhoudersbetrokkenheid (7 reacties), het richtlijnvoorstel inzake bepaalde toegestane gebruikswijzen van verweesde werken (22 reacties) en het richtlijnvoorstel betreffende collectieve beheersorganisaties (9 reacties). De website vermeldt bij de consultatie over Europese voorstellen overigens soms uitdrukkelijk dat de « standpunten zullen worden gebruikt om de Nederlandse positie voor de onderhandelingen in Brussel nader te bepalen. »

In België is internetconsultatie over regelgeving in wording nog onbestaande. Wellicht verdient het aanbeveling om dit procedé niet voor te behouden aan Europese regelgeving, maar het naar Nederlands voorbeeld aan te wenden voor nationale en Europese regelgeving. Zo niet dreigt een verbrokkeling, waardoor de slagkracht van het instrument kan worden aangetast. Anderzijds zou België ervoor kunnen opteren alvast een project inzake internetconsultatie over Europese regelgeving op te starten. Daaruit kunnen dan naderhand lessen worden getrokken voor een bredere internetconsultatie. De FOD Buitenlandse Zaken lijkt de aangewezen beheerder te zijn voor een internetconsultatie over Europese regelgeving. Wanneer wordt geopteerd voor een bredere consultatie, komt die rol wellicht beter toe aan de Federale Overheidsdienst Justitie.

À l'issue de la consultation, les réactions ainsi que le nom des auteurs sont publiés sur le site, pour autant que les auteurs n'y objectent pas. Le résultat de la consultation et le traitement de celui-ci font ensuite l'objet d'un rapport dont les grandes lignes sont publiées sur le site web. Chacun peut s'enregistrer de manière à recevoir un message (par courriel ou RSS) l'informant des nouvelles consultations. Il est même possible d'indiquer un profil des sujets qui vous intéressent.

Les consultations suscitent en général une dizaine de réactions qui émanent la plupart du temps d'organisations. Il arrive régulièrement que le nombre de réactions soit nettement plus élevé (par exemple 100 pour une proposition de modification des règles relatives au bien-être animal, 87 pour une proposition de loi visant à réprimer les abus de la loi sur la transparence de l'administration, 53 pour la proposition de loi visant à adapter l'obligation de conserver les données de télécommunications...). Il est très rare qu'une consultation ne suscite aucune réaction.

Cette procédure est aussi appliquée pour les propositions d'ordonnance ou de directive. Parmi les exemples récents, citons la proposition de directive visant à promouvoir la participation des actionnaires (7 réactions), la proposition de directive relative à certains modes d'utilisation des œuvres orphelines (22 réactions) et la proposition de directive relative aux organisations de gestion collective (9 réactions). Le site indique d'ailleurs parfois explicitement, lors de consultations sur des propositions européennes, que les « points de vue exprimés seront utilisés pour définir plus précisément la position des Pays-Bas en vue des négociations à Bruxelles ».

En Belgique, il n'existe pas encore de consultation en ligne sur la réglementation en gestation. Sans doute est-il recommandé de ne pas réserver ce procédé à la seule réglementation européenne et de s'inspirer de l'exemple néerlandais en l'appliquant à la réglementation tant nationale qu'européenne. Ne pas le faire impliquerait un risque de fragmentation susceptible d'affecter la force de l'instrument. Par ailleurs, la Belgique pourrait déjà opter pour le lancement d'un projet de consultation en ligne à propos de la réglementation européenne. L'on pourra alors tirer les leçons de cette expérience en vue d'élargir la consultation en ligne à d'autres sujets. Le SPF Affaires étrangères semble être le gestionnaire tout désigné d'une consultation en ligne concernant la réglementation européenne. Si l'on opte pour une extension de cette forme de consultation, ce rôle devra sans doute être confié de préférence au SPF Justice.

8. Informatie (aanbeveling 16)

België beschikt niet over een website die de informatie over de implementatie van richtlijnen op een overzichtelijke en geactualiseerde wijze presenteert. Een dergelijke website zou een tweevoudig doel kunnen hebben.

Vooreerst kan hij algemene uitleg verschaffen over de werking en de bevoegdheden van de Unie.

Daarnaast kan de website een inventaris bieden van EU-richtlijnen die door België moeten worden geïmplementeerd. De Nederlandse website *www.overheid.nl* kan daartoe dienen als voorbeeld. De website bevat een wetgevingskalender, waarvan een gedeelte specifiek gewijd is aan de EU-richtlijnen die door Nederland moeten worden geïmplementeerd.

9. Continuïteit tussen onderhandeling en omzetting (aanbevelingen 17 en 18)

Een klassiek pijnpunt bij de omzetting van richtlijnen is de « cesuur » tussen de onderhandelings- en omzettingfase van richtlijnen. Wanneer niet dezelfde personen of zelfs dezelfde departementen betrokken zijn bij de onderhandeling en de omzetting van een richtlijn, verloopt de omzetting moeizamer en is het risico op fouten groter.

Het is om die reden belangrijk om reeds bij de aanvang van de onderhandelingen de departementen en zelfs de personen te identificeren die voor de eigenlijke omzetting zullen moeten instaan. Zij dienen nauw bij de onderhandeling te worden betrokken, zonder noodzakelijk de onderhandeling zelf te moeten voeren.

Verschillende lidstaten belasten dezelfde personen met de onderhandeling en de omzetting. Dit is de praktijk in Bulgarije, Estland, Griekenland, Finland, Oostenrijk, Roemenië en Malta. In Hongarije, Slovenië (meestal), Slovakije, Spanje, Duitsland, Nederland en Letland zijn minstens dezelfde departementen bij de onderhandeling en de omzetting betrokken (1).

Aanwijzing 340 van de Nederlandse « Aanwijzingen voor de regelgeving » bepaalt dat zij die deelnemen aan de voorbereiding van of de onderhandelingen over

(1) FOD Buitenlandse Zaken, verslag van de « Conferentie over de omzetting van richtlijnen », 22-23 november 2010, blz. 54.

8. Information (recommandation 16)

La Belgique ne dispose pas d'un site web donnant de manière claire une information actualisée sur la mise en œuvre des directives. Un tel site web pourrait avoir un double objectif.

D'une part, il pourrait donner des explications générales sur le fonctionnement et les compétences de l'Union.

D'autre part, il pourrait présenter un inventaire des directives européennes que la Belgique doit mettre en œuvre. Le site web néerlandais *www.overheid.nl* peut servir de modèle. Le site web présente un calendrier législatif dont une partie est consacrée spécifiquement aux directives européennes que les Pays-Bas doivent mettre en œuvre.

9. Continuité entre la négociation et la transposition (recommandations 17 et 18)

Une difficulté couramment rencontrée lors de la transposition des directives est l'« intervalle » entre la phase de négociation des directives et celle de leur transposition. Si ce ne sont pas les mêmes personnes voire les mêmes départements qui sont associés aux négociations et à la transposition d'une directive, la transposition s'effectue moins aisément et le risque d'erreurs est plus grand.

C'est pourquoi il importe de désigner dès le début des négociations les départements, voire les personnes, qui seront chargés de la transposition proprement dite. Ceux-ci doivent être associés étroitement aux négociations sans pour autant devoir les mener eux-mêmes.

Différents États membres chargent les mêmes personnes des négociations et de la transposition. C'est l'usage en Bulgarie, en Estonie, en Grèce, en Finlande, en Autriche, en Roumanie et à Malte. En Hongrie, en Slovénie (généralement), en Slovaquie, en Espagne, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Lettonie, ce sont au moins les mêmes départements qui sont associés aux négociations et à la transposition (1).

L'indication n° 340 des « *Aanwijzingen voor de regelgeving* » des Pays-Bas précise que ceux qui participent à la préparation ou à la négociation d'actes

(1) SPF Affaires étrangères, compte rendu de la « Conférence sur la transposition des directives », 22-23 novembre 2010, p. 54.

bindende EU-rechtshandelingen, er zorg voor dragen dat de wetgevingsafdelingen van de betrokken ministeries daarbij worden ingeschakeld in een zo vroeg mogelijk stadium.

Afhankelijk van de aard van de materie kan de betrokkenheid van de omzettende overheden variëren. Mogelijke varianten zijn :

— het toezenden van EU-documenten met een aanduiding van het stadium waarin het voorstel zich bevindt en een gericht verzoek om commentaar ;

— het houden van een intern instructie-overleg ter afstemming van de inbreng ;

— het deelnemen aan de onderhandelingen indien implementatie naar verwachting belangrijke consequenties zal hebben voor de nationale regelgeving ;

— het inrichten van een dossierteam, waarin de omzettende overheid van het onderhandelingsstadium tot en met het implementatiestadium in oplopende mate betrokken is.

Indien het niet mogelijk blijkt dezelfde personen of departementen bij de onderhandeling en de omzetting te betrekken, bijvoorbeeld doordat het voorstel van richtlijn in een late fase nog ingrijpend werd gewijzigd of doordat de vroege bepaling van de bevoegdheid niet mogelijk was, is een goede en gedetailleerde communicatie noodzakelijk tussen de onderhandelaar en de omzetter.

10. Planning (aanbevelingen 19-22)

De meeste lidstaten stellen, al dan niet verplicht, een planning op voor de omzetting van een richtlijn. Sommige lidstaten laten in deze planning een buffer opnemen zodat de oorspronkelijke planning beperkt kan worden overschreden. In Litouwen en Portugal moeten de einddata van de plannings en dus ook de omzettingswerkzaamheden, afhankelijk van het karakter van het rechtsinstrument, 1 maand, 6 maanden tot zelfs 9 maanden voor het einde van de omzettingstermijn aflopen. In het Verenigd Koninkrijk maken de onderhandelaars en de omzetters samen een rapport en een omzettingssplanning die aan de ministers worden voorgelegd binnen de twee weken na de bekendmaking in het Publicatieblad. De omzettingmaatregelen moeten er ruim voor de omzettingsdeadline afgewerkt worden zodat de ondernemers de impact van de nieuwe regelgeving goed kunnen inplannen. De nieuwe regelgeving

juridiques européens contraignants veillent à ce que les sections législatives des ministères concernés y soient associées au stade le plus précoce possible.

L'association des autorités de transposition peut varier en fonction de la nature de la matière. Plusieurs variantes sont possibles :

— l'envoi des documents UE avec indication du stade d'avancement de la proposition, ainsi que d'une demande de commentaire ciblée ;

— l'organisation d'une concertation interne visant à donner des instructions quant à la contribution à apporter aux négociations ;

— la participation aux négociations si l'on s'attend à ce que la mise en œuvre ait des répercussions importantes sur la réglementation nationale ;

— la constitution d'une équipe chargée du dossier, à laquelle l'autorité de transposition est associée dans une mesure croissante, depuis le stade de négociation jusqu'au stade de mise en œuvre.

S'il n'est pas possible d'associer les mêmes personnes ou départements aux négociations et à la transposition, par exemple parce que la proposition de directive a encore été profondément modifiée tardivement ou parce qu'il n'a pas été possible de déterminer rapidement la compétence, une bonne communication et une information détaillée entre le négociateur et la personne chargée de la transposition sont indispensables.

10. Planning (recommandations 19-22)

La plupart des États membres élaborent, volontairement ou non, un calendrier de transposition d'une directive. Certains États membres y intègrent une marge de sécurité permettant de dépasser légèrement le calendrier initial. En Lituanie et au Portugal, les échéances des plannings et donc les activités de transposition doivent se terminer 1 mois, 6 mois et même jusqu'à 9 mois avant l'expiration du délai de transposition, en fonction du caractère de l'instrument juridique. Au Royaume-Uni, les négociateurs et les personnes chargées de la transposition élaborent ensemble un rapport et un calendrier de transposition et les soumettent aux ministres dans les deux semaines suivant la publication dans le Journal officiel. Les mesures de transposition doivent être finalisées bien avant l'expiration du délai de transposition pour que les entrepreneurs puissent bien évaluer l'incidence des nouvelles réglementations.

mag echter niet in werking treden voor de dag waarop de omzettingstermijn van de richtlijn werd bepaald, tenzij de inwerkingtreding de ondernemingen ten goede zou kunnen komen. Luxemburg nam een recente maatregel, waarbij de bevoegde ministers uitgenodigd worden om hun wetsontwerp ten laatste 6 maanden na de publicatie van de richtlijn aan de ministerraad voor te leggen.

11. Snelle start van de omzettingsmaatregelen (aanbevelingen 23-24)

Het omzettingsproces is vaak omslachtig en tijdrovend. Het is dan ook essentieel om de omzettingstermijn optimaal te benutten en de omzetting zo snel mogelijk op te starten.

Een kleine winst kan al worden geboekt door de eigenlijke omzettingwerkzaamheden reeds op te starten vóór de bekendmaking van de richtlijn in het Publicatieblad. In de praktijk kunnen er 6 tot 8 weken verlopen tussen het aannemen en de bekendmaking van een Europese legislatieve tekst.

Algemene voorbereidende stappen in de omzetting kunnen in sommige gevallen zelfs nog vroeger worden gezet. Tijdens de onderhandelingen komen de contouren van de definitieve richtlijn al tot uiting, al kan een voorstel van richtlijn ook in een late fase van de totstandkoming nog ingrijpend wijzigen. Dit moet van geval tot geval worden beoordeeld. Het betrekken van de eigenlijke omzetters bij de onderhandeling laat in ieder geval toe dat het omzettingsproces zo vroeg mogelijk wordt aangevat.

12. Een reguleringssimpactanalyse voor de voorstellen van richtlijn (aanbeveling 25-26)

Tijdens de hoorzittingen en ook uit literatuurstudie blijkt dat de Belgische overheden veelal een weinig kritische houding aannemen tegenover voorstellen van EU-richtlijnen. Het onuitgesproken standpunt lijkt vaak te zijn dat hetgeen nuttig is voor Europa, in beginsel ook « goed » is voor België. Daardoor vergewissen de Belgische regelgevers zich pas tijdens de omzetting-fase van de reële budgettaire, economische, sociale en logistieke impact van de richtlijnen. Dit bemoeilijkt en vertraagt het omzettingsproces. Wellicht is dit ook een (gedeeltelijke) verklaring voor de laattijdige omzetting van de richtlijn 91/271/EEG met betrekking tot het stedelijk afvalwater en de daaruit volgende veroordeling van België door het Hof van Justitie.

La nouvelle réglementation ne peut toutefois entrer en vigueur avant la date ultime fixée pour la transposition de la directive, à moins que l'entrée en vigueur ne puisse être profitable aux entreprises. Le Luxembourg vient de prendre une mesure invitant les ministres compétents à présenter leur projet de loi au Conseil des ministres au plus tard 6 mois après la publication de la directive.

11. Mise en œuvre immédiate des mesures de transposition (recommandations 23-24)

Le processus de transposition est souvent compliqué et nécessite beaucoup de temps. Il est donc essentiel d'utiliser de manière optimale le délai de transposition et de commencer la transposition le plus vite possible.

Il est déjà possible de gagner un peu de temps en commençant déjà les travaux de transposition proprement dits avant la publication de la directive dans le Journal officiel. En pratique, il peut s'écouler de 6 à 8 semaines entre l'adoption d'un texte législatif européen et sa publication.

Dans certains cas, des travaux préparatoires généraux en vue de la transposition peuvent même être entrepris plus tôt encore. Les contours de la directive définitive apparaissent déjà au cours des négociations, même si une proposition de directive peut encore subir de profondes modifications à un stade avancé de son élaboration. Cet aspect doit être évalué au cas par cas. L'association des personnes chargées de la transposition proprement dite aux négociations permet en tout cas de lancer le plus vite possible le processus de transposition.

12. Une analyse d'impact de la réglementation en ce qui concerne les propositions de directive (recommandations 25-26)

Les auditions et l'étude de la littérature spécialisée ont révélé que les autorités belges adoptent généralement une attitude peu critique à l'égard des propositions de directives européennes. On considère souvent sans le dire que ce qui est utile pour l'Europe est en principe « bon » pour la Belgique. Il en résulte que les autorités réglementaires belges ne s'assurent que pendant la phase de transposition des véritables répercussions budgétaires, économiques, sociales et logistiques des directives, ce qui complique et ralentit le processus de transposition. Ceci explique peut-être aussi (en partie) le retard pris par la transposition de la directive 91/271/CEE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires et la condamnation par la Cour de justice que ce retard a valu à la Belgique.

Andere lidstaten pogen zich echter reeds in een zeer vroeg stadium van de Europese wetgevingsprocedure een beeld te vormen van de impact van de voorgenomen richtlijn. Dat is onder meer het geval in het Verenigd Koninkrijk :

« *Ministers must ensure that :*

a. they are well sighted on all EU measures relevant to their department, from the initial Commission proposal through to transposition and implementation ; and

b. their department assesses from the outset the impact on the UK of the proposed legislation and effectively project manages the process from negotiation to transposition. » (1)

Die passieve opstelling van België tijdens de onderhandelingsfase staat in contrast met de discipline die verschillende Belgische overheden zichzelf opleggen bij het ontwerpen van interne regelgeving. Zowel de federale als de Vlaamse overheid onderwerpen talrijke wetsontwerpen en ontwerpen van decreet aan een reguleringssimpactanalyse (RIA). De regelgevingsimpactanalyse (RIA) is een voorafgaande evaluatie van de potentiële gevolgen (en neveneffecten) van ontwerpen van regelgeving op economisch, milieu en sociaal gebied en op de overheid. De RIA dient zo vroeg mogelijk in het voorbereidingsproces van het ontwerp van regelgeving gerealiseerd te worden ten einde de beleidskwaliteit te verbeteren (efficiëntie/coherentie).

De wettelijke basis voor de federale RIA bevindt zich in hoofdstuk 2 van Titel 2 van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging. Elk regeeringslid voert de impactanalyse uit van de voorontwerpen van wet en van de ontwerpen van koninklijke of ministeriële besluiten die onder zijn bevoegdheid vallen en waarvoor de tussenkomst van de Ministerraad is vereist door een wettelijke of reglementaire bepaling. Voor elke tekst moet de impact op 21 domeinen worden getoetst : kansarmoedebestrijding, gelijke kansen en sociale cohesie, gelijkheid van mannen en vrouwen, gezondheid, werkgelegenheid, consumptie- en productiepatronen, economische ontwikkeling, investeringen, onderzoek en ontwikkeling, kmo's, administratieve lasten, energie, mobiliteit, voeding, klimaatverandering, natuurlijke hulpbronnen, buiten- en binnenlucht, biodiversiteit, hinder, overheid en beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling. De impactanalyses worden gepubliceerd

(1) V. MILLER, *Making EU Law into UK Law*, 2014, *Library of the House of Commons*, blz. 3-4.

D'autres États membres tentent déjà à un stade très précoce de la procédure législative européenne de se faire une idée de l'incidence de la directive projetée. C'est notamment le cas du Royaume-Uni :

« *Ministers must ensure that :*

a. they are well sighted on all EU measures relevant to their department, from the initial Commission proposal through to transposition and implementation ; and

b. their department assesses from the outset the impact on the UK of the proposed legislation and effectively project manages the process from negotiation to transposition. » (1)

Cette passivité de la Belgique au cours de la phase de négociation contraste avec la discipline que les différentes autorités belges s'imposent dans l'élaboration de la réglementation interne. L'autorité fédérale comme l'autorité flamande soumettent de nombreux projets de loi et de décret à une analyse d'impact de la réglementation (AIR). L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est une évaluation préalable des conséquences potentielles (et des effets secondaires) de projets de réglementation dans les domaines économique, environnemental et social et sur les pouvoirs publics. L'AIR doit être réalisée au stade le plus précoce possible du processus de préparation du projet de réglementation afin d'améliorer la qualité de la politique (efficacité/cohérence).

L'AIR fédérale trouve son fondement juridique dans le chapitre 2 du titre 2 de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative. Chaque membre du gouvernement procède à l'analyse d'impact des avant-projets de loi et des projets d'arrêtés royaux ou ministériels qui relèvent de sa compétence et pour lesquels l'intervention du Conseil des ministres est requise par une disposition légale ou réglementaire. L'impact de chaque texte doit être évalué dans 21 domaines : la lutte contre la précarité, l'égalité des chances et la cohésion sociale, l'égalité des hommes et des femmes, la santé, l'emploi, les modèles de consommation et de production, le développement économique, les investissements, la recherche et le développement, les PME, les charges administratives, l'énergie, la mobilité, l'alimentation, le changement climatique, les ressources naturelles, la qualité de l'air intérieur et extérieur, la biodiversité, les nuisances, les pouvoirs publics et la cohérence de la politique en faveur

(1) V. MILLER, *Making EU Law into UK Law*, 2014, *Library of the House of Commons*, pp. 3-4.

op de website van de Dienst voor de Administratieve Vereenvoudiging. De impactanalyses die betrekking hebben op wetsontwerpen worden gepubliceerd op het ogenblik van de indiening van het ontwerp bij het Parlement. De impactanalyses die betrekking hebben op koninklijke en ministeriële besluiten alsook op omzendingbrieven worden gepubliceerd op het ogenblik van hun bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*.

De Vlaamse RIA moet worden opgemaakt voor alle voorontwerpen van decreet en besluiten van de Vlaamse regering die een regulerend effect hebben op de burger, het bedrijfsleven of non-profit organisaties.

Het lijkt aangewezen om deze bestaande analysemethoden ook toe te passen op de voorstellen van richtlijn. Nu wordt de reguleringimpactanalyse immers pas toegepast op de wetsontwerpen van wet, decreet of ordonnantie die de richtlijnen omzetten. Op dat ogenblik heeft die RIA evenwel slechts een (zeer) beperkt nut, aangezien de beleids marge van de Belgische overheden dan sterk begrensd is (1).

Het is wel aangewezen erop toe te zien dat de reguleringimpactanalyse die op Belgisch niveau wordt opgezet, aansluit bij de Europese effectbeoordeling en daarmee geen nodeloze overlappingsen vertoont.

Het komt aan de Belgische onderhandelaars toe om een voorstel van richtlijn op het geschikte ogenblik middels de federale regering of een deelregering aan een RIA te onderwerpen. Dit dient uiteraard te gebeuren op een ogenblik waarop België nog een maximale invloed op de inhoud van het voorstel kan uitoefenen en dus in ieder geval vóór de standpuntbepaling in de Raad. Anderzijds moet rekening worden gehouden met eventuele latere wijzigingen van het voorstel en dient de impactanalyse desgevallend te worden geactualiseerd.

(1) Zie, ter illustratie, Vlaams Departement Bestuurszaken, Leidraad voor de opmaak van een reguleringimpactanalyse, blz. 19 : « U moet wél een RIA opmaken voor omzettingen van Europese richtlijnen of internationale akkoorden. In de RIA zullen de bepalingen van de richtlijn of het internationaal akkoord als gegeven moeten worden beschouwd en zal de RIA zich beperken tot de vrijheidsgraden die de richtlijn of het akkoord laat. Om te bepalen wat deze vrijheidsgraden zijn, zal dikwijls een grondige juridische studie van de Europese richtlijn noodzakelijk zijn. »

du développement. Les analyses d'impact sont publiées sur le site web de l'Agence pour la Simplification administrative. Les analyses d'impact qui portent sur des projets de loi sont publiées au moment du dépôt du projet au Parlement. Les analyses d'impact qui portent sur des arrêtés royaux et ministériels ainsi que sur des circulaires sont publiées au moment de la publication de ceux-ci au *Moniteur belge*.

Du côté flamand, l'AIR doit être réalisée pour tous les avant-projets de décrets et d'arrêtés du gouvernement flamand qui ont un effet régulateur sur le citoyen, les entreprises et les organisations non marchandes.

Il semble souhaitable d'appliquer également ces méthodes d'analyse aux propositions de directive. À l'heure actuelle, l'AIR n'est en effet appliquée qu'aux avant-projets de loi, décret ou ordonnance qui transposent les directives. Or, à ce stade, l'AIR n'a qu'une utilité (très) réduite puisque la marge de manœuvre politique des autorités belges est alors très limitée (1).

Il convient certes de veiller à ce que l'analyse d'impact de la réglementation réalisée au niveau belge se greffe sur l'évaluation d'incidence européenne et à ce qu'il n'y ait pas de chevauchements inutiles entre les deux.

Il appartient aux négociateurs belges de soumettre une proposition de directive à une AIR au moment opportun par l'intermédiaire du gouvernement fédéral ou du gouvernement d'une entité fédérée. L'AIR doit bien sûr avoir lieu à un moment où la Belgique peut encore exercer une influence maximale sur le contenu de la proposition, soit, en tout cas, avant la prise de position au Conseil. Il faut par ailleurs tenir compte de modifications éventuellement apportées à la proposition à un stade ultérieur et donc actualiser l'analyse d'impact.

(1) Voir, à titre d'illustration, *Vlaams Departement Bestuurszaken, Leidraad voor de opmaak van een reguleringimpactanalyse*, p. 19 : « Vous devez toutefois procéder à une AIR pour les transpositions de directives européennes ou d'accords internationaux. L'AIR devra considérer les dispositions de la directive ou de l'accord international comme une donnée et se limiter aux degrés de liberté que laisse la directive ou l'accord. Pour déterminer ces degrés de liberté, il sera souvent nécessaire de procéder à une analyse juridique approfondie de la directive européenne. » (traduction)

13. Vroeg advies van de Raad van State over de bevoegdheidsverdeling (aanbeveling 27)

Europese regelgeving houdt geen rekening met de wijze waarop de regelgevende bevoegdheid in de lidstaten is georganiseerd. Lidstaten die, zoals België, een interne bevoegdheidsverdeling hebben doorgevoerd, worden bij de implementatie van het Europese recht geconfronteerd met een bijkomende moeilijkheid : de Europese regel moet worden omgezet door de daartoe bevoegde overheid.

Het is niet altijd eenvoudig om te bepalen welke entiteit binnen de Belgische federatie bevoegd is voor de omzetting van een richtlijn. Naargelang de aangelegenheid komt die bevoegdheid toe aan één entiteit, desgevallend na overleg met andere entiteiten, aan meerdere entiteiten van hetzelfde bestuursniveau (bijvoorbeeld de drie Gewesten of de drie Gemeenschappen) of aan meerdere entiteiten van verschillende bestuursniveaus (bijvoorbeeld de Staat en de Gewesten). De bevoegdheidsblokken van de federale Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen zijn overigens niet altijd scherp afgebakend. De concepten die in het EU-recht worden gehanteerd, kunnen bovendien een andere begrip-sinhoud hebben dan gelijklopende concepten in het Belgische recht.

De Belgische interne bevoegdheidsverdeling kan leiden tot een vertraging bij de omzetting, doordat langdurig onzekerheid bestaat over de vraag welke overheid bevoegd is voor de omzetting. Het snel verwerven van een precies beeld van de bevoegdheidsverdeling is bijgevolg nuttig. Daardoor kunnen de snelheid en de kwaliteit van de omzetting worden bevorderd. Een snel en precies inzicht in de bevoegdheidsverdeling laat bovendien toe dat de gepaste samenwerkingsprocedures sneller worden opgezet en in werking gesteld.

Om die redenen verdient het aanbeveling de afdeling Wetgeving van de Raad van State in een vroeger stadium bij de omzetting van richtlijnen en de uitvoering van verordeningen te betrekken. Nu wordt de Raad van State slechts geconsulteerd over het voorontwerp van wet, decreet of ordonnantie of het ontwerp van besluit waarbij de Europese norm wordt omgezet of uitgevoerd. Daarmee treedt de afdeling Wetgeving evenwel slechts aan in een late fase van de implementatie. Kostbare tijd is verloren gegaan doordat de vertegenwoordigers van de betrokken entiteiten zelf een analyse van de bevoegdheidsverdeling hebben moeten uitvoeren. Bovendien is het vaak moeilijk om in een dergelijk laat stadium het politieke besluitvormingsproces nog terug te schreeven.

13. Avis précoce du Conseil d'État concernant la répartition des compétences (recommandation 27)

La réglementation européenne ne tient aucun compte de la manière dont la compétence réglementaire est organisée dans les États membres. Les États membres qui, comme la Belgique, ont procédé à une répartition interne des compétences, sont confrontés lors de la mise en œuvre du droit européen à une difficulté supplémentaire : la règle européenne doit être transposée par l'autorité qui y est habilitée.

Il n'est pas toujours simple de déterminer quelle entité de la fédération belge est compétente pour la transposition d'une directive. Selon la matière, cette compétence appartient à une seule entité, le cas échéant après concertation avec les autres entités, à plusieurs entités du même niveau administratif (par exemple, les trois Régions ou les trois Communautés) ou à plusieurs entités de différents niveaux administratifs (par exemple le Sénat et les Régions). Les blocs de compétences de l'État fédéral, des Régions et des Communautés ne sont d'ailleurs pas toujours clairement délimités. Les concepts utilisés dans le droit de l'UE peuvent en outre avoir une autre signification que ceux du même nom utilisés en droit belge.

La répartition interne des compétences en Belgique peut ralentir la transposition car la détermination certaine de l'autorité compétente pour la transposition prend parfois beaucoup de temps. Il est dès lors utile de se forger rapidement une idée précise de la répartition des compétences. Cela peut être bénéfique à la rapidité et à la qualité de la transposition. Une compréhension rapide et précise de la répartition des compétences permet en outre de lancer et de mettre en œuvre plus rapidement les procédures de coopération appropriées.

C'est pourquoi il est recommandé d'associer à un stade précoce la section de législation du Conseil d'État à la transposition des directives et à l'application des règlements. Aujourd'hui, le Conseil d'État n'est consulté que sur l'avant-projet de loi, de décret ou d'ordonnance ou sur le projet d'arrêté transposant et mettant en œuvre la norme européenne. Il en résulte que la section de législation n'intervient qu'à un stade avancé de la mise en œuvre. On a perdu un temps précieux du fait que les représentants des entités concernées ont eux-mêmes dû procéder à une analyse de la répartition des compétences. De plus, il est souvent difficile d'encore influencer la prise de position politique à un stade si avancé.

Concreet kan worden overwogen om de federale minister bevoegd voor Buitenlandse of Europese Zaken, de leden van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en het Overlegcomité de mogelijkheid te bieden in een zeer vroeg stadium van de procedure van de omzetting of de uitvoering te worden ingelicht over het standpunt van de afdeling wetgeving inzake de bevoegdheidsverdeling met betrekking tot de aangelegenheid die het voorwerp vormt van een geplande omzetting of uitvoering van EU-recht (1).

De raadpleging van de Raad zou enkel betrekking hebben op de vraag welke Belgische entiteit bevoegd is voor de omzetting of de uitvoering van een Europese norm. De vraag kan ook betrekking hebben op een specifiek onderdeel van die norm en hoeft dus niet noodzakelijk de gehele Europese norm te betreffen. De aanvrager van het advies zou bij de afdeling wetgeving een informatieve nota kunnen indienen waarin hij zijn visie inzake de bevoegdheidsverdeling uiteenzet.

Een dergelijke raadpleging van de afdeling Wetgeving mag de betrokken overheid niet ontslaan van de verplichting om nadien het voorontwerp van wet, decreet of ordonnantie of het ontwerp van besluit ter advies aan de afdeling wetgeving voor te leggen. De afdeling Wetgeving behoudt haar volheid van bevoegdheid om bij dat advies alle aspecten van de voorgelegde tekst te onderzoeken die zij op grond van de gecoördineerde wetten op de Raad van State behoort te onderzoeken, met inbegrip van de vraag welke entiteit bevoegd is voor de betrokken aangelegenheid. De nieuwe regeling doet bijgevolg geen afbreuk aan de bestaande bevoegdheden van de afdeling wetgeving, maar vult die slechts aan.

Een dergelijke procedure, waarbij een beroep wordt gedaan op de expertise van de afdeling Wetgeving van de Raad van State inzake de bevoegdheidsverdeling, zou naar Belgisch recht niet uniek zijn. Artikel 32, § 6, van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen voorziet reeds in de mogelijkheid voor de regeringen en het Overlegcomité om de afdeling Wetgeving te verzoeken een gemotiveerd advies uit te brengen over de vraag of een aan het Overlegcomité voorgelegd belangenconflict al dan niet vrij is van een bevoegdheidsconflict.

In 2008 werd in de Senaat overigens reeds een wetsvoorstel ingediend tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State dat voorzag in de

Concrètement, on peut envisager de permettre au ministre fédéral compétent pour les Affaires étrangères ou européennes, aux membres des gouvernements des Communautés et des Régions et au Comité de concertation d'être informés à un stade précoce de la procédure de transposition ou de l'exécution, de la position de la section de législation du Conseil d'État quant à la répartition des compétences dans les matières qui font l'objet de la transposition ou de la mise en œuvre du droit de l'UE (1).

La consultation du Conseil d'État ne porterait que sur la question de savoir quelle entité belge est compétente pour la transposition ou la mise en œuvre d'une norme européenne. La question peut aussi concerner une partie spécifique de cette norme et ne doit donc pas nécessairement porter sur l'ensemble de la norme européenne. Le demandeur peut déposer au Conseil d'État une note informative dans laquelle il expose sa vision sur la répartition des compétences.

Cette consultation de la section de législation ne peut libérer l'autorité concernée de l'obligation de soumettre par la suite l'avant-projet de loi, de décret ou d'ordonnance ou le projet d'arrêté pour avis à la section de législation. La section de législation conserve la pleine compétence d'examiner, en vue de son avis, tous les aspects du texte qui lui est soumis et qu'elle doit examiner en vertu des lois coordonnées sur le Conseil d'État, y compris la question de savoir quelle entité est compétente pour la matière concernée. La nouvelle réglementation ne porte donc nullement atteinte aux compétences actuelles de la section de législation qu'elle ne fait que compléter.

Une telle procédure, en appelant à l'expertise de la section de législation du Conseil d'État en ce qui concerne la répartition des compétences, ne serait pas unique en droit belge. L'article 32, § 6, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles prévoit déjà la possibilité pour les gouvernements ou le Comité de concertation de demander à la section de législation de donner un avis motivé sur le point de savoir si un conflit d'intérêts soumis au Comité de concertation est ou non exempt d'un conflit de compétence.

En 2008, une proposition de loi modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État a d'ailleurs déjà été déposée au Sénat ; elle prévoyait la possibilité de

(1) M. VAN DAMME, « Europese voorschriften en staatsvorming. Inleidende beschouwingen », in E. VANDENBOSSCHE en S. VAN DROOGHENBROECK, Europese voorschriften en staatsvorming, Die Keure, Brugge, 2013, blz. 12-13.

(1) M. VAN DAMME, « Europese voorschriften en staatsvorming. Inleidende beschouwingen », in E. VANDENBOSSCHE et S. VAN DROOGHENBROECK, Europese voorschriften en staatsvorming, Die Keure, Bruges, 2013, pp. 12-13.

mogelijkheid om de ontwerpen van wetgevingshandeling van de Europese Commissie ter advies aan de afdeling Wetgeving voor te leggen. Ook hier diende het beredeneerde advies van de afdeling Wetgeving beperkt te blijven tot de vraag of het ontwerp van wetgevingshandeling een aangelegenheid betreft die tot de bevoegdheid van de Staat dan wel van de Gewesten of de Gemeenschappen behoort (1). Dit wetsvoorstel werd evenwel niet besproken.

In Nederland bestaat nu reeds de wettelijke mogelijkheid voor de ministers en de Kamers der Staten-Generaal om de afdeling Advisering van de Raad van State om « voorlichting » te vragen over aangelegenheden van wetgeving en bestuur (2).

Ten slotte zou een dergelijk vroege tussenkomst van de Raad van State ook gevolg geven aan de kritiek van sommige auteurs dat de advisering door de afdeling Wetgeving te weinig gewicht heeft doordat zij slechts laattijdig in het besluitvormingsproces tussenkomt (3).

14. Omzetting van richtlijnen die behoren tot de bevoegdheid van verschillende entiteiten (aanbevelingen 28 en 29)

In België kunnen verschillende entiteiten eenzelfde richtlijn moeten omzetten. Soms zijn verschillende entiteiten bevoegd voor de omzetting van de richtlijn in haar geheel, bijvoorbeeld wanneer ze uitsluitend gemeenschaps- of gewestaangelegenheden regelt. Soms zijn verschillende entiteiten bevoegd voor verschillende onderdelen van de richtlijn, bijvoorbeeld wanneer zij federale en deelstaataangelegenheden regelt. Alleen wanneer een richtlijn uitsluitend aangelegenheden regelt die behoren tot de bevoegdheid van de federale Staat, behoort de omzetting van de richtlijn tot de verantwoordelijkheid van slechts één entiteit.

Telkens wanneer twee of meer entiteiten de richtlijn moeten omzetten, is er behoefte aan coördinatie. Die coördinatie neemt twee vormen aan.

Vooreerst moeten de omzettende overheden erop toezien dat de richtlijn in haar geheel wordt omgezet. Er moet dus worden nagegaan, bepaling per bepaling, wie bevoegd is. Een concordantietabel lijkt daarbij

(1) Parl.St. Senaat 2007-2008, nr. 4-830/1.

(2) Artikel 21a van de Nederlandse wet van 9 maart 1962 op de Raad van State.

(3) P. POPELIER, « De organisatie van het besluitvormingsproces inzake wetgeving », in M. ADAMS en P. POPELIER (eds.), *Wie waakt over de kwaliteit van de wet ? Het wetgevingsbeleid in België, Antwerpen-Groningen, Intersentia rechtswetenschappen, 2000, 40.*

soumettre pour avis les projets d'acte législatif de la Commission européenne à la section de législation. L'avis motivé de la section de législation devait là aussi se limiter à la question de savoir si un projet d'acte législatif portait sur une matière relevant de la compétence de l'État ou bien de celle des Régions ou des Communautés (1). Cette proposition de loi n'a toutefois pas été examinée.

Aux Pays-Bas, les ministres et les chambres des États généraux ont déjà la possibilité légale de demander à la section d'avis du Conseil d'État une « information » sur des questions de législation et de gouvernance (2).

Enfin, une intervention si précoce du Conseil d'État répondrait aussi à la critique de certains auteurs pour qui les avis de la section de législation ont trop peu de poids parce qu'ils n'interviennent que tardivement dans le processus décisionnel (3).

14. Transposition de directives qui relèvent de la compétence des diverses entités (recommandations n° 28 et 29)

En Belgique, plusieurs entités différentes peuvent être tenues de transposer une même directive. Différentes entités sont parfois compétentes pour la transposition de la directive dans son ensemble, par exemple lorsque celle-ci règle exclusivement des matières communautaires ou régionales. Différentes entités sont parfois compétentes pour différentes parties de la directive, par exemple lorsque celle-ci règle à la fois des matières fédérales et des matières des entités fédérées. C'est seulement lorsqu'une directive règle exclusivement des matières relevant de la compétence de l'État fédéral que la transposition de la directive est la responsabilité d'une seule entité.

Une coordination s'impose chaque fois que deux entités au moins doivent transposer la directive. La coordination prend deux formes.

Tout d'abord, les autorités chargées de la transposition doivent veiller à ce que la directive soit transposée intégralement. Il convient donc de vérifier, pour chacune des dispositions, qui est compétent. Une table de

(1) Doc. parl. Sénat 2007-2008, n° 4-830/1.

(2) Article 21a de la loi néerlandaise du 9 mars 1962 sur le Conseil d'État.

(3) P. POPELIER, « De organisatie van het besluitvormingsproces inzake wetgeving », in M. ADAMS et P. POPELIER (éd.), *Wie waakt over de kwaliteit van de wet ? Het wetgevingsbeleid in België, Anvers-Groningue, Intersentia rechtswetenschappen, 2000, p. 40.*

onontbeerlijk. Deze coördinatievorm moet waarborgen dat de richtlijn volledig wordt omgezet zodat België, wat de omzetting betreft, voldoet aan de Europese verplichtingen.

Daarnaast is er ook behoefte aan een coördinatie tussen de Belgische entiteiten onderling, om te voorkomen dat de omzetting tot ongewenste effecten op Belgisch niveau leidt. Dat risico kan toenemen naarmate de richtlijn meer speelruimte laat aan de lidstaten. Wanneer, bijvoorbeeld, een richtlijn wordt omgezet door de drie Gewesten en zij daarbij hun beleidsruimte verschillend invullen, kunnen praktische of juridische conflicten ontstaan. Goede communicatie en overleg kunnen dergelijke moeilijkheden voorkomen.

15. Goldplating (aanbeveling 30)

Het begrip « *goldplating* » verwijst naar de praktijk waarbij een lidstaat nationale voorschriften uitvaardigt die uitstijgen boven het minimum dat vereist is voor een correcte omzetting van de richtlijn. *Goldplating* kan verschillende vormen aannemen :

- een lidstaat kan de norm verstrengen, bijvoorbeeld door bijkomende informatieverplichtingen op te leggen, in bijkomende procedurevoorschriften te voorzien of strengere sancties op te leggen die niet door de richtlijn worden vereist ;
- een lidstaat kan niet ten volle gebruik maken van de mogelijkheden om af te wijken van een strenge norm ;
- een lidstaat kan bestaande nationale normen handhaven die strenger zijn dan degene die de richtlijn oplegt ;
- een lidstaat kan de richtlijn omzetten vóór de uiterste omzettingsdatum.

Wanneer de nationale wetgeving verder gaat dan hetgeen de richtlijn oplegt, is dit vanuit een Europeesrechtelijk standpunt wettig voor zover die richtlijn dat toelaat. Wanneer het gaat om richtlijnen die een minimale harmonisatie opleggen (inzake sociale bescherming, milieubescherming of consumentenbescherming), kunnen de lidstaten strengere regels opleggen. Wanneer het daarentegen om richtlijnen gaat die een volledige harmonisatie beogen, wordt aan de lidstaten niet de keuze gelaten om bijkomende regels op te leggen. Het betreft de richtlijnen die betrekking hebben op de interne markt. Deze richtlijnen beogen immers in de eerste plaats de belemmeringen van het vrij verkeer van goederen, diensten en kapitalen weg te werken.

concordance paraît indispensable à cette fin. Cette forme de coordination doit garantir la transposition complète de la directive afin que la Belgique remplisse ses obligations européennes en matière de transposition.

Une coordination entre les entités belges est en outre nécessaire pour éviter que la transposition ait des effets indésirables au niveau belge. Ce risque peut croître proportionnellement à la marge de manœuvre que la directive laisse aux États membres. Si, par exemple, une directive est transposée par les trois Régions et que chacune concrétise de manière différente sa marge de manœuvre, cela peut donner lieu à des conflits pratiques ou juridiques. Une bonne communication et une concertation peuvent éviter de telles difficultés.

15. La surréglementation (recommandation 30)

La notion de « surréglementation » désigne la pratique consistant pour un État membre à établir des règles nationales qui vont au-delà du minimum requis pour une transposition correcte de la directive. La surréglementation peut prendre différentes formes :

- un État membre peut renforcer la norme, par exemple en imposant des obligations supplémentaires en matière d'information, en prévoyant des règles de procédure complémentaires ou en imposant des sanctions plus sévères qui ne sont pas exigées par la directive ;
- un État membre peut ne pas recourir pleinement à la faculté de déroger à une norme stricte ;
- un État membre peut maintenir des normes nationales qui sont plus strictes que celles imposées par la directive ;
- un État membre peut transposer la directive avant la date limite fixée pour cette transposition.

Lorsque la législation nationale va au-delà de ce qu'impose la directive, c'est conforme au droit européen pour autant que la directive l'autorise. Lorsqu'il s'agit de directives imposant une harmonisation minimale (en matière de protection sociale, de protection de l'environnement ou de protection des consommateurs), les États membres ont la faculté d'imposer des règles plus strictes. En revanche, lorsqu'il s'agit de directives visant une harmonisation complète, les États membres n'ont pas la possibilité d'imposer des règles supplémentaires. Il s'agit des directives relatives au marché interne. Ces directives visent en effet en premier lieu à supprimer les entraves à la libre circulation des biens, des services et des capitaux.

16. De omzetting als aanleiding voor een ruimere wetswijziging (aanbevelingen 31 en 32)

De omzetting van een richtlijn wordt soms door de nationale wetgever aangegrepen om een ruimere wetgevende ingreep door te voeren. Hij betreft dan aangelegenheden in de wetswijziging waarop de om te zetten richtlijn geen betrekking heeft.

Een dergelijke verruiming is niet onwettelijk. Integendeel, geregeld vergt een oordeelkundig wetgevend optreden juist dat de wetgever de krijtlijnen van de strikte omzetting overschrijdt. Hieraan is evenwel een risico verbonden : de verruiming kan leiden tot een vertraging van de omzetting.

Het is om die reden noodzakelijk dat de wetgever van bij de aanvang van het omzettingsproces rekening houdt met de reikwijdte van het wetgevende optreden dat hij beoogt. Bij het opstellen van de kalender kan hij zo nagaan of dat brede wetgevende ingrijpen haalbaar is binnen de omzettingstermijn. Dat vereist tevens dat een reguleringssimpactanalyse wordt doorgevoerd, niet alleen van de eigenlijke omzetting van de richtlijn maar ook van de bepalingen die verder reiken.

Ook in de latere fasen van het omzettingsproces moet de wetgever zich bewust blijven van het feit dat hij meer hooi op de vork neemt dan op grond van zijn Europese verplichtingen noodzakelijk is. Door bijvoorbeeld de gewoonte aan te nemen in de memorie van toelichting te omschrijven waarom de ruimere wijziging wenselijk is, dwingt de wetgever zichzelf ertoe de voordelen van de ruimere wijziging af te wegen tegen de mogelijk nadelige effecten ervan op de duur van het omzettingsproces.

17. De rol van de nationale parlementen (aanbevelingen 37 tot 40)

Het Verdrag van Lissabon voegde twee protocollen toe aan de Europese Verdragen om de rol van de nationale parlementen te versterken door hen bij de activiteiten van de Europese Unie te betrekken en meer mogelijkheden te geven om hun zienswijze op de ontwerpen van wetgevingshandelingen van de Europese Unie en andere aangelegenheden die voor hen van bijzonder belang kunnen zijn, kenbaar te maken.

Overeenkomstig Protocol nr. 1 betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie zendt de

16. La transposition comme opportunité pour procéder à une modification plus vaste de la législation (recommandations 31 et 32)

Le législateur national profite parfois de la transposition d'une directive pour procéder à des modifications législatives plus étendues. Il inclut alors dans la modification législative des matières qui ne relèvent pas de la directive à transposer.

Pareille extension n'est pas illégale. Au contraire, une initiative législative judicieuse exige régulièrement que le législateur déborde du cadre strict de la transposition. Il convient toutefois de se rendre compte que cet élargissement risque de retarder la transposition.

Il s'impose dès lors que le législateur tienne compte, dès le début du processus de transposition, de la portée de l'initiative législative qu'il envisage. Lorsqu'il établit le calendrier, il pourra ainsi vérifier si des modifications législatives de grande ampleur sont réalisables dans le délai fixé pour la transposition. Cela requiert aussi de procéder à une analyse d'impact de la réglementation qui porte non seulement sur la transposition proprement dite de la directive, mais aussi sur les dispositions qui vont au-delà de la directive.

Dans les phases ultérieures de la procédure de transposition aussi, le législateur doit garder à l'esprit qu'il s'attèle à une entreprise de plus grande envergure que ce qu'imposent les obligations européennes. En prenant par exemple l'habitude de décrire dans l'exposé des motifs pour quelles raisons une modification plus étendue est souhaitable, le législateur s'oblige à mettre en balance les avantages d'une modification plus étendue et ses effets éventuellement négatifs sur la durée du processus de transposition.

17. Le rôle des parlements nationaux (recommandations 37 à 40)

Le Traité de Lisbonne a joint deux protocoles aux Traités européens en vue de renforcer le rôle des parlements nationaux en les associant aux activités de l'Union européenne et en leur offrant davantage de possibilités de faire connaître leur point de vue sur les projets d'actes législatifs de l'Union européenne et sur d'autres questions susceptibles de présenter pour eux un intérêt particulier.

Conformément au protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, la

Europese Commissie alle discussiedocumenten (groenboeken, witboeken en mededelingen), het jaarlijkse wetgevingsprogramma en alle andere instrumenten voor wetgevingsprogrammering en beleidsstrategie rechtstreeks aan de nationale parlementen toe. Via deze politieke dialoog met de Europese Commissie kunnen nationale parlementen Europese beleidsinitiatieven inhoudelijk onderzoeken en hun standpunt meedelen.

Met toepassing van Protocol nr. 2 betreffende de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid kunnen de nationale parlementen binnen een termijn van acht weken vanaf de datum van toezending van een ontwerp van wetgevingshandeling, een gemotiveerd advies uitbrengen indien ze van oordeel zijn dat het subsidiariteitsbeginsel geschonden is. Als de lidstaten voldoende stemmen kunnen verzamelen kunnen zij de Europese Commissie dwingen om de inhoud te herbekijken of eventueel in te trekken volgens het systeem van de gele of oranje kaart.

Protocol nr. 2 bepaalt dat de federale parlementen de deelparlementen met wetgevingsbevoegdheid kunnen raadplegen. In een parlementair tweekamerstelsel krijgen de wetgevende kamers ieder een stem.

Volgens Verklaring nr. 51 van België inzake de nationale parlementen kunnen overeenkomstig intern recht, zowel de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat van het Federaal Parlement als de parlementaire vergaderingen van de Gemeenschappen en Gewesten, in functie van de bevoegdheden die de Unie uitoefent, optreden als componenten van het nationaal parlementair stelsel of als kamers van het nationaal Parlement (1).

Uit deze verklaring blijkt aldus dat de regionale parlementen op voet van gelijkheid deelnemen aan de subsidiariteitstoets van Protocol nr. 2 en niet slechts worden geraadpleegd. Er is dus nood aan een adequate procedure die het mogelijk maakt dat de deelparlementen gemotiveerde adviezen kunnen uitbrengen. Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon werd immers nog geen nieuw samenwerkingsakkoord gesloten ter vervanging van het samenwerkingsakkoord van 19 december 2005.

De grotere betrokkenheid van de verschillende parlementen in de Europese besluitvorming laat toe meer te wegen op de inhoud van de Europese wetgevende initiatieven en ook beter te anticiperen op de latere

Commission européenne transmet directement aux parlements nationaux tous les documents de consultation (livres verts, livres blancs et communications), le programme législatif annuel et tout autre instrument de programmation législative ou de stratégie politique. Ce dialogue politique avec la Commission européenne permet aux parlements nationaux d'examiner les initiatives politiques européennes quant au fond et de faire connaître leur position.

En vertu du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, les parlements nationaux peuvent, dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif, émettre un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles ils estiment que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité. S'ils peuvent réunir suffisamment de voix, les États membres peuvent contraindre la Commission européenne à réexaminer le contenu ou éventuellement à y renoncer en application du système de la carte jaune ou de la carte orange.

Le protocole n° 2 dispose que les parlements nationaux (fédéraux) peuvent consulter les parlements régionaux possédant une compétence législative. Dans un système parlementaire national bicaméral, chacune des deux chambres dispose d'une voix.

Selon la Déclaration n° 51 du Royaume de Belgique relative aux parlements nationaux et en vertu du droit interne belge, tant la Chambre des représentants et le Sénat du Parlement fédéral que les assemblées parlementaires des Communautés et des Régions agissent, en fonction des compétences exercées par l'Union, comme composantes du système parlementaire national ou chambres du Parlement national (1).

Il ressort donc de cette déclaration que les parlements régionaux participent sur un pied d'égalité au contrôle de subsidiarité prévu par le protocole n° 2 et qu'ils ne sont pas seulement consultés. Il est donc indispensable de disposer d'une procédure adéquate qui permette aux parlements régionaux d'émettre des avis motivés. En effet, après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, aucun accord de coopération n'avait encore été conclu en remplacement de l'accord de coopération du 19 décembre 2005.

L'implication accrue des différents parlements dans le processus décisionnel européen permet de peser davantage sur le contenu des initiatives législatives européennes et de mieux anticiper la transposition

(1) Verklaringen gehecht aan de Slotakte van de Intergouvernementele Conferentie die het Verdrag van Lissabon heeft aangenomen.

(1) Déclarations jointes à l'Acte final de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le Traité de Lisbonne.

omzetting van een richtlijn. De betrokkenheid van de parlementen verhoogt tenslotte de democratische legitimiteit van de Europese besluitvorming en draagt bij tot een grotere bewustwording van het belang van Europese aangelegenheden.

18. Opvolging van het werkprogramma van de Europese Commissie door de parlementen (aanbeveling 43)

De opvolging van het Jaarlijkse Werkprogramma van de Europese Commissie maakt een proactieve aanpak mogelijk. Het is hierbij belangrijk om een doelgerichte strategie te hanteren waarbij wordt gefocust op kwantiteit (zoveel mogelijk Europese documenten analyseren, maar slechts op basis van een aantal criteria, bijvoorbeeld enkel subsidiariteit) of diepgang (diepgaande analyse van een beperkt aantal geprioriteerde Europese wetsvoorstellen) (1).

19. Voorbehoud van behandeling (aanbeveling 44)

De participatie van de nationale parlementen in de totstandkoming van Europese regelgeving biedt verschillende voordelen : het draagt bij tot een proactieve communicatie met de Europese Commissie, het bevordert de latere parlementaire behandeling van de omzettingenormen en het leidt tot een grotere bewustwording van de nationale parlementen over de Europese dimensie van beleidsvoering.

Het Protocol nr. 2 betreffende de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid biedt een procedureel kader voor een dergelijke betrokkenheid van de nationale parlementen bij de totstandkoming van Europese wetgevingshandelingen. Het biedt de nationale parlementen een instrument om toe te zien op de eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel. Elk nationaal parlement kan binnen een termijn van acht weken vanaf de datum van toezending van een ontwerp van wetgevingshandeling een gemotiveerd advies toezenden waarin wordt uiteengezet waarom het betrokken ontwerp naar de mening van dat parlement niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel.

In Nederland bestaat reeds geruime tijd het besef dat die relatief korte reactieperiode van acht weken het parlement dwingt om reeds in een veel vroegere fase de Europese beleidsdossiers op te volgen. Een subsidiariteitsbezwaar vormt daarmee het sluitstuk van een langer voorbereidingsproces. Immers, wanneer een parlement zich niet eerder op een onderwerp heeft georiënteerd, is het vrijwel onmogelijk een bezwaar in te dienen, laat

d'une directive. Enfin, le fait d'associer davantage les parlements renforce la légitimité démocratique du processus décisionnel européen et permet de mieux prendre conscience de l'importance des questions européennes.

18. Suivi du programme de travail de la Commission européenne par les parlements (recommandation 43)

Le suivi du programme de travail annuel de la Commission européenne permet une approche proactive. À cet égard, il est important d'appliquer une stratégie ciblée, axée principalement sur l'aspect quantitatif (analyser un maximum de documents européens mais uniquement sur la base d'un certain nombre de critères, ou sur la base du seul critère de la subsidiarité, par exemple) ou visant une analyse approfondie d'un nombre limité de propositions de loi européennes prioritaires (1).

19. Réserve d'examen parlementaire (recommandation 44)

La participation des parlements nationaux à l'élaboration de la réglementation européenne offre plusieurs avantages : elle contribue à une communication proactive avec la Commission européenne, favorise l'examen parlementaire ultérieur des normes de transposition et permet de mieux sensibiliser les parlements nationaux à la dimension européenne de l'action politique.

Le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité offre le cadre procédurier nécessaire à cette implication des parlements nationaux dans l'élaboration des actes législatifs européens. Il propose aux parlements nationaux un outil pour veiller au respect du principe de subsidiarité. Tout parlement national peut, dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif, adresser un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité.

Aux Pays-Bas, on se rend compte depuis un certain temps déjà que ce délai de réaction relativement court de huit semaines contraint le parlement à suivre les dossiers de politique européenne à un stade beaucoup plus précoce. Une réserve de subsidiarité constitue ainsi l'aboutissement d'un long processus de préparation. En effet, lorsqu'un parlement ne s'est pas occupé plus tôt d'un sujet donné, il lui est pratiquement impossible

(1) Uit de nota van I. DE CONINCK, S. VAN HECKE en W. WOLFS (zie de hoorzitting van 24 april 2015).

(1) Extrait de la note de I. DE CONINCK, S. VAN HECKE et W. WOLFS (voir l'audition du 24 avril 2015).

staan dat er tijd blijft om af te stemmen met andere nationale parlementen (1).

De beperkte tijd om een gemotiveerd advies toe te zenden, kan worden ondervangen door de techniek van het voorbehoud van behandeling. Dit houdt in dat het parlement op basis van een voorbereidend document aan de nationale regering meedeelt dat het een bijzonder politiek belang hecht aan een bepaald voorstel of ontwerp. Het voorbehoud van behandeling verplicht de regering ertoe nauwkeurige informatie te verstrekken over het verloop van de onderhandelingen en van de wetgevingsprocedure.

20. Europromotoren (aanbeveling 51)

De reglementen van de Kamer van volksvertegenwoordigers en het Parlement van de Franse Gemeenschap voorzien in de aanwijzing van een « europromotor » binnen elke vaste parlementaire commissie die de Europese aangelegenheden opvolgt in samenwerking met de diensten van het Parlement. De functie van europromotor kan de interesse aanwakkeren om te debatteren over de Europese wetgevende initiatieven.

21. Een regelmatige verslaggeving over de omzetting van richtlijnen (aanbeveling 55)

De ordonnantie van 13 februari 2014 betreffende de rapportage over de toepassing van de wetgevingshandelingen en de naleving van het primair recht van de Europese Unie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest legt aan de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de verplichting op om uiterlijk op 1 november van elk jaar een verslag bij het Brussels Hoofdstedelijk Parlement neer te leggen. Het lijkt aangewezen dat ook het Federaal Parlement en de andere deelparlementen hun regering de verplichting opleggen jaarlijks een verslag over de omzetting van richtlijnen uit te brengen.

22. Het jaarverslag over de internationale akten inzake de Europese Unie (aanbeveling 57)

Op grond van de wet van 2 december 1957 moet de federale regering jaarlijks verslag uitbrengen aan de Wetgevende Kamers over de volgende verdragen en akten :

— Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap en de bijgevoegde akten ;

(1) Zie « Evaluatierapport Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets », bijlage bij de brief van de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal van 16 april 2007, Kamerstukken I/II 2006/07, 30953, C, 3, blz. 36-38 en 42.

d'introduire une réserve, *a fortiori* d'harmoniser sa position avec celle d'autres parlements nationaux (1).

Le problème du délai restreint pour transmettre un avis motivé peut être résolu par la technique de la réserve d'examen, qui implique que le parlement fait savoir au gouvernement, par le biais d'un document préparatoire, qu'il attache une importance politique particulière à une proposition donnée ou à un projet donné. La réserve d'examen oblige le gouvernement à fournir des informations précises sur le déroulement des négociations et de la procédure législative.

20. Europromoteurs (recommandation 51)

Le règlement de la Chambre des représentants et celui du Parlement de la Communauté française prévoient la désignation d'un « europromoteur » au sein de chaque commission parlementaire permanente, qui est chargé d'assurer le suivi des matières européennes en collaboration avec les services du Parlement. La fonction d'europromoteur peut éveiller un intérêt pour des débats sur les initiatives législatives européennes.

21. Un rapportage régulier sur la transposition des directives (recommandation 55)

L'ordonnance du 13 février 2014 relative au rapport sur l'application des actes législatifs et la conformité au droit primaire de l'Union européenne en Région de Bruxelles-Capitale impose au gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale l'obligation de déposer un rapport auprès du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, au plus tard le 1^{er} novembre de chaque année. Il semble indiqué que le Parlement fédéral et les autres parlements des entités fédérées imposent également à leur gouvernement respectif l'obligation de faire rapport chaque année sur la transposition des directives.

22. Le rapport annuel sur les actes internationaux concernant l'Union européenne (recommandation 57)

En application de la loi du 2 décembre 1957, le gouvernement fédéral doit présenter chaque année aux Chambres législatives un rapport concernant les traités et actes suivants :

— Traité instituant la Communauté économique européenne et les actes annexes ;

(1) Voir « Evaluatierapport Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets », annexe à la lettre de la « Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets » aux présidents des Première et Deuxième Chambres des États-généraux des Pays-Bas du 16 avril 2007, Kamerstukken I/II 2006/07, 30953, C, 3, pp. 36-38 et 42.

— Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor atoomenergie (Euratom) en de bijgevoegde akten ;

— Overeenkomst met de betrekking tot bepaalde Instellingen welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben ;

— Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Economische Gemeenschap ;

— Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

De regering brengt het jaarlijkse verslag nog steeds uit, ook al werd de wettekst niet aangepast aan de grondige wijzigingen die het verdragskader sinds 1957 onderging.

Het jaarverslag wordt echter niet uitgebracht aan de parlementen van de deelstaten, ondanks de brede raakvlakken tussen hun bevoegdheden en die van de Europese Unie. Die nauwe betrokkenheid wordt geïllustreerd door de inhoud van het jaarverslag 2013 (1):

« *I. De Verdieping van de Economische en Monetaire Unie (EMU), het Meerjarig Financieel Kader 2014-2020, Werkgelegenheid en Sociale zaken, Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling, Gezondheid, Regionaal beleid*

II. Europa Overbrengen

III. Institutioneel, Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ)

IV. Solvit, Competitiviteit (Industrie en Interne markt, Onderzoek en Innovatie, Ruimtevaart), Transport, Telecommunicatie en Digitale agenda, Energie (TTE)

V. Landbouw

VI. Zeevisserij

VII. Gemeenschappelijk Handelsbeleid

VIII. Externe actie van de Europese Unie

IX. Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) »

— Traité instituant la Communauté économique de l'énergie atomique (Euratom) et les actes annexes ;

— Convention relative à certaines institutions communes aux Communautés européennes ;

— Protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne ;

— Protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté européenne de l'énergie atomique.

Le gouvernement continue toujours à présenter ce rapport annuel, bien que le texte de la loi n'ait pas été adapté aux changements radicaux qu'ont subis les traités depuis 1957.

Le rapport annuel n'est cependant pas présenté aux parlements des entités fédérées, malgré les nombreux points de tangence entre leurs compétences et celles de l'Union européenne. Cette implication étroite est illustrée par le contenu du rapport annuel 2013 (1) :

« *I. Approfondissement de l'Union économique et monétaire (UEM), cadre financier pluriannuel 2014-2020, Emploi et Affaires sociales, Développement durable et Environnement, Santé, Politique régionale*

II. Communiquer l'Europe

III. Institutionnel, Justice et Affaires intérieures (JAI)

IV. Solvit, Compétitivité (Industrie et Marché Intérieur, Recherche et Innovation, Espace), Transport, Télécommunication et Agenda numérique, Énergie (TTE)

V. Agriculture

VI. Pêche maritime

VII. Politique commerciale commune

VIII. Action extérieure de l'Union européenne

IX. Politique étrangère et de Sécurité commune (PESC) »

(1) Parl.St. Kamer 2013-2014, nr. 53-3561/1.

(1) Doc. parl. Chambre 2013-2014, n° 53-3561/1.

Heel wat thema's belangen mede, hoofdzakelijk of zelfs exclusief de Gemeenschappen en de Gewesten aan.

23. Wettelijke bekrachtiging van de samenwerkingsverplichtingen opgelegd door het Grondwettelijk Hof (aanbeveling 58)

De verplichting tot samenwerking tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten wordt in beginsel ingeschreven in een bijzondere wet.

Toch zijn er een aantal gevallen waarin de samenwerkingsverplichting niet door de bijzondere wetgever wordt opgelegd, maar door een arrest van het Grondwettelijk Hof.

Zo oordeelde het Hof mede op basis van het Europees recht dat de federale overheid en de Gemeenschappen moeten samenwerken bij het bepalen van de taken van de regulatoren van telecommunicatie. Het Hof merkte op « dat de Europese richtlijnen van 7 maart 2002 betreffende de elektronische communicatienetwerken en -diensten bepalen dat, ten gevolge van de convergentie van de sectoren telecommunicatie, media en informatietechnologie, alle transmissienetwerken en -diensten binnen eenzelfde regelgevingskader moeten vallen. Wanneer er binnen een lidstaat verscheidene regelgevende instanties bestaan, leggen de vermelde richtlijnen de lidstaten de verplichting op te zorgen voor samenwerking in aangelegenheden van gemeenschappelijk belang (art. 3, vierde lid van de kaderrichtlijn) ».

Het Hof besluit vervolgens dat de federale overheid en de Gemeenschappen verplicht moeten samenwerking in deze materie :

« B.6.2. In de regel houdt de afwezigheid van samenwerking in een aangelegenheid waarvoor de bijzondere wetgever daartoe niet in een verplichting voorziet, geen schending in van de bevoegdheidsregels. Te dezen zijn evenwel de bevoegdheden van de federale Staat en de Gemeenschappen inzake de elektronische communicatie-infrastructuur, ten gevolge van de technologische evolutie, dermate verweven geworden dat ze niet meer dan in onderlinge samenwerking kunnen worden uitgeoefend. Daaruit volgt dat de wetgever, door eenzijdig de bevoegdheid van de regulator van de telecommunicatie

Nombre de thèmes relèvent en partie, à titre principal ou même exclusivement de la compétence des Communautés et des Régions.

23. Confirmation légale des obligations de coopération imposées par la Cour constitutionnelle (recommandation 58)

L'obligation de coopération entre l'État, les Communautés et les Régions est en principe inscrite dans une loi spéciale.

Toutefois, dans un certain nombre de cas, l'obligation de coopération n'est pas imposée par le législateur spécial, mais par un arrêt de la Cour constitutionnelle.

La Cour a ainsi estimé, en se fondant notamment sur le droit européen, que l'autorité fédérale et les Communautés doivent coopérer pour déterminer les tâches des régulateurs de télécommunications. À ce sujet, elle a formulé l'observation suivante : « les directives européennes du 7 mars 2002 relatives aux réseaux et services de communication électronique disposent qu'en raison de la convergence des secteurs des télécommunications, des médias et des technologies de l'information, tous les réseaux et services de transmission doivent relever d'un même cadre réglementaire. Au cas où plusieurs autorités réglementaires existent au sein d'un État membre, les directives mentionnées imposent aux États membres de se charger de la coopération dans les sujets d'intérêt commun (article 3, paragraphe 4, de la directive « cadre »).

La Cour conclut ensuite que l'autorité fédérale et les Communautés doivent obligatoirement coopérer dans cette matière :

« B.6.2. En règle, l'absence de coopération dans une matière pour laquelle le législateur spécial ne prévoit pas d'obligation à cette fin n'est pas constitutive d'une violation des règles de compétences. Toutefois, en l'espèce, les compétences de l'État fédéral et des Communautés en matière d'infrastructure des communications électroniques sont devenues à ce point imbriquées, par suite de l'évolution technologique, qu'elles ne peuvent plus être exercées qu'en coopération. Il s'ensuit qu'en réglant unilatéralement la compétence du régulateur des télécommunications, le législateur

te regelen, het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden dat eigen is aan elke bevoegdheidsuitoefening » (1).

De bijzondere wetgever « codificeerde » de samenwerkingsverplichting opgelegd door het Grondwettelijk Hof met de bijzondere wet van 6 januari 2014. Voortaan bepaalt artikel 92, § 4sexies BWHI het volgende :

« § 4sexies. De federale overheid en de Gemeenschappen sluiten in ieder geval een samenwerkingsakkoord betreffende de coördinatie van de regelgeving en de regulering van de aan de audiovisuele en auditieve mediadiensten enerzijds en de telecomunicatie anderzijds gemeenschappelijke netwerken en elektronische communicatiediensten. »

Het Grondwettelijk Hof heeft nog in een ander geval een samenwerkingsverplichting opgelegd die voortvloeit uit het recht van de Europese Unie. In een arrest van 2 maart 2011 oordeelde het Hof, mede op basis van het Europees recht, dat uit de verweven aard van de bevoegdheden volgt dat verplicht een samenwerkingsakkoord afgesloten moet worden tussen de federale overheid en de Gewesten om een regeling uit te werken voor emissierechten voor de luchtvaart. Volgens het Hof zijn de Gewesten materieel bevoegd om een regeling uit te werken voor emissierechten voor de luchtvaart op grond van hun bevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu. *Ratione territoriae* is deze bevoegdheid van de Gewesten beperkt boven hun luchtruim. De federale overheid is bevoegd voor het luchtruim boven de Belgische mariene gebieden. Het Hof bevestigt het beginsel dat de afwezigheid van samenwerking in een aangelegenheid waarvoor de bijzondere wetgever daartoe niet in een verplichting voorziet, geen schending van de bevoegdheidsverdelende regels uitmaakt. In dit geval zijn volgens het Hof :

« evenwel de bevoegdheden van de federale Staat en de Gewesten door, enerzijds, de Europeesrechtelijke noodzaak dat er slechts één administrerende overheid mag zijn per vliegtuigexploitant en, anderzijds, de hoofdzakelijk gewestgrensoverschrijdende aard van de door in een gewest landende of opstijgende vliegtuigen veroorzaakte emissies tijdens hun volledige vlucht, dermate verweven zijn dat ze niet dan in onderlinge

(1) Grondwettelijk Hof 14 juli 2004, 132/2001, B.5.1 tot B.6.2. Zie ook Grondwettelijk Hof 13 juli 2005, B.6.2. en Grondwettelijk Hof 8 november 2006, 163/2006, B.3.1.

a violé le principe de proportionnalité propre à tout exercice de compétences » (1).

Le législateur spécial a « codifié » par la loi spéciale du 6 janvier 2014 l'obligation de coopération imposée par la Cour constitutionnelle. L'article 92, § 4sexies de la LSRI.

«§ 4sexies. L'autorité fédérale et les Communautés concluent en tout cas un accord de coopération portant sur la coordination de la réglementation et de la régulation des réseaux et services de communications électroniques communs aux services de médias audiovisuels et sonores, d'une part, et aux télécommunications, d'autre part. »

Il existe encore un autre cas dans lequel la Cour constitutionnelle a imposé une obligation de coopération en vertu du droit de l'Union européenne. Dans un arrêt du 2 mars 2011, la Cour a estimé, notamment sur la base du droit européen, que, compte tenu de l'imbrication des compétences, un accord de coopération doit obligatoirement être conclu entre l'autorité fédérale et les Régions pour régler la question des droits d'émission dans l'aéronautique. Selon la Cour, les Régions sont matériellement compétentes pour élaborer une telle réglementation sur la base de leur compétence en matière de protection de l'environnement. Territorialement, cette compétence des Régions est limitée à leur espace aérien. L'autorité fédérale est compétente pour l'espace aérien situé au-dessus des zones maritimes belges. La Cour confirme le principe selon lequel l'absence de coopération dans une matière pour laquelle le législateur spécial ne prévoit pas d'obligation à cette fin n'est pas constitutive d'une violation des règles répartitrices de compétences. Dans ce cas, la Cour estime qu'en l'espèce,

« les compétences de l'État fédéral et des Régions sont devenues à ce point imbriquées, par suite, d'une part, de la nécessité en droit européen de n'avoir qu'une seule autorité responsable par exploitant d'aéronef et, d'autre part, de la nature principalement transrégionale des émissions causées pendant l'intégralité de leur vol par des aéronefs qui atterrissent dans une Région ou qui en décollent, qu'elles ne peuvent plus être exercées que

(1) Cour constitutionnelle 14 juillet 2004, 132/2001, B.5.1 à B.6.2. ; voir aussi Cour constitutionnelle 13 juillet 2005, B.6.2. et Cour constitutionnelle 8 novembre 2006, 163/2006, B.3.1.

samenwerking kunnen worden uitgeoefend. Een samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en de Gewesten zal het overigens mogelijk maken om, naar het voorbeeld van de richtlijn 2003/87/EG (art. 18ter), zo nodig de bevoegde federale luchtvaartautoriteiten bij de toepassing van dit stelsel te betrekken. » (1)

Deze samenwerkingsverplichting werd nog niet gecodificeerd door de bijzondere wetgever.

Er zijn derhalve verschillende gevallen waarin samenwerking vereist is tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en/of Gewesten om Europees recht om te zetten in de Belgische rechtsorde. Volgens het Grondwettelijk Hof volgt de verplichting om een samenwerkingsakkoord te sluiten in bepaalde gevallen uit de aard zelf van de bevoegdheden, zonder dat een samenwerkingsakkoord uitdrukkelijk door de bijzondere wetgever verplicht gesteld wordt. Het Hof aanvaardt dat uit de sterke verwevenheid of complementariteit van bevoegdheden de verplichting kan voortvloeien om een samenwerkingsakkoord te sluiten (2).

Met het oog op de rechtszekerheid en de overzichtelijkheid lijkt het aangewezen dat de bijzondere wetgever de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof nauwkeurig opvolgt en de samenwerkingsverplichtingen die het Hof oplegt, in de bijzondere wet inschrijft bij de lijsten van de verplichte samenwerkingsakkoorden vermeld in artikel 92bis, §§ 2 tot 4undecies BWHI.

24. De rechtsgedingvoering voor het Hof van Justitie (aanbeveling 59)

Reeds tijdens de intergouvernementele conferentie over de Europese Politieke Unie, die resulteerde in het Verdrag van Maastricht, en ook naar aanleiding van latere intergouvernementele conferenties, drongen de Duitse *Länder* en de Belgische Gemeenschappen en Gewesten aan op een rechtstreekse procestoegang voor deelgebieden van lidstaten tot het Hof van Justitie. In zijn resolutie van 14 januari 2003 over de rol van de regionale en lokale overheden bij de Europese opbouw verzocht het Europees Parlement de Conventie om ervoor te zorgen dat de regio's en andere territoriale eenheden waarvan de prerogatieven rechtstreeks door een communautair besluit zijn aangetast, hun rechten

dans le cadre d'une coopération. Un accord de coopération entre l'État fédéral et les Régions permettra du reste, si nécessaire, à l'exemple de la directive 2003/87/CE (article 18ter), d'associer à l'application du système les autorités aéronautiques fédérales compétentes. » (1)

Cette obligation de coopération n'a pas encore été codifiée par le législateur spécial.

Il existe donc plusieurs cas dans lesquels une coopération est requise entre l'autorité fédérale, les Communautés et/ou les Régions pour transposer une norme de droit européen dans l'ordre juridique belge. Selon la Cour constitutionnelle, l'obligation de conclure un accord de coopération découle dans certains cas de la nature même des compétences, sans que la conclusion d'un tel accord ait explicitement été rendue obligatoire par le législateur spécial. La Cour accepte que l'obligation de conclure un accord de coopération puisse découler de la forte imbrication ou complémentarité des compétences (2).

Pour des raisons de sécurité juridique et de clarté, il semble opportun que le législateur spécial assure un suivi minutieux de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et des obligations de coopération imposées par la Cour, qu'il inscrive ces obligations dans la loi spéciale en complétant les listes d'accords de coopération obligatoires établies à l'article 92bis, §§ 2 à 4undecies, de la LSRI.

24. La procédure devant la Cour de justice (recommandation 59)

Lors de la conférence intergouvernementale sur l'Union politique européenne, qui a abouti à l'adoption du Traité de Maastricht, et lors des conférences intergouvernementales ultérieures, les *Länder* allemands et les Communautés et Régions belges avaient déjà insisté sur l'importance d'un accès direct, pour les entités fédérées des États membres, aux procédures devant la Cour de justice. Dans sa résolution du 14 janvier 2003 sur le rôle des pouvoirs régionaux et locaux dans la construction européenne, le Parlement européen a invité la Conventie à faire en sorte que les régions et autres entités territoriales, lorsqu'elles sont directement lésées dans leurs prérogatives par un acte communautaire, puissent

(1) Grondwettelijk Hof 2 maart 2011, 33/2011, B.10.2. ; zie ook Grondwettelijk Hof 14 juni 2012, nr. 76/2012.

(2) J. VANPRAET, « België in Europa : de bevoegdheidsverdelende regels en het (con)federalisme in het kwadraat », in E. VANDENBOSSCHE en S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), Europese voorschriften en Staatshervorming, Brugge, die Keure, 2013, blz. 384.

(1) Cour constitutionnelle 2 mars 2011, 33/2011, B.10.2. ; voir aussi Cour constitutionnelle 14 juin 2012, 76/2012.

(2) J. VANPRAET, « België in Europa : de bevoegdheidsverdelende regels en het (con)federalisme in het kwadraat », in E. VANDENBOSSCHE et S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), Europese voorschriften en Staatshervorming, Bruges, die Keure, 2013, p. 384.

onder het gezag van de betrokken lidstaat voor het Hof van Justitie zouden kunnen verdedigen overeenkomstig de grondwet of de wetgeving van die lidstaat (1).

Aan die verzuchtingen werd slechts ten dele gevolg gegeven. In de procesvoering via prejudiciële vraagstelling kunnen de betrokken deelstaten hun argumenten laten gelden ten aanzien van het Hof van Justitie.

Ze zijn echter geen partij bij het geding voor het Hof van Justitie in inbreukprocedures. In beginsel kan elke partij die een aannemelijk belang heeft, zich voegen in een voor het Hof van Justitie aanhangig rechtsgeding. Artikel 40, lid 2, van het Statuut van het Hof van Justitie verbiedt evenwel dat derden tussenkomen in een rechtsgeding tussen een lidstaat en een EU-instelling.

Het komt dus de nationale regering toe om het proces te voeren. Dat is ook het geval wanneer die nationale overheid niet betrokken is bij de fout ten gronde of daarvoor niet bevoegd is. De doelstelling van de inbreukprocedure bestaat echter precies in het remediëren van de fout. Wanneer dat de bevoegdheid is van een deelstaat, lijkt die deelstaat de meest geschikte partij te zijn om het proces te voeren of minstens om het samen met de nationale regering te voeren. Bovendien zou dit niet alleen de procesvoering zelf kunnen vergemakkelijken, maar ook de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de deelstaten als Unie-actoren kunnen verhogen (2).

25. Interne verdeling van financiële sancties op grond van artikel 260 VWEU (aanbevelingen 60-61)

a) Artikel 260 VWEU

Artikel 260 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie luidt als volgt :

« 1. Indien het Hof van Justitie van de Europese Unie vaststelt dat een lidstaat een der krachtens de verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, is deze Staat gehouden die maatregelen te nemen welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof.

2. Indien de Commissie van oordeel is dat de betrokken lidstaat niet het nodige heeft gedaan om gevolg te geven aan het arrest van het Hof, kan zij, nadat zij deze

(1) F. INGELAERE, « De Belgische deelstaten en de Europese Unie », in F. JUDO en G. GEUDENS, *Internationale betrekkingen en federalisme*, Gent, Larcier, 2006, 177.

(2) P. POPELIER, C. JANSSENS en W. VANDENBRUWAENE, « De interne verdeling van financiële sancties op grond van artikel 260 » VWEU », CPDK 2014, nr. 1, (59) 76.

défendre leurs droits devant la Cour de justice, sous l'autorité de l'État membre concerné, conformément à sa législation constitutionnelle ou nationale (1).

Ces aspirations n'ont été que partiellement prises en compte. Dans les procédures préjudicielles, les entités fédérées concernées peuvent toutefois faire valoir leurs arguments à l'égard de la Cour de justice.

Elles ne sont cependant pas parties aux procédures d'infraction devant la Cour de justice. En principe, toute partie qui justifie d'un intérêt acceptable peut se joindre à une instance intentée devant la Cour de justice. L'article 40, § 2, du Statut de la Cour de justice interdit toutefois à des tiers d'intervenir dans une affaire entre un État membre et une institution de l'Union européenne.

C'est donc au gouvernement national qu'il appartient de mener le procès, et ce même si l'autorité nationale n'est pas concernée par la faute quant au fond ou si elle n'est pas compétente dans la matière en question. Or, l'objectif de la procédure d'infraction est précisément de remédier à la faute. Lorsque la compétence d'une entité fédérée est en jeu, cette dernière semble être la partie la plus indiquée pour mener le procès ou, tout au moins, pour le mener avec le gouvernement national. Outre que cela faciliterait la procédure proprement dite, cela permettrait aussi d'accroître l'implication et la responsabilité des entités fédérées en tant qu'acteurs de l'Union (2).

25. Répartition en interne des sanctions financières encourues en vertu de l'article 260 du TFUE (recommandations 60-61)

a) Article 260 du TFUE

L'article 260 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose :

« 1. Si la Cour de justice de l'Union européenne reconnaît qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, cet État est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour.

2. Si la Commission estime que l'État membre concerné n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour, elle peut saisir la Cour, après avoir

(1) F. INGELAERE, « De Belgische deelstaten en de Europese Unie », in F. JUDO et G. GEUDENS, *Internationale betrekkingen en federalisme*, Gand, Larcier, 2006, p. 177.

(2) P. POPELIER, C. JANSSENS et W. VANDENBRUWAENE, « De interne verdeling van financiële sancties op grond van artikel 260 » VWEU », C.P.D.K. 2014, n° 1, pp. (59) 76.

staat de mogelijkheid heeft geboden zijn opmerkingen in te dienen, de zaak voor het Hof brengen. De Commissie vermeldt het bedrag van de door de betrokken lidstaat te betalen forfaitaire som of dwangsom die zij in de gegeven omstandigheden passend acht.

Indien het Hof vaststelt dat de betrokken lidstaat zijn arrest niet is nagekomen, kan het deze Staat de betaling van een forfaitaire som of een dwangsom opleggen.

Deze procedure geldt onverminderd het bepaalde in artikel 259.

3. Wanneer de Commissie bij het Hof een zaak aanhangig maakt op grond van artikel 258 omdat zij van oordeel is dat de betrokken lidstaat zijn verplichting tot mededeling van maatregelen ter omzetting van een volgens een wetgevingsprocedure aangenomen richtlijn niet is nagekomen, kan de Commissie, indien zij dit passend acht, aangeven wat haars inziens gezien de omstandigheden een redelijke hoogte is voor de door deze lidstaat te betalen forfaitaire som of dwangsom.

Indien het Hof de niet-nakoming vaststelt, kan het de betrokken lidstaat de betaling van een forfaitaire som of een dwangsom opleggen die niet hoger is dan de Commissie heeft aangegeven. De verplichting tot betaling gaat in op de door het Hof in zijn arrest bepaalde datum.

Luidens artikel 260 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) kan het Hof van Justitie aan een lidstaat de betaling van een forfaitaire som of een dwangsom opleggen wegens de niet-nakoming van EU-verplichtingen. Enkel de lidstaat zelf is jegens de Unie verantwoordelijk voor de nakoming van de Unierechtelijke verplichtingen. »

b) Principe : de lidstaat betaalt

Indien een lidstaat zijn EU-verplichtingen niet nakomt, kan het Hof van Justitie de lidstaat de betaling van een forfaitaire som of een dwangsom opleggen. De dwangsom heeft tot doel druk te zetten op de lidstaat om zo snel mogelijk een einde te maken aan de niet-nakoming die door het arrest is vastgesteld. De veroordeling tot een forfaitaire som heeft betrekking op de niet-nakoming in het verleden.

Het Hof van Justitie legt de betaling altijd op aan een lidstaat en niet aan een regionale entiteit van die lidstaat, zelfs niet indien de niet-nakoming van de EU-verplichtingen te wijten is aan een regionale entiteit.

mis cet État en mesure de présenter ses observations. Elle indique le montant de la somme forfaitaire ou de l'astreinte à payer par l'État membre concerné qu'elle estime adapté aux circonstances.

Si la Cour reconnaît que l'État membre concerné ne s'est pas conformé à son arrêt, elle peut lui infliger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte.

Cette procédure est sans préjudice de l'article 259.

3. Lorsque la Commission saisit la Cour d'un recours en vertu de l'article 258, estimant que l'État membre concerné a manqué à son obligation de communiquer des mesures de transposition d'une directive adoptée conformément à une procédure législative, elle peut, lorsqu'elle le considère approprié, indiquer le montant d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte à payer par cet État, qu'elle estime adapté aux circonstances.

Si la Cour constate le manquement, elle peut infliger à l'État membre concerné le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte dans la limite du montant indiqué par la Commission. L'obligation de paiement prend effet à la date fixée par la Cour dans son arrêt. »

En vertu de l'article 260 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la Cour de justice peut imposer à un État membre le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte pour non-respect des obligations à l'égard de l'UE. L'État membre concerné est seul responsable, vis-à-vis de l'Union, du respect des obligations qui résultent du droit de l'Union ».

b) Principe : l'État membre paie

Si un État membre ne respecte pas ses obligations à l'égard de l'UE, la Cour de justice peut lui infliger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte. En infligeant une astreinte, elle entend faire pression sur l'État membre afin qu'il mette fin au plus vite au manquement constaté par l'arrêt. La condamnation au paiement d'une somme forfaitaire est liée au manquement constaté par le passé.

La Cour de justice inflige toujours le paiement à l'État membre et non à une entité régionale de cet État, même si le manquement aux obligations européennes est imputable à une entité régionale. La Cour considère en effet

Het Hof oordeelt immers dat elke lidstaat vrij is de bevoegdheden van de centrale en decentrale instanties intern naar goeddunken te verdelen, maar dat enkel de lidstaat jegens de Unie verantwoordelijk blijft voor de nakoming van Unierechtelijke verplichtingen (1).

Op 17 oktober 2013 liep België zijn eerste veroordeling door het Hof van Justitie op tot het betalen van een forfaitaire som en een dwangsom. Door niet alle maatregelen te nemen die noodzakelijk waren voor de uitvoering van een arrest van het Hof van 8 juli 2004, werd België veroordeeld om aan de Europese Commissie de forfaitaire som van 10 miljoen euro te betalen. Tot aan de volledige uitvoering van het reeds aangehaalde arrest diende België bovendien aan de Commissie een dwangsom van 859 404 euro te betalen per halfjaar vertraging bij het nemen van de maatregelen die noodzakelijk om te voldoen aan het arrest van 8 juli 2004.

In een antwoord op een parlementaire vraag verklaarde de staatssecretaris voor Leefmilieu, Energie en Mobiliteit en voor Staatshervorming hierover het volgende :

« Voor het eerst in zijn geschiedenis is België inderdaad door het Hof van Justitie van de Europese Unie veroordeeld wegens de niet-uitvoering van een eerder arrest van het Hof. Die veroordeling heeft ten gronde betrekking op een exclusieve gewestmaterie, namelijk de zuivering van afvalwater. De Gewesten zijn ter zake al bevoegd sedert 1988.

Dat neemt niet weg dat België, als lidstaat, is veroordeeld wegens een niet-nakoming door de Gewesten. Het is dus uiteraard aan de Gewesten om de boete te betalen. Ik hoop dat in eerste instantie de Gewesten onderling een akkoord zullen bereiken over de verdeling van de boete. Mocht dat niet lukken, dan is het Overlegcomité in mijn ogen de beste plaats om een gemeenschappelijke oplossing te vinden. Als ook binnen het Overlegcomité geen akkoord wordt gevonden, dan zal de federale overheid inderdaad haar verantwoordelijkheid moeten nemen en de knoop moeten doorhakken.

Het moet duidelijk zijn dat de federale overheid geen euro zal uittrekken voor een boete die betrekking heeft op een loutere gewestmaterie. Als de Gewesten geen akkoord bereiken en de federale overheid het geld moet voorschieten, dan zal dat bedrag op basis van artikel 16 van de Bijzondere wet tot hervorming van de instellingen worden teruggevorderd van de Gewesten. Ik hoop

que, si chaque État membre est libre de répartir comme il l'entend les compétences du pouvoir central et régional sur le plan interne, il n'en demeure pas moins qu'il reste seul responsable, vis-à-vis de l'Union, du respect des obligations qui découlent du droit de l'Union (1).

Le 17 octobre 2013, la Belgique a été condamnée une première fois par la Cour de justice au paiement d'une somme forfaitaire et d'une astreinte. Elle a été condamnée à payer la somme forfaitaire de 10 millions d'euros à la Commission européenne pour n'avoir pas pris l'ensemble des mesures que comportait l'exécution d'un arrêt de la Cour du 8 juillet 2004. En outre, la Belgique a été condamnée à payer à la Commission une astreinte de 859 404 euros par semestre de retard dans la mise en œuvre des mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt du 8 juillet 2004, et ce jusqu'à exécution complète de celui-ci.

Dans une réponse à une question parlementaire à ce sujet, le secrétaire d'État à l'Environnement, à l'Énergie et à la Mobilité, et aux Réformes institutionnelles, a précisé ce qui suit :

« Pour la première fois de son histoire, la Belgique a en effet été condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne pour non-exécution d'un précédent arrêt de la Cour. Cette condamnation porte sur une compétence exclusivement régionale, l'épuration des eaux. Il s'agit d'une compétence des Régions depuis 1988.

Il n'empêche que la Belgique, en tant qu'État membre, a été condamnée pour un manquement des Régions. Ce sont donc les Régions qui doivent payer l'amende. J'espère que les Régions parviendront à se mettre d'accord sur la répartition de l'amende. Dans le cas contraire, le Comité de concertation est, selon moi, le mieux placé pour dégager une solution commune. S'il n'y parvient pas non plus, l'État fédéral devra alors prendre ses responsabilités et trancher.

Que les choses soient claires, l'autorité fédérale ne versera pas le moindre euro pour une amende qui concerne une matière purement régionale. Si les Régions ne se mettent pas d'accord et que l'État fédéral doit avancer l'argent, le montant sera récupéré auprès des Régions en vertu de l'article 16 de la loi spéciale de réformes institutionnelles. J'espère toutefois que les

(1) Hof van Justitie, Zaak C-610/10, Commissie t. Spanje, r.o. 132.

(1) Cour de justice, Affaire C-610/10, Commission c. Espagne, point 132.

echter dat de Gewesten in dit dossier hun rijpheid zullen tonen en samen tot een oplossing zullen komen. » (1)

De forfaitaire som werd uiteindelijk door de Belgische Staat betaald.

c) Artikel 16 BWHI

Artikel 16, § 3, laatste lid, BWHI luidt als volgt :

« De Staat kan de kosten van het niet-nakomen van een internationale of supranationale verplichting door een Gemeenschap of een Gewest verhalen op de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest. Dat verhaal kan de vorm aannemen van een inhouding op de wettelijk aan de betrokken Gemeenschap of het betrokken Gewest over te dragen financiële middelen. »

Het federaal regeerakkoord bepaalt hierover het volgende : « Samen met de deelstaten zal de federale regering, snel en binnen het kader dat de Bijzondere Wet op de Hervorming van de Instellingen oplegt, de manier uitwerken waarop de boetes en de dwangsommen in geval van niet-naleving van de termijnen of een onvolledige omzetting van de Europese wetgeving worden verdeeld. Daarbij wordt uitgegaan van het principe dat rekening zal gehouden worden met het aandeel in de veroordeling van elke entiteit. Desgevallend zal de wet zoals voorzien in art. 92bis, § 5 een « samenwerkingsrechtbank » oprichten of aanwijzen. »

d) De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie

De regeling van artikel 16, § 3, BWHI geldt voor de Vlaamse Gemeenschap (en het Vlaamse Gewest), het Waalse Gewest en de Franstalige Gemeenschap. Zij is van overeenkomstige toepassing op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (2), de Duitstalige Gemeenschap (3) en de Franse Gemeenschapscommissie (4).

De regeling geldt echter niet voor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (5). In tegenstelling tot artikel 16, §§ 1 en 2, is artikel 16, § 3, immers niet van toepassing op de Gemeenschappelijke

(1) Mondelinge vraag van de heer Wilfried Vandaele, nr. 5-1141, Hand. Senaat 24 oktober 2013, nr. 5-1212, blz. 31.

(2) Artikel 4, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen.

(3) Artikel 5, § 1, van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap.

(4) Met toepassing van artikel 138 van de Grondwet.

(5) P. POPELIER, C. JANSSENS en W. VANDENBRUWAENE, « De interne verdeling van financiële sancties op grond van artikel 260, VWEU », CPDK 2014, nr. 1, (59) 77.

Régions feront preuve de maturité dans ce dossier et parviendront à un compromis. » (1)

C'est finalement l'État belge qui a payé la somme forfaitaire.

c) Article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980

L'article 16, § 3, dernier alinéa, de la LSRI énonce ce qui suit :

« L'État peut récupérer, auprès de la Communauté ou de la Région concernée, les frais du non-respect par celle-ci d'une obligation internationale ou supranationale. Cette récupération peut prendre la forme d'une retenue sur les moyens financiers à transférer en vertu de la loi à la Communauté ou à la Région concernée. »

L'accord de gouvernement fédéral précise à ce propos : « Le gouvernement fédéral, en coopération avec les entités fédérées et dans le cadre que lui impose la Loi spéciale de réformes institutionnelles, définira rapidement le mode de partage des amendes et astreintes en cas de non-respect des délais ou transposition incomplète de la législation européenne. Il appliquera dans ce cas le principe qui tient compte de la part de responsabilité de chaque entité fédérée dans la condamnation. Le cas échéant, la loi créera ou désignera une « juridiction de coopération » comme prévu à l'art. 92bis, § 5. »

d) La Commission communautaire commune

Le régime défini à l'article 16, § 3 de la LSRI, vaut pour la Communauté flamande (et la Région flamande), la Région wallonne et la Communauté française. Il s'applique à la Région de Bruxelles-Capitale, à la Communauté germanophone et à la Commission communautaire française, moyennant les adaptations nécessaires (2) (3) (4).

Le régime précité ne vaut toutefois pas pour la Commission communautaire commune. En effet, à la différence de l'article (5) 16, §§ 1^{er} et 2, l'article 6, § 3, ne s'applique pas à la Commission communautaire

(1) Question orale de M. Wilfried Vandaele, n°5-1141, Annales Sénat 24 octobre 2013, n°5-121, p. 31.

(2) Article 4, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

(3) Article 5, § 1^{er}, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

(4) En application de l'article 138 de la Constitution.

(5) P. POPELIER, C. JANSSENS et W. VANDENBRUWAENE, « De interne verdeling van financiële sancties op grond van artikel 260, VWEU », C.P.D.K., 2014, n° 1, (59) 77.

Gemeenschaps-commissie (1). Er is dus heden geen wettelijke grond voor de federale Staat om de kosten van het niet-nakomen van een internationale of supranationale verplichting door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie te verhalen op de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

e) Een bijzondere meerderheidswet of een samenwerkingsakkoord ?

De wijze waarop de financiële sancties waartoe het Hof van Justitie België veroordeelt, tussen de verschillende overheden worden verdeeld, kan zowel bij bijzondere wet als bij een samenwerkingsakkoord worden geregeld.

Voor een samenwerkingsakkoord kan echter alleen worden gopteerd indien de regeling niet treedt buiten de krijtlijnen van artikel 16, § 3, BWHI. Artikel 16, § 3, houdt immers in dat de Staat de kosten voor het niet-nakomen van een supranationale verplichting door een gemeenschap of een gewest alleen kan verhalen op die gemeenschap of dat gewest. De verantwoordelijkheid voor de bevoegdheidsuitoefening moet worden gedragen door de bevoegde overheid (2). Een samenwerkingsakkoord kan niet van dat beginsel afwijken (3).

In werkelijkheid is het soms moeilijk of zelfs onmogelijk om precies vast te stellen in welke mate een entiteit verantwoordelijk is voor de schending van het EU-recht. Zo kan de materie deel uitmaken van een gedeeld bevoegdheidspakket, waarbij de bevoegdheden nauw met elkaar verbonden zijn. Bovendien kan de omvang van de som mogelijk worden beïnvloed door omstandigheden waarop de deelstaat die de schending heeft veroorzaakt, geen invloed heeft. Zo houdt het Hof van Justitie voor het bepalen van de omvang van de som ook rekening met de financiële draagkracht van de lidstaat en niet met die van de betrokken deelstaat (4).

26. De nietigverklaring van Europese wetgeving door het Hof van Justitie (aanbevelingen 62-63)

Op grond van artikel 264 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie kan het Hof van Justitie een Europese wetgevingshandeling nietig verklaren. Dit betekent dat deze handeling verdwijnt

(1) Artikel 63, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen.

(2) P. POPELIER, C. JANSSENS en W. VANDENBRUWAENE, l.c., 77.

(3) Raad van State, afdeling Wetgeving, advies van 7 oktober 1996, Parl. St. Parlement van de Franse Gemeenschap, 1998-1999, nr. 301/1, 12.

(4) Zie Hof van justitie, Zaak C-278/01, Commissie t. Spanje, Jur., 2003 I-14141.

commune (1). Il n'existe donc à ce jour aucune base légale qui permette à l'État fédéral de récupérer, auprès de la Commission communautaire commune, les frais du non-respect par celle-ci d'une obligation internationale ou supranationale.

e) Une loi à majorité spéciale ou un accord de coopération ?

Les modalités de répartition, entre les différentes autorités, des sanctions financières que la Cour de justice inflige à la Belgique peuvent être réglées aussi bien par une loi spéciale que par un accord de coopération.

Toutefois, on n'optera pour un accord de coopération que si ses dispositions ne sortent pas du cadre fixé par l'article 16, § 3, de la LSRI. En effet, l'article 16, § 3, implique que l'État ne peut récupérer les frais du non-respect d'une obligation supranationale par une Communauté ou une Région qu'auprès de cette Communauté ou de cette Région. C'est à l'autorité compétente qu'il revient d'assumer la responsabilité liée à l'exercice de la compétence. Un accord de coopération ne peut pas déroger à ce principe (2) (3).

En réalité, il est parfois difficile voire impossible de déterminer avec précision la part de responsabilité d'une entité dans la violation du droit de l'UE. La matière peut en effet faire partie d'un ensemble de compétences partagées entre plusieurs entités et étroitement imbriquées. En outre, le montant de la somme peut être influencé par des circonstances sur lesquelles l'entité à l'origine de la violation n'a aucune prise. Ainsi, pour fixer le montant de la somme, la Cour de justice tient compte de la capacité financière de l'État membre et non de celle de l'entité concernée (4).

26. L'annulation de la législation européenne par la Cour de justice (recommandations 62-63)

En vertu de l'article 264 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Cour de justice peut annuler un acte législatif européen. Cela signifie que l'acte en question disparaît de l'ordre juridique de

(1) Article 63, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

(2) P. POPELIER, C. JANSSENS et W. VANDENBRUWAENE, l.c., 77.

(3) Conseil d'État, section de législation, avis du 7 octobre 1996, doc. parl., Parlement de la Communauté française, 1998-1999, n° 301/1, 12.

(4) Voir Cour de justice, Affaire C-278/01, Commission c. Espagne, Jur., 2003 I-14141.

uit de Unierechtsorde, met terugwerkende kracht vanaf het moment dat zij werd aangenomen en ten aanzien van eenieder.

De dataretentierichtlijn 2006/24/EG verplichtte de telecomoperatoren ertoe om verkeers- en locatiegegevens, en de daarmee verband houdende gegevens die nodig zijn om de abonnee of gebruiker te identificeren (telefoonnummer, namen, adressen, ip-adressen), te bewaren gedurende een termijn van zes maanden en ten hoogste twee jaar vanaf de datum van de communicatie.

De richtlijn werd in Belgisch recht omgezet door de wet van 30 juli 2013 houdende wijziging van de artikelen 2, 126 en 145 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie en van artikel 90*decies* van het Wetboek van strafvordering en door het koninklijk besluit van 19 september 2013 tot uitvoering van artikel 126 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie.

In zijn arrest van 8 april 2014 verklaart het Hof van Justitie de richtlijn ongeldig naar aanleiding van de verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de *High Court* van Ierland en het *Verfassungsgerichtshof* van Oostenrijk. Het Hof stelde vast dat de richtlijn geen duidelijke en precieze regels bevat betreffende de omvang van de inmenging in het privéleven. De inmenging is niet nauwkeurig omkaderd door bepalingen die kunnen waarborgen dat zij daadwerkelijk beperkt is tot het strikt noodzakelijke.

De ongeldigverklaring van de richtlijn geldt vanaf de inwerkingtreding van de richtlijn.

Het enkele feit dat het Hof de richtlijn ongeldig heeft verklaard betekent niet dat de nationale wetgeving ter omzetting van die richtlijn ongeldig is. De nationale wetgever moet in beginsel nagaan of de wet de toets van het Hof van Justitie kan doorstaan. Het arrest leidt in elk geval tot rechtsonzekerheid.

Dit wordt geïllustreerd door het arrest inzake de datadentierichtlijn.

« *Telecomoperatoren belanden door dit arrest in ieder geval in een juridisch vacuüm. Enerzijds moeten zij de nationale wetgeving nog steeds respecteren en de gegevens van hun klanten bewaren. Anderzijds heeft het Hof de fundamentele van die wetgeving onderuit*

l'Union, avec effet rétroactif à la date de son adoption et à l'égard de quiconque.

La directive 2006/24/CE sur la rétention de données obligeait les opérateurs de télécommunications à conserver les données relatives au trafic et les données de localisation, ainsi que les données connexes nécessaires pour identifier l'abonné ou l'utilisateur (numéro de téléphone, nom, adresses, adresses IP) pour une durée minimale de six mois et maximale de deux ans à compter de la date de la communication.

La directive a été transposée en droit belge par la loi du 30 juillet 2013 portant modification des articles 2, 126 et 145 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques et de l'article 90*decies* du Code d'instruction criminelle, et par l'arrêté royal du 19 septembre 2013 portant exécution de l'article 126 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques.

Dans son arrêt du 8 avril 2014, la Cour de justice, saisie des demandes de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduites par la *High Court* (Irlande) et le *Verfassungsgerichtshof* (Autriche), a déclaré la directive invalide. Elle a constaté que la directive ne contient aucune règle claire et précise concernant l'ampleur de l'ingérence dans la vie privée. L'ingérence n'est pas précisément encadrée par des dispositions permettant de garantir qu'elle est effectivement limitée au strict nécessaire.

L'invalidation de la directive vaut à compter de l'entrée en vigueur de cette dernière.

Le seul fait que la cour ait déclaré la directive invalide ne signifie pas que la législation nationale de transposition de cette directive soit, elle aussi, invalide. Le législateur national doit en principe vérifier si la loi résiste à l'épreuve de la Cour de justice. L'arrêt entraîne, quoi qu'il en soit, une insécurité juridique.

L'arrêt relatif à la directive sur la détention de données illustre cette situation.

« *(traduction) Cet arrêt plonge en tout cas les opérateurs de télécommunications dans un vide juridique. D'une part, ils doivent encore respecter la législation nationale et conserver les données de leurs clients. D'autre part, la cour a sapé les fondements de cette législation*

gehaald, en zouden klanten zich tegen hen kunnen keren, en vragen om al hun gegevens te verwijderen. » (1)

Wanneer een Europese norm wordt vernietigd, ontstaat onzekerheid over de rechtsgeldigheid van de Belgische uitvoeringsregels. De vraag rijst op welke wijze die rechtsonzekerheid zo snel mogelijk kan worden weggenomen.

Twee pistes komen hierbij in aanmerking, die desge-
wenst beide kunnen worden ingevoerd :

a) Een « *soft tool* » : de mededeling van een planning aan het bevoegde parlement

De reglementen van de wetgevende vergaderingen zouden kunnen voorschrijven dat, na de nietigverklaring door het Hof van Justitie van een Europese wetgevings-handeling waarop nationale uitvoeringsmaatregelen zijn gegrond, de regering die nietigverklaring aan de wetgevende vergadering meedeelt. De mededeling moet gepaard gaan met een tijdschema, waarin de regering aangeeft wanneer zij de nationale wetgeving aan de rechtspraak van het Hof zal toetsen en wanneer het resultaat van die evaluatie aan het parlement zal worden voorgelegd.

b) Een « *hard tool* » : de heropening van de termijn voor een vernietigingsberoep bij het Grondwettelijk Hof

De heropening van de termijn om een beroep tot vernietiging in te stellen bij het Grondwettelijk Hof is een mogelijkheid die nu reeds ingeschreven is in artikel 4 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof. Nadat het Hof, in een op een prejudiciële vraag gewezen arrest, verklaard heeft dat een wetgevende norm een bevoegdheidsregel of een grondwetsbepaling heeft geschonden, staat de heropening van de beroepstermijn open voor eenieder die een beroep tot vernietiging kan instellen. Aldus is het mogelijk om een door het Hof on(grond)wettig verklaarde wetgevende norm, die na een prejudicieel arrest in de rechtsorde blijft bestaan, met het oog op de rechtszekerheid uit de rechtsorde te laten verwijderen (2).

In dezelfde zin zou men in de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof de mogelijkheid kunnen inschrijven om eenieder die van een belang doet blijken, een beroep tot vernietiging tegen een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel te laten

et les clients pourraient se retourner contre eux et leur demander de supprimer toutes leurs données. » (1)

Lorsqu'une norme européenne est annulée, il en résulte une incertitude quant à la validité juridique des règles belges d'exécution de cette norme. Se pose dès lors la question de savoir comment faire pour dissiper au plus vite cette insécurité juridique.

Deux pistes sont envisageables, qui peuvent au besoin être concrétisées conjointement :

a) Un « *soft tool* » : la communication d'un planning au parlement compétent

Les règlements des assemblées législatives pourraient prescrire qu'après l'annulation, par la Cour de justice, d'un acte législatif européen sur lequel sont fondées des mesures d'exécution nationales, le gouvernement communique cette annulation à l'assemblée législative. La communication doit s'accompagner d'un calendrier sur lequel le gouvernement indique quand il s'assurera de la conformité de la législation nationale à la jurisprudence de la Cour et quand le résultat de cette évaluation sera soumis au parlement.

b) Un « *hard tool* » : la révocation du délai de recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle

La réouverture du délai d'introduction d'un recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle est une possibilité déjà prévue par l'article 4 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. Après que la Cour a déclaré, dans un arrêt rendu sur question préjudicielle, qu'une norme législative a violé une règle de compétence ou une disposition constitutionnelle, la réouverture du délai de recours est possible pour quiconque peut intenter un recours en annulation. Il est ainsi possible de faire supprimer de l'ordre juridique, en vue de garantir la sécurité juridique, une norme législative déclarée illégale (ou inconstitutionnelle) par la Cour, qui continue d'exister dans l'ordre juridique après un arrêt préjudiciel (2).

Dans le même sens, on pourrait inscrire dans la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle que quiconque justifie d'un intérêt peut introduire un recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution lorsque la Cour de justice

(1) R. SCHOEFS, « Richtlijn gegevensbewaring is dood en begraven », Juristenkrant 2014, afl. 288, blz. 3.

(2) A. ALEN en K. MUYLLE, Handboek van het Belgisch Staatsrecht, Mechelen, Kluwer, 2011, blz. 532.

(1) R. SCHOEFS, « Richtlijn gegevensbewaring is dood en begraven », Juristenkrant 2014, vol. 288, p. 3.

(2) A. ALEN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Malines, Kluwer, 2011, p. 532.

instellen nadat het Hof van Justitie de Europese wetgevingshandeling waaraan die Belgische norm uitvoering geeft, heeft nietig verklaard.

B. ONTWERP VAN AANBEVELINGEN

1. ALGEMENE AANBEVELINGEN

Een streefcijfer voor de omzetting van richtlijnen

1. De Senaat beveelt aan dat de federale Staat en de deelstaten zichzelf, na overleg in het Overlegcomité, duidelijke doelstellingen opleggen inzake :

- a) het terugdringen van de omzettingsachterstand van richtlijnen ;
- b) de vermindering van het aantal onjuist omgezette richtlijnen ;
- c) de vermindering van het aantal inbreuken.

Elke regering deelt haar doelstellingen mee aan het bevoegde parlement.

Een beroep doen op de hulp van de Europese Commissie

2. De Senaat beveelt aan dat de overheden die met de omzetting van een richtlijn belast zijn, gebruik maken van de mogelijkheid om het advies of de bijstand van de Europese Commissie in te roepen.

2. AANBEVELINGEN AAN DE REGERINGEN

Het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie

3. De Senaat beveelt aan dat het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 wordt aangepast aan de institutionele hervormingen op Europees en Belgisch niveau. Het gewijzigde of nieuwe samenwerkingsakkoord bevat in ieder geval een regeling inzake :

- de standpuntbepaling in alle fasen van de onderhandeling ;
- de vertegenwoordiging in de Raad ;

a annulé un acte législatif européen dont l'exécution est assurée par cette norme belge.

B. PROJET DE RECOMMANDATIONS

1. RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

Un objectif chiffré pour la transposition de directives

1. Le Sénat recommande que l'État fédéral et les entités fédérées s'imposent, après concertation au sein du Comité de concertation, des objectifs clairs en ce qui concerne :

- a) la résorption du retard dans la transposition de directives ;
- b) la diminution du nombre de directives mal transposées ;
- c) la diminution du nombre d'infractions.

Chaque gouvernement communique ses objectifs au parlement compétent.

Solliciter l'aide de la Commission européenne

2. Le Sénat recommande que les autorités chargées de la transposition d'une directive fassent usage de la possibilité de solliciter l'avis ou l'aide de la Commission européenne.

2. RECOMMANDATIONS AUX GOUVERNEMENTS

L'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de Ministres de l'Union européenne

3. Le Sénat recommande que l'Accord de coopération du 8 mars 1994 soit adapté aux réformes institutionnelles aux niveaux européen et belge. L'accord de coopération modifié ou nouveau contient en tout cas des dispositions qui règlent :

- la prise de position dans toutes les phases de la négociation ;
- la représentation au Conseil ;

— de omzetting en toepassing van richtlijnen en de mededeling aan de Europese Commissie ;

— de rol en de opdrachten van de eurocoördinatoren ;

— de gegevensbank Eurtransbel ;

— de interne verdeling van de sancties opgelegd door het Hof van Justitie, waarbij het beginsel geldt dat de entiteiten worden geresponsabiliseerd voor de laattijdige of foutieve omzetting van richtlijnen ;

— de informatieverstrekking aan het publiek.

4. De Senaat beveelt aan dat de bijzondere wetgever artikel 92*bis*, § 4*bis*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen vervangt als volgt :

« Artikel 92*bis*, § 4*bis*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ingevoegd bij de wet van 5 mei 1993, wordt vervangen als volgt :

« § 4*bis*. De federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten sluiten, elk wat hen betreft, in ieder geval één of meer samenwerkingsakkoorden over de vertegenwoordiging van België bij internationale en supranationale organisaties, over de totstandkoming en implementatie van de normen van die organisaties en over de verdeling van sancties opgelegd door die organisaties.

De samenwerkingsakkoorden bedoeld in het eerste lid worden aangepast aan de wijzigingen van de verdragen en de wetgeving. ».

Een minister van Europese Zaken in elke regering

5. De Senaat beveelt aan dat elke regering een lid heeft dat bevoegd is voor de Europese Zaken.

Een rubriek over de naleving van de EU-verplichtingen in beleidsnota's en managementplannen

6. De Senaat beveelt aan dat de leden van de regeringen in hun beleidsverklaringen en jaarlijkse beleidsnota's een rubriek wijden aan de naleving van de EU-verplichtingen.

7. De Senaat beveelt aan dat de overheidsdiensten en hun leidende ambtenaren in hun managementplannen een

— la transposition et l'application des directives, ainsi que la communication à la Commission européenne ;

— le rôle et les missions des eurocoordinateurs ;

— la banque de données Eurtransbel ;

— la répartition en interne des sanctions infligées par la Cour de justice, sur la base du principe selon lequel les entités assument la responsabilité de la transposition tardive ou incorrecte de directives ;

— l'information du public.

4. Le Sénat recommande que le législateur spécial remplace l'article 92*bis*, § 4*bis*, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 par ce qui suit :

« L'article 92*bis*, § 4*bis*, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, inséré par la loi du 5 mai 1993, est remplacé par ce qui suit :

« § 4*bis*. L'autorité fédérale, les Communautés et les Régions, chacune pour ce qui la concerne, concluent en tout cas un ou plusieurs accords de coopération portant sur la représentation de la Belgique auprès d'organisations internationales et supranationales, sur l'élaboration et la mise en œuvre des normes de ces organisations, et sur la répartition des sanctions infligées par ces organisations.

Les accords de coopération visés à l'alinéa 1^{er} sont adaptés sur la base des modifications des traités et de la législation. ».

Un ministre des Affaires européennes dans chaque gouvernement

5. Le Sénat recommande que chaque gouvernement compte un membre chargé des Affaires européennes.

Une rubrique sur le respect des obligations à l'égard de l'UE dans les notes de politique et les plans de management

6. Le Sénat recommande que les membres des gouvernements consacrent, dans leurs déclarations de politique et notes de politique annuelles, une rubrique au respect des obligations à l'égard de l'UE.

7. Le Sénat recommande que les services publics et leurs fonctionnaires dirigeants consacrent, dans leurs

rubriek wijden aan de naleving van de EU-verplichtingen.

Eurocoördinatoren en verantwoordelijken voor de omzetting

8. De Senaat beveelt aan dat elke federale overheidsdienst en elke deelstaat één of meer eurocoördinatoren aanwijst. Het gaat om ambtenaren met een rechtstreekse toegang tot het directiecomité en de voorzitter ervan binnen hun organisatie. De eurocoördinatoren leggen zich voltijds op hun taak toe.

Elke entiteit wijst onder zijn eurocoördinatoren één eurocoördinator aan als aanspreekpunt.

9. De Senaat beveelt aan dat de eurocoördinatoren die worden betrokken de omzetting en de opvolging van richtlijnen, ook worden betrokken bij de onderhandeling ervan.

10. De Senaat beveelt aan dat de rol en opdrachten van de eurocoördinatoren worden gepreciseerd in een samenwerkingsakkoord.

11. De Senaat beveelt aan dat een pilootdepartement wordt aangewezen voor de omzetting van elke richtlijn.

12. De Senaat beveelt aan dat elke overheidsdienst één of meer ambtenaren aanwijst die verantwoordelijk zijn voor de omzetting van de richtlijnen die tot de bevoegdheid van die dienst behoren.

13. De Senaat beveelt aan dat elke entiteit een vorming opzet voor de eurocoördinatoren en de verantwoordelijken voor de omzetting.

Eurtransbel

14. De Senaat beveelt aan dat de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten een samenwerkingsakkoord sluiten waarin voor alle entiteiten de verplichting wordt opgenomen om alle kerngegevens met betrekking tot de voorbereiding en de implementatie van Europese richtlijnen in een centrale gegevensbank in te geven. Het samenwerkingsakkoord somt de gegevens op die in ieder geval moeten worden ingegeven.

De FOD Buitenlandse Zaken beheert de gegevensbank en is verantwoordelijk voor de technische uitwerking en de gebruiksvriendelijkheid ervan.

De eurocoördinatoren en dossierbeheerders hebben toegang tot de Eurtransbel-databank. Alle federale en

plans de management, une rubrique au respect des obligations à l'égard de l'UE.

Eurocoördinatoren en verantwoordelijken voor de omzetting

8. Le Sénat recommande que chaque service public fédéral et chaque entité fédérée désignent un ou plusieurs eurocoördinatoren. Il s'agit de fonctionnaires qui bénéficient, au sein de leur organisation, d'un accès direct au comité de direction et à son président. Les eurocoördinateurs se consacrent à leur tâche à temps plein.

Chaque entité désigne un de ses eurocoördinateurs comme point de contact.

9. Le Sénat recommande que les eurocoördinateurs qui sont impliqués dans la transposition et le suivi des directives soient également associés à la négociation de celles-ci.

10. Le Sénat recommande que le rôle et les missions des eurocoördinateurs soient précisés dans un accord de coopération.

11. Le Sénat recommande qu'un département pilote soit désigné pour la transposition de chaque directive.

12. Le Sénat recommande que chaque service public désigne un ou plusieurs fonctionnaires responsables de la transposition des directives qui relèvent de la compétence de ce service.

13. Le Sénat recommande que chaque entité mette en place une formation pour les eurocoördinateurs et les responsables de la transposition.

Eurtransbel

14. Le Sénat recommande que l'État fédéral, les Communautés et les Régions concluent un accord de coopération prévoyant l'obligation, pour toutes les entités, d'introduire dans une banque de données centrale toutes les données clés relatives à la préparation et à la mise en œuvre des directives européennes. Cet accord de coopération énumère les données qui doivent être introduites en tout état de cause dans la banque de données.

Le SPF Affaires étrangères gère la banque de données et est responsable de la mise en œuvre technique et de la convivialité de celle-ci.

Les eurocoördinateurs et les gestionnaires de dossiers ont accès à la banque de données Eurtransbel. Tous

gewestelijke contactpunten kunnen de databank raadplegen. De andere diensten, de parlementen, burgers en ondernemingen kunnen een toegang aanvragen bij de FOD Buitenlandse Zaken

Participatie en informatie

15. De Senaat beveelt aan dat de regeringen het maatschappelijk middenveld informeren zodra een voorstel van richtlijn wordt bekendgemaakt en het bij de omzetting betrekken.

16. De Senaat beveelt aan dat de regeringen een pedagogische website uitbouwen die toegankelijk is voor de burgers en de stakeholders teneinde de informatie over de omzetting van richtlijnen voor eenieder inzichtelijk te maken.

Continuïteit tussen onderhandeling en omzetting

17. De Senaat beveelt aan dat dezelfde departementen en, zo mogelijk, dezelfde personen worden betrokken bij de onderhandelingen en bij de omzetting van een richtlijn.

Indien het niet mogelijk is dezelfde personen bij de onderhandelingen en de omzetting te betrekken, geeft de onderhandelaar gedetailleerde inlichtingen aan de persoon die het dossier overneemt.

18. De Senaat beveelt aan dat de persoon die de omzetting zal verrichten, zo snel mogelijk wordt aangewezen door de bevoegde overheid.

Planning

19. De Senaat beveelt aan dat een kalender voor de omzetting wordt opgesteld binnen de twee maanden na de bekendmaking van de richtlijn. De kalender wordt opgenomen in de gegevensbank Eurtransbel en meegedeeld aan het betrokken parlement of de betrokken parlementen.

20. De Senaat beveelt aan dat de bevoegde minister het voorontwerp van omzettingswet, -decreet of -ordonnantie ten minste achttien maanden voor het verstrijken van de in de richtlijn bepaalde omzettingstermijn voorlegt aan de Ministerraad of de regering van de deelstaat. Voor besluiten bedraagt de termijn ten minste negen maanden.

21. De Senaat beveelt aan dat de regeringen het ontwerp van omzettingswet, -decreet of -ordonnantie ten minste drie maanden voor het verstrijken van de in de richtlijn bepaalde omzettingstermijn voorleggen aan

les points de contact fédéraux et régionaux peuvent consulter la banque de données. Les autres services, les parlements, les citoyens et les entreprises peuvent demander un accès auprès du SPF Affaires étrangères.

Participation et information

15. Le Sénat recommande que, dès qu'une proposition de directive est publiée, les gouvernements en informent la société civile et associent celle-ci à la transposition.

16. Le Sénat recommande que les gouvernements mettent en place un site internet pédagogique, accessible aux citoyens et aux parties prenantes, afin de garantir la transparence des informations relatives à la transposition des directives.

Continuité entre négociation et transposition

17. Le Sénat recommande que les mêmes départements et, si possible, les mêmes personnes soient associés aux négociations et à la transposition d'une directive.

S'il n'est pas possible d'associer les mêmes personnes aux négociations et à la transposition, le négociateur fournit des informations détaillées à la personne qui reprend le dossier.

18. Le Sénat recommande que la personne qui effectuera la transposition soit désignée le plus rapidement possible par l'autorité compétente.

Planning

19. Le Sénat recommande qu'un calendrier de transposition soit établi dans les deux mois qui suivent la publication de la directive. Ce calendrier est intégré dans la banque de données Eurtransbel et communiqué au(x) parlement(s) concerné(s).

20. Le Sénat recommande que le ministre compétent soumette l'avant-projet de loi, de décret ou d'ordonnance de transposition au Conseil des ministres ou au gouvernement de l'entité fédérée, dix-huit mois au moins avant l'expiration du délai de transposition fixé dans la directive. Pour les projets d'arrêtés de transposition, le délai est de neuf mois au moins.

21. Le Sénat recommande que les gouvernements soumettent le projet de loi, de décret ou d'ordonnance de transposition au parlement, trois mois au moins avant l'expiration du délai de transposition fixé dans la

het parlement. Indien de in de richtlijn bepaalde omzettingstermijn meer dan zes maanden bedraagt, moet het ontwerp meer dan vijf maanden voor het verstrijken van de termijn worden voorgelegd.

22. De Senaat beveelt aan dat de FOD Buitenlandse Zaken een systeem uitwerkt dat drie maanden en vervolgens één maand voor het verstrijken van de omzettingstermijn een verwittiging verstuurt naar de omzettende overheden. De laatste verwittiging wordt terzelfder tijd meegedeeld aan het pilootdepartement en het betrokken parlement.

Snelle start van de omzettingsmaatregelen

23. De Senaat beveelt aan dat de federale Staat en de deelstaten reeds voorbereidende maatregelen nemen zodra de grote lijnen van de ontworpen regelgeving duidelijk worden.

24. De Senaat beveelt aan dat de concrete omzettingsmaatregelen starten zodra een politiek akkoord over de richtlijn wordt bereikt. Er wordt niet gewacht op de bekendmaking van de richtlijn in het Publicatieblad.

Een reguleringsimpactanalyse voor de voorstellen van richtlijn

25. De Senaat beveelt aan dat de federale Staat en de deelstaten de voorstellen van richtlijn onderwerpen aan een reguleringsimpactanalyse. De analyse wordt verricht vóór de definitieve standpuntbepaling. De impactanalyses worden bezorgd aan de personen die over het voorstel onderhandelen en degenen die de richtlijn zullen moeten omzetten. Zij worden terzelfder tijd meegedeeld aan de betrokken parlementen.

26. De Senaat beveelt aan dat de entiteiten die reeds een formele procedure van reguleringsimpactanalyse hebben ontwikkeld, die toepassen op de voorstellen van richtlijn, voor zover zij daarvoor geschikt is.

De federale Staat zou daartoe de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging kunnen wijzigen als volgt :

« Artikel 6, § 1, van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging wordt vervangen als volgt :

« Art. 6. § 1. Elk regeringslid voert, volgens de voorwaarden die door de Koning zijn vastgelegd bij een

directive. Si le délai de transposition fixé dans la directive est supérieur à six mois, le projet doit être soumis plus de cinq mois avant l'expiration dudit délai.

22. Le Sénat recommande que le SPF Affaires étrangères élabore un système permettant d'envoyer un avertissement aux autorités de transposition trois mois, puis un mois avant l'expiration du délai de transposition. Le dernier avertissement est communiqué en même temps au département pilote et au parlement concerné.

Mise en œuvre immédiate des mesures de transposition

23. Le Sénat recommande que l'État fédéral et les entités fédérées prennent des mesures préparatoires dès que les grandes lignes de la réglementation en projet sont clairement définies.

24. Le Sénat recommande que les mesures de transposition concrètes soient mises en œuvre dès que la directive fait l'objet d'un accord politique. Il n'y a pas lieu d'attendre la publication de la directive au Journal officiel.

Une analyse d'impact de la réglementation en ce qui concerne les propositions de directive

25. Le Sénat recommande que l'État fédéral et les entités fédérées soumettent les propositions de directive à une analyse d'impact de la réglementation. Cette analyse est effectuée avant la prise de position définitive. Les analyses d'impact sont remises aux personnes qui négocient sur la proposition et à celles qui devront transposer la directive. Elles sont communiquées en même temps aux parlements concernés.

26. Le Sénat recommande que les entités qui ont déjà mis au point une procédure formelle d'analyse d'impact de la réglementation l'appliquent aux propositions de directive, pour autant que la procédure s'y prête.

L'État fédéral pourrait, à cet effet, apporter les modifications suivantes à la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative :

« L'article 6, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative, est remplacé par ce qui suit :

« Art. 6. § 1^{er}. Chaque membre du gouvernement procède, dans les conditions fixées par le Roi par arrêté

besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de in artikel 5 bedoelde impactanalyse uit van de voorontwerpen van wet en van de ontwerpen van koninklijke of ministeriële besluiten die onder zijn bevoegdheid vallen en waarvoor de tussenkomst van de Ministerraad is vereist door een wettelijke of reglementaire bepaling. Hij voert volgens dezelfde voorwaarden de in artikel 5 bedoelde impactanalyse uit van de voorstellen van richtlijn die onder zijn bevoegdheid vallen. »

In artikel 9 van het koninklijk besluit van 21 december 2013 houdende uitvoering van titel 2, hoofdstuk 2, van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging wordt een paragraaf 1/1 ingevoegd, luidende :

« § 1/1. De impactanalyses die betrekking hebben op voorstellen van richtlijn worden bezorgd aan het Parlement. ».

Vroeg advies van de Raad van State over de bevoegdheidsverdeling

27. De Senaat beveelt aan in de gecoördineerde wetten op de Raad van State de mogelijkheid in te schrijven dat de federale minister bevoegd voor Buitenlandse of Europese Zaken, de leden van de gemeenschaps- of gewestregeringen belast met Buitenlandse of Europese Zaken, en het Overlegcomité op hun vraag in een zeer vroeg stadium van de procedure van omzetting of de uitvoering worden ingelicht over het standpunt van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over de bevoegdheidsverdeling inzake de aangelegenheden die het voorwerp vormen van de omzetting of uitvoering van het recht van de Europese Unie. De Raad van State kan worden verzocht te adviseren over concrete knelpunten inzake de bevoegdheidsverdeling. De aanvrager van het advies kan bij de Raad een informatieve nota indienen waarin hij zijn visie over de bevoegdheidsverdeling uiteenzet.

Omzetting van richtlijnen die behoren tot de bevoegdheid van verschillende entiteiten

28. De Senaat beveelt aan dat, indien een richtlijn aangelegenheden regelt die behoren tot de bevoegdheid van twee of meer entiteiten, de betrokken overheden nauwkeurig toezien op de volledige en correcte omzetting van de richtlijn, onder meer door in een concordantietabel te inventariseren welke richtlijnbeepaling wordt omgezet door welke norm(en).

29. De Senaat beveelt aan dat, indien een richtlijn aangelegenheden regelt die behoren tot de bevoegdheid

délibéré en Conseil des ministres, à l'analyse d'impact, visée à l'article 5, des avant-projets de loi et des projets d'arrêtés royaux ou ministériels qui relèvent de sa compétence et pour lesquels l'intervention du Conseil des ministres est requise par une disposition légale ou réglementaire. Il procède, dans les mêmes conditions, à l'analyse d'impact, visée à l'article 5, des propositions de directive qui relèvent de sa compétence. »

Dans l'article 9 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 portant exécution du titre 2, chapitre 2, de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative, il est inséré un paragraphe 1^{er}/1 rédigé comme suit :

« § 1/1. Les analyses d'impact relatives aux propositions de directive sont transmises au Parlement. ».

Avis précoce du Conseil d'État concernant la répartition des compétences

27. Le Sénat recommande d'insérer dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État la possibilité que le ministre fédéral compétent pour les Affaires étrangères ou européennes, les membres des gouvernements de Communauté ou de Région compétents pour les Affaires étrangères ou européennes, et le Comité de concertation puissent, à leur demande, être informés à un stade précoce de la procédure de transposition ou de l'exécution, de la position de la section de législation du Conseil d'État quant à la répartition des compétences dans les matières qui font l'objet de la transposition ou de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne. Le Conseil d'État peut être invité à rendre un avis relatif à des problèmes concrets en matière de répartition des compétences. Le demandeur peut déposer au Conseil d'État une note informative dans laquelle il expose sa vision sur la répartition des compétences.

Transposition de directives qui relèvent de la compétence des diverses entités

28. Lorsqu'une directive porte sur des matières qui relèvent de la compétence de deux entités ou plus, le Sénat recommande aux autorités concernées de veiller minutieusement à une transposition complète et correcte de la directive, entre autres en inventoriant, à l'aide d'une table de concordance, quelle disposition de la directive est transposée par quelle(s) norme(s).

29. Lorsqu'une directive porte sur des matières qui relèvent de la compétence de deux entités ou plus et que

van twee of meer entiteiten en de richtlijn enige beleidsvrijheid toekent aan de omzetter, de betrokken omzettende overheden in België hierover tijdig met elkaar overleg plegen en nagaan of eventuele verschillen in de omzetting geen ongewenste effecten tot gevolg kunnen hebben. De Senaat kan hierin een coördinerende rol vervullen.

Goldplating

30. De Senaat beveelt aan dat het ontwerp van wet, decreet of ordonnantie dat een richtlijn omzet en daarbij *goldplating* toepast, daarvan uitdrukkelijk melding maakt in de memorie van toelichting. De memorie van toelichting verantwoordt tevens waarom *goldplating* noodzakelijk is en toont aan waarom de toepassing van *goldplating* geen belemmering vormt voor de tijdige omzetting.

De omzetting als aanleiding voor een ruimere wetswijziging

31. De Senaat beveelt aan dat een omzettingnorm in beginsel geen andere regelingen bevat dan degene die noodzakelijk zijn voor de omzetting.

Van dit beginsel kan slechts in uitzonderlijke omstandigheden worden afgeweken. De afwijking moet steunen op een reguleringsimpactanalyse en overleg met de stakeholders.

Zij wordt uitdrukkelijk vermeld in de kalender voor de omzetting die wordt opgesteld binnen de twee maanden na de bekendmaking van de richtlijn. De vermelding verantwoordt waarom de ruimere wetswijziging wenselijk is.

32. De Senaat beveelt aan dat het ontwerp van wet, decreet of ordonnantie dat een richtlijn omzet en daarbij opteert voor een ruimere wijziging dan degene die noodzakelijk is voor de omzetting, daarvan uitdrukkelijk melding maakt in de memorie van toelichting en verantwoordt waarom de ruimere wijziging wenselijk is.

Consultatie tijdens het wetgevingsproces

33. De Senaat beveelt aan dat de overheden die een verplichte consultatie hebben ingevoerd voor de totstandkoming van normen met wetgevende of reglementaire kracht, systematisch bepalen dat het overschrijden van de consultatietermijn wordt geacht een gunstig advies in te houden. Ook de mededeling dat er geen advies zal worden gegeven, wordt geacht een gunstig advies in te houden.

la directive donne une certaine marge de manœuvre à l'instance à laquelle incombe la transposition, le Sénat recommande que les niveaux de pouvoir concernés se concertent en temps voulu à ce sujet et vérifient si d'éventuelles différences de transposition ne risquent pas d'avoir des conséquences indésirables. Le Sénat peut jouer un rôle de coordination à cet égard.

La surréglementation

30. Le Sénat recommande que le projet de loi, de décret ou d'ordonnance qui transpose une directive en pratiquant une surréglementation, l'indique expressément dans l'exposé des motifs. Le texte de l'exposé des motifs explique également en quoi la surréglementation est indispensable et en quoi elle ne fait pas obstacle à la transposition dans le délai imparti.

La transposition comme opportunité pour procéder à une modification plus vaste de la législation

31. Le Sénat recommande qu'une norme de transposition ne contienne en principe aucune autre disposition que celles nécessaires à la transposition.

Il ne peut être dérogé à ce principe que dans des circonstances exceptionnelles. La dérogation doit s'appuyer sur l'outil analyse d'impact de la réglementation et sur une concertation avec les parties prenantes.

Elle doit figurer expressément dans le calendrier de transposition établi dans les deux mois qui suivent la publication de la directive. Il y a lieu de justifier en quoi une modification plus vaste de la législation est souhaitable.

32. Le Sénat recommande que le projet de loi, de décret ou d'ordonnance qui transpose une directive en procédant à une modification plus vaste qu'il n'est nécessaire à la transposition, l'indique expressément dans l'exposé des motifs et explique pourquoi cette modification est souhaitable.

Consultation durant le parcours législatif

33. Le Sénat recommande que les autorités qui ont instauré une procédure obligatoire de consultation pour la genèse de normes à caractère législatif ou réglementaire, prévoient systématiquement qu'en l'absence de réaction dans le délai de consultation imparti, l'avis est réputé favorable. De même, la communication selon laquelle aucun avis ne sera donné est assimilée à un avis favorable.

Benelux-samenwerking bij de toepassing van Europees recht

34. De Senaat beveelt aan dat de federale regering en de regeringen van de deelstaten binnen de internationale samenwerkingsverbanden, onder meer de Benelux Unie, erop toezien dat de toepassing van het recht van de Europese Unie geen problemen voor de grensoverschrijdende samenwerking met zich brengt.

Omzetting middels een besluit

35. De Senaat beveelt aan dat de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten de mogelijkheid nagaan om met een bijzondere machtigingsnorm hun regering de bevoegdheid te geven een bepaalde richtlijn om te zetten.

Van deze machtiging mag alleen gebruik worden gemaakt indien de omzetting langs parlementaire weg niet meer tijdig kan gebeuren. De machtiging moet bovendien beantwoorden aan de vereisten vastgelegd in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof :

— de machtiging moet uitdrukkelijk en ondubbelzinnig zijn ;

— de bij besluit genomen maatregelen moeten worden bekrachtigd bij een norm met kracht van wet en dit binnen een in de machtigingsnorm vastgestelde termijn, bij gebreke waarvan het besluit wordt geacht nooit uitwerking te hebben gehad.

Een omzettingvadecum

36. De Senaat beveelt aan dat de FOD Buitenlandse Zaken, in samenwerking met de administratie van de deelstaten, een vadecum opstelt dat concreet de verschillende stappen van het omzettingsproces beschrijft. Dit vadecum kan door eenieder worden geraadpleegd op de website van de FOD Buitenlandse Zaken. Het wordt bezorgd aan leden van de parlementen.

3. AANBEVELINGEN VOOR DE PARLEMENTEN

Het Protocol nr. 1 betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie

37. De Senaat beveelt aan dat de parlementen binnen hun eigen bevoegdheidssfeer op systematische wijze de discussiedocumenten, het jaarlijks wetgevingsprogramma en de ontwerpen van wetgevingshandelingen onderzoeken die hen door de Europese Commissie

Coopération Benelux dans le cadre de l'application du droit européen

34. Le Sénat recommande que le gouvernement fédéral et les gouvernements des entités fédérées veillent, dans le cadre des accords de coopération internationaux, dont l'Union Benelux, à ce que l'application du droit de l'Union européenne n'entraîne pas des problèmes sur le plan de la coopération transfrontalière.

Transposition par arrêté

35. Le Sénat recommande que l'État, les Communautés et les Régions étudient la possibilité de donner à leur gouvernement, par le biais d'une habilitation spéciale, le pouvoir de transposer une directive déterminée.

Il ne peut être fait usage de cette habilitation que si une transposition par la voie parlementaire ne peut plus aboutir dans les délais. L'habilitation doit par ailleurs répondre aux conditions définies par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle :

— l'habilitation doit être explicite et sans équivoque ;

— les mesures prises par arrêté doivent être confirmées par une norme ayant force de loi dans un délai déterminé par la norme d'habilitation, à défaut, l'arrêté sera censé n'avoir jamais produit ses effets.

Un vade-mecum de la transposition

36. Le Sénat recommande que le SPF Affaires étrangères élabore, en collaboration avec l'administration des entités fédérées, un vade-mecum décrivant précisément les différentes étapes du processus de transposition. Ce vade-mecum serait consultable sur le site internet du SPF Affaires étrangères et serait remis aux membres des parlements.

3. RECOMMANDATIONS ADRESSÉES AUX PARLEMENTS

Le Protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne

37. Le Sénat recommande que les parlements examinent systématiquement, chacun dans sa sphère de compétence, les documents de consultation, le programme législatif annuel et les projets d'actes législatifs que leur transmet la Commission européenne. Ils

worden toegezonden. Zij treden zo nodig met haar in dialoog, overeenkomstig Protocol nr. 1 betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie.

Het Protocol nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid

38. De Senaat beveelt aan dat de parlementen binnen hun eigen bevoegdheidssfeer op systematische wijze de ontwerpen van wetgevingshandelingen die hen door de Europese Commissie worden toegezonden onderzoeken in het licht van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid zoals bepaald in Protocol nr. 2 betreffende de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

Samenwerkingsakkoord over de uitvoering van protocol nr. 2 betreffende de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid

39. De Senaat beveelt aan dat de parlementen een samenwerkingsakkoord sluiten om uitvoering te kunnen geven aan het Protocol nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid gehecht aan de Europese Verdragen.

De termijn van 8 weken voor de toezending van een gemotiveerd advies

40. De Senaat beveelt aan dat de parlementen, in overleg met de parlementen van de andere lidstaten, ijveren voor een verlenging van de termijn van acht weken waarin zij aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie een gemotiveerd advies over een ontwerp van wetgevingshandeling moeten toezenden waarin wordt uiteengezet waarom het betrokken ontwerp niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel.

Groene kaart

41. De Senaat beveelt aan dat de parlementen gebruik maken van de mogelijkheid om, net als iedere burger, bedrijf of instelling, de Europese Commissie inhoudelijke voorstellen te doen voor het schrijven of intrekken van regelgeving op EU-niveau.

42. De Senaat beveelt aan dat de parlementen, in overleg met de parlementen van de andere lidstaten, ijveren voor de invoering van een versterkte procedure van « groene kaart » waarmee de nationale parlementen zelf een voorstel van wetgevingshandeling bij de Europese Unie kunnen indienen en de Europese instellingen ertoe verplichten hierover een standpunt in te nemen.

en discutent avec elle si nécessaire, conformément au Protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne.

Le Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité

38. Le Sénat recommande que les parlements examinent systématiquement, chacun dans sa sphère de compétence, les projets d'actes législatifs que leur transmet la Commission européenne à la lumière des principes de subsidiarité et de proportionnalité, comme le prévoit le Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Accord de coopération concernant la mise en œuvre du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité

39. Le Sénat recommande que les parlements concluent un accord de coopération de manière à pouvoir mettre en œuvre le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité attachés aux traités européens.

Le délai de 8 semaines pour l'envoi d'un avis motivé

40. Le Sénat recommande que les parlements, en concertation avec les parlements des autres États membres, s'efforcent d'obtenir une prolongation du délai de huit semaines dans lequel ils doivent adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé sur un projet d'acte législatif précisant pourquoi le projet concerné n'est pas conforme au principe de subsidiarité.

Carte verte

41. Le Sénat recommande que les parlements usent de la possibilité qui leur est offerte comme à tout citoyen, entreprise ou institution, d'adresser à la Commission européenne des propositions de fond en vue de l'élaboration ou de l'abrogation d'une réglementation au niveau européen.

42. Le Sénat recommande que les parlements, en concertation avec les parlements des autres États membres, œuvrent à l'instauration d'une procédure renforcée de « carte verte » permettant aux parlements nationaux de déposer eux-mêmes une proposition d'acte législatif auprès de l'Union européenne et de contraindre les institutions européennes à se prononcer au sujet de celle-ci.

Opvolging van het werkprogramma van de Europese Commissie door de parlementen

43. De Senaat beveelt aan dat elke vaste commissie van de parlementen de prioritaire dossiers aanmerkt in het jaarlijkse wetgevings- en werkprogramma van de Europese Commissie. Daarmee geeft elke commissie aan welke voorstellen op het beleidsverantwoordelijke terrein van de commissie, parlementair getoetst moeten worden. De lijst van prioritaire voorstellen wordt aan de betrokken regering meegedeeld.

Een prioritair voorstel wordt in de betrokken commissie geagendeerd zodra het is gepubliceerd.

Daarnaast kunnen parlementsleden in de loop van het jaar te allen tijde verzoeken Europese voorstellen in een commissie te agenderen.

Voorbehoud van parlementaire behandeling

44. De Senaat beveelt aan dat de parlementen een procedure van voorbehoud van parlementaire behandeling invoeren. Een parlement kan, binnen twee maanden nadat het een voorstel voor een wetgevingshandeling als bedoeld in artikel 2 van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie heeft ontvangen, besluiten dat zij het voorstel van zodanig politiek belang acht dat zij over de behandeling daarvan op bijzondere wijze wenst te worden geïnformeerd. Het parlement stelt de regering daarvan schriftelijk in kennis.

De regering maakt na die mededeling onverwijld een parlementair voorbehoud in het kader van de voor de behandeling van het voorstel te volgen wetgevingsprocedure.

Binnen vier weken na de mededeling vindt een overleg plaats met de regering over het bijzondere politieke belang van het voorstel, waarin tevens afspraken worden gemaakt over de wijze van informatieverstrekking door de regering, over het verloop van de onderhandelingen en van de wetgevingsprocedure en over eventueel vervolgoverleg.

De procedure van voorbehoud van behandeling kan worden geregeld in artikel 92^{quater}, BWHI en in de reglementen van de parlementen.

Ambtelijke ondersteuning van de parlementaire opvolging van het Europese wetgevingsproces

45. De Senaat beveelt aan dat het beleidsverantwoordelijke departement van de Staat, de Gemeenschappen

Suivi du programme de travail de la Commission européenne par les parlements

43. Le Sénat recommande que chaque commission permanente des parlements désigne les dossiers prioritaires dans le programme législatif annuel et dans le programme de travail annuel de la Commission européenne. Ce faisant, chaque commission indique quelles propositions relevant de sa compétence doivent être contrôlées par le parlement. La liste des propositions prioritaires est communiquée au gouvernement concerné.

Une proposition prioritaire est inscrite à l'ordre du jour de la commission concernée dès sa publication.

En outre, les parlementaires peuvent demander à tout moment de l'année que des propositions européennes soient inscrites à l'ordre du jour d'une commission.

Réserve d'examen parlementaire

44. Le Sénat recommande que les parlements instaurent une procédure de réserve d'examen parlementaire. Dans les deux mois suivant la réception d'une proposition d'acte législatif visée à l'article 2 du protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, un parlement peut décider que la proposition revêt une importance politique telle qu'il souhaite être tenu particulièrement informé de l'examen de celle-ci. Le parlement en informe le gouvernement par écrit.

Après avoir reçu cette information, le gouvernement émet sans délai une réserve parlementaire dans le cadre de la procédure législative à suivre pour l'examen de la proposition.

Dans les quatre semaines suivant l'information du gouvernement, une concertation est organisée avec celui-ci au sujet de l'importance politique particulière de la proposition ; il y est décidé du mode d'information par le gouvernement, du déroulement des négociations et de la procédure législative, ainsi que de l'éventuelle concertation ultérieure.

La procédure de réserve d'examen peut être établie à l'article 92^{quater} de la LSRI de réformes institutionnelles et dans les règlements des parlements.

Soutien administratif du suivi parlementaire du processus législatif européen

45. Le Sénat recommande que le département de l'État, des Communautés ou des Régions, chargé de

of de Gewesten een fiche opstelt over een nieuw Commissievoorstel. De fiches worden naar de parlementen en de Belgische leden van het Europees Parlement gestuurd. De fiche bevat in ieder geval :

a) de algemene gegevens (over het voorstel, de impact assessment van de Commissie, het behandelingstraject in de Raad) ;

b) een kernachtige samenvatting van het voorstel ;

c) een oordeel over subsidiariteit en proportionaliteit ;

d) een inschatting van de financiële gevolgen voor de deelstaten en de Staat ;

e) een eerste standpunt op hoofdlijnen van de betrokken regering(en) over de onderhandelingen op Europees niveau.

De fiches worden aan de betrokken parlementen en de Belgische leden van het Europees Parlement bezorgt binnen zes weken na de verspreiding van de eerste versie van een Commissievoorstel.

Samenwerking met de parlementen van de lidstaten

46. De Senaat beveelt aan dat de parlementen onderzoeken op welke wijze zij hun tussenkomst in het raam van de Protocolen nrs. 1 en 2 kunnen afstemmen met de parlementen van andere lidstaten.

47. De Senaat beveelt aan dat de parlementen onderzoeken op welke wijze hun ambtelijke staf kan samenwerken met die van de parlementen van andere lidstaten bij de opvolging van EU-dossiers.

Omzetting door het parlement in geval van inactiviteit van de regering

48. De Senaat beveelt aan dat de parlementen zelf wetgevende initiatieven ter omzetting van richtlijnen nemen, in het bijzonder wanneer de regering nalaat tijdig een ontwerp in te dienen, bijvoorbeeld in een periode van lopende zaken.

Prioriteit voor omzettingsteksten

49. De Senaat beveelt aan dat de parlementen voorrang verlenen aan ontwerpen of voorstellen die een richtlijn omzetten waarvan de omzetting dringend is, zonder evenwel de grondige behandeling ervan te belemmeren.

la politique visée, établit une fiche sur une nouvelle proposition de la Commission. Les fiches sont envoyées aux parlements et aux membres belges du Parlement européen. Chaque fiche contient en tout cas :

a) les données générales (sur la proposition, sur l'analyse d'impact de la Commission, sur le parcours de traitement au Conseil) ;

b) un résumé concis de la proposition ;

c) un avis en matière de subsidiarité et de proportionnalité ;

d) une estimation des conséquences financières pour les entités fédérées et pour l'État ;

e) un premier point de vue général du (des) gouvernement(s) concerné(s) sur les négociations au niveau européen.

Les fiches sont remises aux parlements concernés et aux membres belges du Parlement européen dans les six semaines qui suivent la diffusion de la première version d'une proposition de la Commission.

Collaboration avec les parlements des États membres

46. Le Sénat recommande que les parlements examinent comment harmoniser leur intervention dans le cadre des Protocoles n° 1 et 2 avec celle des parlements d'autres États membres.

47. Le Sénat recommande que les parlements examinent de quelle manière leur personnel administratif peut collaborer avec celui des parlements d'autres États membres dans le suivi des dossiers UE.

Transposition par le parlement en cas d'inactivité du gouvernement

48. Le Sénat recommande que les parlements prennent eux-mêmes des initiatives législatives en vue de la transposition de directives, en particulier lorsque le gouvernement omet de déposer un projet en temps voulu, par exemple en période d'affaires courantes.

Priorité aux textes de transposition

49. Le Sénat recommande que les parlements accordent la priorité aux projets ou propositions qui transposent une directive dont la transposition est urgente, sans toutefois que la priorité ainsi accordée empêche un examen approfondi.

Parlementaire commissies voor Europese zaken en voor de omzetting van richtlijnen

50. De Senaat beveelt aan dat ieder parlement een commissie instelt voor de opvolging van Europese aangelegenheden, met inbegrip van het halfjaarlijkse scorebord van de interne markt.

Deze commissie dient tevens toe te zien op de tijdige en correcte omzetting van richtlijnen door de andere commissies van dat parlement.

Een europromotor per vaste parlementaire commissie

51. De parlementen schrijven in hun reglement in dat binnen elke vaste commissie een europromotor wordt aangewezen. De europromotor volgt binnen de commissie de uitvoering van de voorstellen voor normatieve handelingen en andere documenten van de Europese Commissie die hem worden bezorgd door het secretariaat van het adviescomité.

De diensten van de parlementen onderzoeken de wetgevende voorstellen van de Europese Commissie en andere teksten van de Europese instellingen ; ze stellen, op eigen initiatief, op verzoek van de voorzitter of van een derde van de leden van een vaste commissie, of op verzoek van de voorzitter van het parlement, een nota op die onder meer betrekking heeft op de inachtneming van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

Die nota's worden overgezonden aan de leden van de bevoegde vaste commissie en aan de leden van het adviescomité of de commissie voor Europese aangelegenheden, indien het parlement daarover beschikt.

Ieder lid kan vragen de bespreking van die nota's op de agenda van zijn commissie te plaatsen.

Op verzoek van ten minste één derde van haar leden belast de bevoegde vaste commissie de europromotor ermee binnen de door haar bepaalde termijn een ontwerpadvies op te stellen dat onder meer betrekking heeft op de inachtneming van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

Europees vragenuur

52. De Senaat beveelt aan dat de parlementen op geregelde tijdstippen een vragenuur houden over Europese aangelegenheden, naar het voorbeeld van de Franse Assemblée nationale.

Commissions parlementaires chargées des Affaires européennes et de la transposition des directives

50. Le Sénat recommande que chaque parlement institue une commission en vue du suivi des questions européennes, en ce compris le suivi du tableau d'affichage semestriel du marché intérieur.

Cette commission est également chargée de veiller à la transposition correcte, et dans les délais, des directives par les autres commissions du parlement concerné.

Un europromoteur par commission parlementaire permanente

51. Les parlements prévoient explicitement dans leur règlement qu'un europromoteur est désigné au sein de chaque commission permanente. L'europromoteur suit, au sein de la commission, la mise en œuvre des propositions d'actes normatifs et autres documents de la Commission européenne qui lui sont remis par le secrétariat du comité d'avis.

Les services des parlements examinent les propositions législatives de la Commission européenne et les autres documents des institutions européennes ; ils rédigent, d'initiative, à la demande du président ou d'un tiers des membres d'une commission permanente ou à la demande du président du parlement, une note concernant notamment le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Ces notes sont transmises aux membres de la commission permanente compétente et aux membres du comité d'avis ou de la commission des Affaires européennes, si le parlement dispose d'une telle commission.

Chaque membre peut demander l'inscription de l'examen de ces notes à l'ordre du jour de sa commission.

À la demande d'un tiers au moins de ses membres, la commission permanente compétente charge l'europromoteur de rédiger, dans le délai qu'elle détermine, un projet d'avis concernant notamment le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Heure des questions européennes

52. Le Sénat recommande que les parlements organisent, à intervalles réguliers, une heure de questions sur des matières européennes, à l'exemple de ce qui se fait à l'Assemblée nationale française.

Aandacht voor EU-dossiers op de websites van de parlementen

53. De Senaat beveelt aan dat de parlementen het volgen van de behandeling van concrete EU-dossiers voor het publiek digitaal inzichtelijk maken. Ze zorgen op hun website voor een hoge zichtbaarheid van de EU-dossiers die zij behandelen, bij voorkeur door deze te bundelen in een afzonderlijke rubriek.

Consultatie van het publiek via de parlementen

54. De Senaat beveelt aan dat de parlementen burgers, ondernemingen en NGO's uitnodigen om opmerkingen en suggesties in verband met concrete EU-dossiers mee te delen, bijvoorbeeld via hun website. Dit geldt zowel voor de voorstellen van Europese wetgevingshandelingen als voor de ontwerpen van wet, decreet of ordonnantie die een richtlijn omzetten.

Een regelmatige verslaggeving over de omzetting van richtlijnen

55. De Senaat beveelt aan dat de parlementen hun regering de verplichting opleggen driemaandelijks een verslag over de omzetting van richtlijnen uit te brengen. Dat verslag bevat in ieder geval :

1) een lijst met de Europese richtlijnen waarvan de integrale omzetting, voor wat betreft de bevoegdheden van de entiteit, werd genotificeerd aan de Europese Commissie sinds de indiening van het voorgaande verslag ;

2) een lijst met de Europese richtlijnen waarvan de omzettingstermijn verstrijkt binnen de twaalf maanden volgend op de indiening van het verslag ;

3) een lijst met de Europese richtlijnen waarvan de omzettingstermijn al is overschreden op het ogenblik van indiening van het verslag ;

4) een lijst met de Europese richtlijnen die in het Publicatieblad van de Europese Unie verschenen sinds de indiening van het voorgaande verslag en die niet onder lijsten bedoeld in punten 2 en 3 vallen ;

5) een lijst met inbreukprocedures die betrekking hebben op de entiteit waarvan de kennisgeving van de aanmaningsbrief, krachtens de artikelen 258 en 259 van

Une place pour les dossiers UE sur les sites internet des parlements

53. Le Sénat recommande que les parlements veillent à ce que le suivi du traitement de dossiers UE concrets soit clairement accessible au public par voie électronique. Les parlements veillent à conférer, sur leur site internet, une grande visibilité aux dossiers UE qu'ils traitent, et ce de préférence en les rassemblant sous une rubrique distincte.

Consultation du public par le biais des parlements

54. Le Sénat recommande que les parlements invitent les citoyens, les entreprises et les ONG à communiquer leurs observations et suggestions concernant des dossiers UE concrets, par exemple par le biais de leur site internet. Cette recommandation vaut aussi bien pour les propositions d'actes législatifs européens que pour les projets de loi, de décret ou d'ordonnance transposant une directive.

Un rapportage régulier sur la transposition des directives

55. Le Sénat recommande que les parlements obligent leur gouvernement à publier tous les trois mois un rapport concernant la transposition des directives. Ce rapport contient en tout cas :

1) une liste des directives européennes dont la transposition intégrale, concernant les compétences qui sont celles de l'entité concernée, a été notifiée à la Commission européenne depuis le dépôt du rapport précédent ;

2) une liste des directives européennes dont le délai de transposition vient à échéance dans les douze mois suivant le dépôt du rapport ;

3) une liste des directives européennes dont le délai de transposition est déjà dépassé à la date du dépôt du rapport ;

4) une liste des directives européennes qui ont été publiées dans le Journal officiel de l'Union européenne depuis le dépôt du rapport précédent et qui ne figurent pas dans les listes visées aux points 2 et 3 ;

5) une liste des procédures d'infraction intéressant l'entité concernée, pour lesquelles la lettre de mise en demeure, établie en vertu des articles 258 et 259 du

het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, sinds de indiening van het voorgaande verslag, werd ontvangen ;

6) een lijst met inbreukprocedures die al in een vorig verslag bedoeld in punt 5 werden opgenomen waarvan de procedure nog niet is afgerond door middel van een klassering door de Europese Commissie ;

7) een lijst met de, sinds de indiening van het voorgaande verslag, voor het Hof van Justitie van de Europese Unie aanhangig gemaakte inbreukprocedures waarin de entiteit een belang heeft ;

8) een lijst met de, sinds de indiening van het voorgaande verslag, door het Hof van Justitie gevelde arresten in rechtszaken waarin de entiteit een belang heeft ;

9) een lijst met rechtszaken bedoeld in punt 7 ten aanzien van het Hof van Justitie die reeds in een vorig verslag werden opgenomen en waarin nog geen arrest werd gevelde door het Hof.

Bespreking van het halfjaarlijkse Scorebord

56. De Senaat beveelt aan dat het halfjaarlijkse scorebord van de interne markt in de parlementen wordt besproken.

Het jaarverslag over de internationale akten inzake de Europese Unie

57. De Senaat beveelt aan dat artikel 2 van de wet van 2 december 1957 wordt vervangen als volgt :

« Art. 2. De regering brengt jaarlijks verslag uit aan het Parlement en de Gemeenschaps- en Gewestparlementen over de inwerkingstelling en de toepassing van de verdragen en akten vermeld in artikel 1.

Het verslag biedt ook een overzicht van de werkzaamheden van EU-Pilot en Solvit, zonder vermelding van gegevens van vertrouwelijke aard. »

Wettelijke bekrachtiging van de samenwerkingsverplichtingen opgelegd door het Grondwettelijk Hof

58. De Senaat beveelt aan dat de bijzondere wetgever de lijst met wettelijk verplichte samenwerkingsakkoorden, vermeld in artikel 92*bis*, BWHI, aanvult met de samenwerkingsakkoorden die het Grondwettelijk Hof als verplichte samenwerkingsvorm heeft opgelegd.

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, a été notifiée depuis le dépôt du rapport précédent ;

6) une liste des procédures d'infraction figurant déjà dans un rapport précédent visé au point 5 et qui n'ont pas encore donné lieu à un classement par la Commission européenne ;

7) une liste des procédures d'infraction portées devant la Cour de justice de l'Union européenne depuis le dépôt du rapport précédent et dans lesquelles l'entité concernée a un intérêt ;

8) une liste des arrêts rendus par la Cour de justice de l'Union européenne depuis le dépôt du rapport précédent dans le cadre de procédures judiciaires dans lesquelles l'entité concernée a un intérêt ;

9) une liste des procédures judiciaires visées au point 7 qui figurent déjà dans un rapport précédent et pour lesquelles la Cour de justice n'a pas encore rendu d'arrêt.

Examen du tableau d'affichage semestriel

56. Le Sénat recommande que le tableau d'affichage semestriel du marché intérieur soit examiné au sein des parlements.

Le rapport annuel sur les actes internationaux concernant l'Union européenne

57. Le Sénat recommande que l'article 2 de la loi du 2 décembre 1957 soit remplacé par ce qui suit :

« Art. 2. Le gouvernement présentera chaque année au Parlement et aux parlements de Communauté et de Région un rapport concernant la mise en œuvre et l'application des traités et des actes visés à l'article 1^{er}.

Le rapport présente également un aperçu des travaux réalisés dans le cadre du projet EU-Pilot et de Solvit, sans divulguer des données confidentielles. »

Confirmation légale des obligations de coopération imposées par la Cour constitutionnelle

58. Le Sénat recommande que le législateur spécial complète la liste des accords de coopération légalement obligatoires, visés à l'article 92*bis* de la LSRI, en y insérant les accords de coopération que la Cour constitutionnelle a imposés en tant que forme de coopération obligatoire.

4. AANBEVELINGEN MET BETREKKING TOT DE INBREUKPROCEDURES

De rechtsgedingvoering voor het Hof van Justitie

59. De Senaat beveelt aan dat België ijvert voor een wijziging van artikel 40 van het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, zodat de Gemeenschappen en de Gewesten zich kunnen voegen in rechtsgedingen tussen lidstaten enerzijds en instellingen van de Unie anderzijds.

Interne verdeling van financiële sancties op grond van artikel 260 VWEU

60. De Senaat beveelt aan dat de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen wordt gewijzigd zodat, na een veroordeling tot een forfaitaire som of een dwangsom op grond van artikel 260 VWEU, de kosten ook op de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie kunnen worden verhaald.

Die wijziging kan luiden als volgt : « In artikel 63, eerste lid, van, laatst gewijzigd bij de wet van 6 januari 2014, worden de woorden « tot 16, §§ 1 en 2 » vervangen door de woorden « tot 16, §§ 1 tot 3 » (of « tot 16 », waardoor meteen ook artikel 16, § 4, op de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zou toepasselijk zijn).

61. De Senaat beveelt aan dat de bijzondere wetgever hetzij de regeling van de interne verdeling van financiële sancties uitgesproken op grond van artikel 260 VWEU zelf in een bijzondere wet inschrijft, hetzij minstens in een bijzondere wet een rechtsgrondslag biedt voor een samenwerkingsakkoord dat kan afwijken van het beginsel van de band tussen de aansprakelijkheid en de bevoegdheidsuitoefening. De omvang van de forfaitaire som of de dwangsom is immers in sommige gevallen beïnvloed door factoren waarop de entiteit die de fout heeft begaan, geen invloed heeft, zoals de financiële draagkracht van de lidstaat of een vorige veroordeling wegens een fout van een andere entiteit.

De nietigverklaring van Europese wetgeving door het Hof van Justitie

62. De Senaat beveelt aan dat de reglementen van de parlementen bepalen dat, na de nietigverklaring door het Hof van Justitie van een Europese wetgevingshandeling waarop nationale uitvoeringsmaatregelen zijn gegrond, de regering die nietigverklaring aan het parlement meedeelt. De mededeling moet gepaard gaan met een tijdschema, waarin de regering aangeeft wanneer zij de

4. RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX PROCÉDURES D'INFRACTION

La procédure devant la Cour de justice

59. Le Sénat recommande que la Belgique milite en faveur d'une modification de l'article 40 du protocole sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne afin de permettre aux Communautés et Régions de se joindre à des instances entre les États membres, d'une part, et les institutions de l'Union, d'autre part.

Répartition en interne des sanctions financières encourues en vertu de l'article 260 du TFUE

60. Le Sénat recommande de modifier la loi spéciale du 12 janvier 1989 relatives aux institutions bruxelloises de sorte qu'après une condamnation à une somme forfaitaire ou à une astreinte en vertu de l'article 260 du TFUE, les coûts puissent également être répercutés sur la Commission communautaire commune.

Cette modification peut être formulée comme suit : « À l'article 63, alinéa 1^{er}, modifié en dernier lieu par la loi du 6 janvier 2014, les mots « à 16, §§ 1^{er} et 2 » sont remplacés par les mots « à 16, §§ 1^{er} à 3 » (ou « à 16 », ce qui rendrait du même coup l'article 16, § 4, applicable à la Commission communautaire commune).

61. Le Sénat recommande que le législateur spécial, soit inscrive lui-même dans une loi spéciale les modalités de répartition en interne des sanctions financières infligées en vertu de l'article 260 du TFUE, soit prévoie à tout le moins dans une loi spéciale la base juridique d'un accord de coopération pouvant déroger au principe du lien entre la responsabilité et l'exercice des compétences. En effet, l'importance de la somme forfaitaire ou de l'astreinte est dans certains cas influencée par des facteurs sur lesquels l'entité en faute n'a aucune prise, comme la capacité financière de l'État membre ou une précédente condamnation pour une faute commise par une autre entité.

L'annulation de la législation européenne par la Cour de justice

62. Le Sénat recommande d'indiquer dans les règlements des parlements qu'après l'annulation par la Cour de justice d'un acte législatif européen donnant lieu à des mesures nationales d'exécution, le gouvernement communique cette annulation au parlement. La communication doit s'accompagner d'un calendrier sur lequel le gouvernement indique quand il s'assurera de la

ationale wetgeving aan de rechtspraak van het Hof zal toetsen en wanneer het resultaat van die evaluatie aan het parlement zal worden voorgelegd.

63. De Senaat beveelt aan dat de bijzondere wetgever in de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bepaalt dat eenieder die van een belang doet blijken, een beroep tot vernietiging tegen een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel kan instellen nadat het Hof van Justitie de Europese wetgevingshandeling waaraan die Belgische norm uitvoering geeft, heeft nietig verklaard.

Artikel 4 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof wordt daartoe aangevuld met een lid, luidende :

« Voor de Ministerraad, voor de regering van een Gemeenschap of van een Gewest, voor de voorzitters van de wetgevende vergaderingen op verzoek van twee derde van hun leden of voor iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die doet blijken van een belang staat een nieuwe termijn van zes maanden open voor het instellen van een beroep tot vernietiging tegen een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel, wanneer het Hof van Justitie de Europese norm waaraan die wet, dat decreet of die regel uitvoering geeft, heeft nietig verklaard. De termijn gaat in op de dag na de datum van het arrest. »

Proactieve lectuur van de rechtspraak van het Hof van Justitie

64. De Senaat beveelt aan dat de FOD Buitenlandse Zaken de rechtspraak van het Hof van Justitie nauwkeurig opvolgt en daaruit de nodige gevolgen trekt inzake de toepassing van verordeningen en richtlijnen in België.

conformité de la législation nationale à la jurisprudence de la Cour et quand le résultat de cette évaluation sera présenté au parlement.

63. Le Sénat recommande que le législateur spécial inscrive dans la loi du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle que quiconque justifie d'un intérêt peut introduire un recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution lorsque la Cour de justice a annulé un acte législatif européen dont l'exécution est assurée par cette norme belge.

L'article 4 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle est complété à cette fin par un alinéa rédigé comme suit :

« Un nouveau délai de six mois est ouvert pour l'introduction d'un recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution par le Conseil des ministres, par le gouvernement de Communauté ou de Région, par les présidents des assemblées législatives à la demande de deux tiers de leurs membres ou par toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt, lorsque la Cour de justice a annulé la norme européenne dont l'exécution est assurée par cette loi, ce décret ou cette règle. Le délai prend cours le lendemain du jour de l'arrêt. »

Lecture proactive de la jurisprudence de la Cour de justice

64. Le Sénat recommande que le SPF Affaires étrangères suive méticuleusement la jurisprudence de la Cour de justice et en tire les conclusions nécessaires pour l'application des règlements et directives en Belgique.

C. BESPREKING VAN HET ONTWERP MET ACADEMICI

C.1. Hoorzitting van 20 april 2015 met de heer Peter Bursens, hoogleraar, ACIM – Antwerp Centre for Institutions and Multilevel Politics, Departement Politieke Wetenschappen, Universiteit Antwerpen, mevrouw Patricia Popelier, gewoon hoogleraar, Faculteit Rechten, Universiteit Antwerpen en de heer Werner Vandenbruwaene, postdoctoraal onderzoeker, Faculteit Rechten, Universiteit Antwerpen

1. Uiteenzetting door de heer Peter Bursens

Algemene bedenkingen

De problematiek van de laattijdige of foute omzetting van recht van de Europese Unie in Belgisch recht is (slechts) één van de uitingen van de tegenstelling tussen, enerzijds, de stijgende impact van de Europese Unie en, anderzijds, de geringe aandacht voor de Europese Unie vanwege de politieke elite (politici, parlementen, politieke partijen) en vanwege media en publieke opinie.

De geringe Belgische aandacht blijkt vooral uit de omzettingsrapporten van de Europese Commissie die geen fraaie resultaten voor ons land weergeven.

Het laatste scorebord, met de resultaten voor de periode mei tot november 2014, toont weliswaar een mooie vooruitgang (een omzettingsvertraging van 0,7 % in vergelijking met 1,3 % voor de periode november 2013 – mei 2014) maar België behoort nog steeds niet tot de top inzake tijdige en correcte omzetting.

Voor de aanvang van het Belgisch EU-voorzitterschap in 2001, werden er, onder aansporing van Freddy Willockx, inspanningen geleverd om de achterstand inzake omzetting weg te werken en ook om een aantal structurele maatregelen uit te werken. Dat heeft ertoe geleid dat ons land stapsgewijs vooruitgang kon boeken, maar de toestand fluctueert en soms dreigt opnieuw achterstand. We merken dat een EU-voorzitterschap een aanzet blijft om – opnieuw – een inspanning te leveren.

De rol van de nationale en regionale parlementen in de omzetting van het recht van de Europese Unie en bij de bewustmaking voor het EU-beleid, wordt te vaak genegeerd, terwijl deze toch belangrijk fora zijn om de

C. DISCUSSION DU PROJET AVEC DES UNIVERSITAIRES

C.1. Audition du 20 avril 2015, avec M. Peter Bursens (professeur, ACIM – Antwerp Centre for Institutions and Multilevel Politics, Département des Sciences politiques, Université d'Anvers), de Mme Patricia Popelier (professeur ordinaire, Faculté de droit, Université d'Anvers) et M. Werner Vandenbruwaene (chercheur postdoctoral, Faculté de droit, Université d'Anvers)

1. Exposé de M. Peter Bursens

Observations générales

La problématique de la transposition incorrecte ou tardive du droit de l'Union européenne en droit belge n'est qu'une des manifestations de la contradiction qui existe entre, d'une part, l'influence croissante de l'Union européenne et, d'autre part, le peu d'attention qui lui est accordée tant par l'élite politique (responsables politiques, parlements et partis politiques) que par les médias et l'opinion publique.

Le peu d'attention qu'y accorde la Belgique ressort surtout des rapports de transposition de la Commission européenne, qui font état de résultats peu brillants pour notre pays.

Si le dernier tableau d'affichage, portant sur les résultats relatifs à la période de mai à novembre 2014, montre une amélioration appréciable (retard de transposition de 0,7 %, contre 1,3 % pour la période de novembre 2013 à mai 2014), il reste que la Belgique ne fait toujours pas partie des meilleurs élèves de la classe européenne en matière de transposition correcte et dans les délais.

Avant le début de la présidence belge de l'Union européenne en 2001, des efforts ont été faits à l'instigation de Freddy Willockx pour rattraper le retard de transposition et mettre en œuvre une série de mesures structurelles. Grâce à cela, notre pays a pu enregistrer des progrès en la matière, mais la situation fluctue et le risque d'arriéré ressurgit parfois. L'on constate que le fait d'assumer la présidence de l'UE reste une incitation à (re)faire des efforts.

Le rôle des parlements nationaux et régionaux dans la transposition du droit de l'Union européenne et dans la sensibilisation à la politique européenne est trop souvent négligé, alors que ces instances sont pourtant des forums

burgers duidelijk te maken welke rol de verschillende niveaus vervullen.

Uit een eerder gevoerd onderzoek (waaronder onderzoek gevoerd voor Vlaamse overheid en voor de FOD Wetenschapsbeleid – het Agora programma) blijkt dat :

— de omzetting in een bredere context moet gezien worden : niet alleen de omzetting van het recht van de Europese Unie telt, maar de hele cyclus vanaf de beleidsvoorbereiding en de belangenverdediging van België in de Raad en in de andere instellingen ;

— harde structurele en zachte « culturele » factoren een rol spelen : dat vergt het optimaliseren van federale coördinatieorganen en de creatie van een breed bewustzijn en ownership van de Europese Unie bij alle actoren (de onderhandelaars in de Raad, de Permanente Vertegenwoordiging, de ambtenaren in de departementen, de kabinetsleden, de parlementen inclusief hun ondersteunende diensten) ;

— meerlagige aanpak in coördinatie én implementatie nodig is : een dergelijke aanpak bestaat reeds bij de uitvoerende macht, doch ontbreekt bij de wetgevende macht met als gevolg een onevenwicht tussen de kansen die de uitvoerende macht grijpt en het gebrek aan controle door de parlementen. Meerlagigheid (Europees, federaal, regionaal) en samenwerking tussen de parlementen van de verschillende organen is dus nodig om te komen tot een goede controle.

Bemerkingen bij het ontwerp van aanbevelingen

— *Samenwerkingsakkoord (aanbeveling 3) :*

- er wordt terecht gesteld dat de aanpassing aan de Belgische en de EU realiteit dringend en noodzakelijk is ;
- een nieuw akkoord moet uitgaan van een bron (beleidsvoorbereiding) tot monding (implementatie) aanpak : het bestaande samenwerkingsakkoord focust alleen op de Raad, zelfs alleen op de laatste fase in de Raad (het niveau van de ministers) ;
- de rol van de parlementen moet vermeld en uitgebreid worden : in het bestaande samenwerkingsakkoord wordt het parlement zelfs niet vermeld ;

importants pour expliquer aux citoyens le rôle joué par les différents niveaux de pouvoir.

Des études antérieures (réalisées notamment pour le compte de l'autorité flamande et du SPF Politique scientifique – le programme Agora) ont débouché sur une série de constats :

— il convient d'appréhender la question de la transposition dans un contexte plus large en tenant compte non seulement de la transposition proprement dite du droit de l'Union européenne, mais de tout le processus qui y aboutit, depuis la préparation des politiques et la défense des intérêts au sein du Conseil et des autres institutions ;

— des facteurs structurels (« *hard politics* ») comme culturels (« *soft politics* ») influent sur le processus de transposition : il est dès lors indispensable d'optimiser les organes de coordination fédéraux et de créer une large conscience européenne et un fort sentiment d'appartenance à l'Union européenne chez l'ensemble des acteurs (les négociateurs au Conseil, la représentation permanente, les fonctionnaires dans les départements, les membres du gouvernement, les parlements, en ce compris leurs services d'appui) ;

— une approche à plusieurs niveaux s'impose pour la coordination comme pour la mise en œuvre : une approche similaire existe déjà au sein du pouvoir exécutif, mais fait encore défaut au sein du pouvoir législatif, ce qui crée un déséquilibre entre les opportunités saisies par le pouvoir exécutif et le manque de contrôle par les parlements. Un bon contrôle passe donc par une approche à plusieurs niveaux (européen, fédéral et régional) et par une coopération entre les parlements des différents organes.

Observations concernant le projet des recommandations

— *Accord de coopération (recommandation n° 3) :*

- le texte dit à juste titre qu'il est urgent et nécessaire d'adapter l'Accord à la réalité belge et à celle de l'UE ;
- un nouvel accord doit être fondé sur une approche globale allant de la préparation des politiques jusqu'à la mise en œuvre : l'Accord de coopération existant se limite au Conseil, et même à la dernière phase du processus au Conseil (le niveau des ministres) ;
- le rôle des parlements doit être mentionné et élargi : l'accord de coopération existant ne mentionne même pas le Parlement ;

- niet alleen het recht van de Europese Unie strictu sensu moet vermeld worden, maar ook de soft law (EU2020, Europees Semester), de instrumenten van economic governance en de verdragen (zowel de EU-verdragen als de verdragen van de Europese Unie met derde landen, zoals het Trans-Atlantische Vrijhandels- en Investeringsverdrag (TTIP).

— *Sancties bij niet-omzetting (aanbevelingen 4, 60 en 61) :*

- een aanpassing van de BWHI is noodzakelijk want de kans op sancties is reëel ;

- harde regels voorkomen free-riding van intern Belgische actoren.

— *Minister van Europese Zaken (aanbeveling 6) en een sterkere parlementaire Commissie belast met Europese aangelegenheden (aanbeveling 50) :*

- beide voorstellen zijn nuttig voor de coördinatie en opvolging van het Europees beleid, maar tegelijkertijd ook onvoldoende, zelfs risicovol. De rol van een minister van Europese Zaken moet vooral tot doel hebben de aandacht voor het EU-beleid in alle departementen hoog te houden ;

- de Europese Unie is geen buitenland, maar een verlengstuk van het binnenland ;

- er is nood aan een mainstreaming van het EU-beleid in het eigen nationaal beleid ; een bewustwording bij alle parlementaire commissies en alle uitvoerende departementen van het belang van dat beleid.

— *Beleidsnota's (aanbevelingen 6 en 7) en actieplannen/ (aanbevelingen 37, 43, 53, 55 en 57) opvolging in parlementaire organen :*

- continue aandacht voor EU- relevante aspecten in binnenlandse agenda's, plannen, verslagen, rapporten ; het EU-beleid moet in alle relevante punten van actieplannen, verslagen, ... doordrongen zijn en niet slechts een afzonderlijk hoofdstuk vormen op het einde van een dergelijk actieplan of verslag ;

- dit geldt zowel binnen de uitvoerende als de wetgevende macht.

- il ne faut pas se borner à mentionner le droit de l'Union Européenne au sens strict, mais il faut également citer les règles non contraignantes (stratégie UE2020, Semestre européen), les instruments de gouvernance économique et les traités (tant les traités de l'UE que les traités conclus entre l'UE et des pays tiers, tels que le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement – PTCI).

— *Sanctions en cas de non-transposition (recommandations n° 4, 60 et 61) :*

- la LSRI doit être adaptée, car le risque de sanctions est réel ;

- des règles strictes préviennent le parasitisme d'acteurs internes belges.

— *Ministre des Affaires européennes (recommandation n° 6) et renforcement de la commission parlementaire chargée des questions européennes (projet de recommandation 50) :*

- les deux propositions sont utiles pour la coordination et le suivi de la politique européenne, mais elles sont en même temps insuffisantes, voire risquées. Le rôle d'un ministre des Affaires européennes consiste avant tout à focaliser l'attention de tous les départements sur la politique de l'UE ;

- l'Union européenne, ce n'est pas l'étranger, mais un prolongement du niveau national ;

- il est nécessaire de prendre en compte la politique de l'Union européenne dans la politique nationale ; toutes les commissions parlementaires et tous les départements exécutifs importants doivent avoir conscience de l'importance de la politique européenne.

— *Notes de politique (recommandations 6 et 7) et plans d'action et/ou de suivi (recommandations 37, 43, 53, 55 et 57) au sein des organes parlementaires :*

- il convient d'avoir une attention permanente pour les aspects européens pertinents dans les ordres du jour, plans et rapports de politique intérieure ; la politique de l'UE doit être prise en compte dans tous les points pertinents des plans d'action, rapports, etc., et ne pas se limiter à un chapitre distinct à la fin de ces plans d'actions ou rapports ;

- cela vaut tant pour le pouvoir exécutif que pour le pouvoir législatif.

— *Eurocoördinatoren (aanbeveling 8) :*

- eurocoördinatoren moeten niet alleen aangewezen worden in alle federale departementen, maar ook in alle departementen van de deelstaten.

— *Eurtransbel (aanbeveling 14) :*

- deze databank maakt de bron tot monding aanpak mogelijk want het is een utopie te denken dat één en dezelfde persoon zowel onderhandelaar en expert in een expertcomité van de Europese Commissie kan zijn, ondertussen de online consultatie van de Commissie invult, vervolgens de onderhandelaar in de werkgroep van de Raad is en België vertegenwoordigt in de comitologie bij de implementatie van EU-richtlijnen. Een databank maakt het mogelijk dat alle betrokkenen in verschillende fasen aan bod komen en hun opmerkingen kunnen doorgeven aan elkaar ;

- rol van de parlementen : de informatie uit Eurtransbel moet beschikbaar zijn voor parlementsleden, minstens voor de leden van het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden ;

- de databank mag niet beperkt blijven tot recht van de Europese Unie strictu sensu, maar moet uitgebreid worden naar soft law, comitologie, verdragen, ...

— *Continuïteit tussen onderhandeling en omzetting (aanbeveling 17) :*

- continuïteit veronderstelt vroeg beginnen : reeds bij de Commissiefase (consultaties, expertcomités) nog voor het eerste voorstel van de Europese Commissie opgesteld wordt ;

- continuïteit geldt ook voor de inbreukfase (Europese Commissie en Hof van justitie) ;

- een proactieve aanpak loont omdat de omzetting daarna soepeler verloopt, maar ook omdat het winst (economische en ideologische) oplevert en invloed bij de beslissingen. Landen met een goede voorbereiding bereiken meer dan grote landen die weliswaar zwaar wegen in de Raad maar niet goed voorbereid zijn.

— *Reguleringsimpactanalyse (aanbeveling 25) :*— *Eurocoördinatoren (recommandation 8) :*

- des eurocoördinatoren doivent être désignés au sein de tous les départements fédéraux, mais aussi au sein de tous les départements des entités fédérées.

— *Eurtransbel (recommandation 14) :*

- cette banque de données permet d'adopter une approche globale de la conception à la mise en œuvre, car il est utopique de penser qu'une seule et même personne peut être à la fois négociateur et expert au sein d'un comité d'experts de la Commission, compléter la consultation en ligne de la Commission européenne, être ensuite le négociateur au sein du groupe de travail du Conseil et représenter la Belgique dans la comitologie lors de la mise en œuvre des directives européennes. Une banque de données permet à toutes les personnes concernées d'intervenir aux différents stades du processus et de s'échanger leurs observations ;

- rôle des parlements : les informations d'Eurtransbel doivent être disponibles pour les parlementaires, à tout le moins pour les membres du Comité d'avis chargé des questions européennes ;

- la banque de données ne doit pas être limitée au droit de l'Union européenne au sens strict, mais être étendue aux règles non contraignantes, à la comitologie, aux traités, etc.

— *Continuité entre la négociation et la transposition (recommandation 17) :*

- la continuité doit commencer à un stade précoce : dès le stade de la Commission (consultations, comités d'experts), avant même que la Commission européenne n'élabore sa première proposition ;

- la continuité vaut également pour la phase d'infraction (Commission européenne et Cour de justice) ;

- une approche proactive est payante parce qu'elle permet une transposition plus souple, mais aussi parce qu'elle procure des avantages (en termes économiques comme idéologiques) et qu'elle permet d'influer davantage sur les décisions. Les pays bien préparés obtiennent davantage que les grands pays qui ne sont pas bien préparés, malgré le poids considérable qu'ils ont au Conseil.

— *Analyse d'impact de la réglementation (recommandation 25) :*

- is cruciaal, maar moet in een zeer vroege fase gebeuren om ook nuttig te zijn voor de onderhandelingen.

— *Benelux samenwerking (aanbeveling 34) :*

- aandacht voor de Benelux is positief : terechte bekommernis te zorgen dat de implementatie van recht van de Europese Unie geen ongewenste spill-over effecten creëert bij een bevriende partner, maar waarom is er dan geen aandacht voor gelijkaardige intern-Belgische effecten en samenwerking ?

— *Samenwerkingsakkoord tussen parlementen (aanbevelingen 39, 42, 46 en 47) :*

- niet alleen ten aanzien van subsidiariteits- en evenredigheidsprotocol ;

- werken aan een meerlagig parlementair systeem (Europees, federaal, regionaal) waarbij de parlementen samenwerken om de uitvoerende macht te controleren op deze drie niveaus ;

- Europese parlementsleden die zetelen in een nationaal adviescomité is een anomalie : de regionale adviescomités Europese Aangelegenheden en het federale adviescomité moeten samen met de Belgische leden van het Europees Parlement een *joint committee* systeem opzetten met als doel een betere doorstroming van informatie (zoals ook gebeurt op uitvoerend vlak).

— *Rol van de parlementen (aanbevelingen 42 en 44) :*

- comparatief onderzoek wijst uit dat de rol van de Belgische parlementen relatief gezien zeer gering is (in vergelijking met de rol van de parlementen uit de andere lidstaten, zoals bijvoorbeeld Denemarken waar het parlement een mandaat moet geven aan de onderhandelaars in Europese aangelegenheden) ;

- de geringe rol van de parlementen heeft in België structurele en ‘culturele’ redenen : structureel omwille van de bevoegdheidsverdeling en de federale structuur van ons land en ‘cultureel’ omwille van de politieke gevoeligheden. Idealiter moeten er briefings en debriefings worden georganiseerd voor elk dossier, maar als dat louter aangelegenheden van één Gewest of één Gemeenschap betreffen, waar moet de briefing dan gegeven worden ? Idealiter ook in de parlementen van het andere Gewest of Gemeenschap want zij moeten

- une telle analyse est cruciale, mais elle doit être réalisée à un stade très précoce pour avoir toute son utilité dans le cadre des négociations.

— *Coopération Benelux (recommandation 34) :*

- l’attention portée au Benelux est une bonne chose : il est justifié de chercher à éviter que la mise en œuvre du droit de l’Union européenne ait des effets indésirables chez un partenaire et ami. Mais pourquoi n’est-on pas attentif aussi aux effets similaires sur la situation interne belge ?

— *Accord de coopération entre parlements (recommandation 34 39, 42, 46 et 47) :*

- pas uniquement à l’égard du protocole « subsidiarité et proportionnalité » ;

- il importe de développer un système parlementaire à plusieurs niveaux (européen, fédéral et régional) dans lequel les parlements collaborent pour contrôler le pouvoir exécutif à ces trois niveaux ;

- il est anormal que des députés européens siègent au sein d’un Comité d’avis national : les Comités d’avis régionaux chargés des questions européennes et le Comité d’avis fédéral doivent mettre sur pied, en collaboration avec les membres belges du Parlement européen, un système de comité mixte visant à assurer une meilleure circulation des informations (comme cela se fait également au niveau des exécutifs).

— *Rôle des parlements (recommandations n^{os} 42 et 44) :*

- des études comparatives montrent que le rôle des parlements belges est relativement très faible (en comparaison de celui des parlements d’autres États membres, comme le Danemark, où le Parlement doit donner mandat aux négociateurs chargés des questions européennes) ;

- le rôle limité des parlements en Belgique s’explique par des raisons structurelles et « culturelles » : « structurelles » en raison de la répartition des compétences et de la structure fédérale de notre pays, et « culturelles » en raison des sensibilités politiques. Idéalement, des briefings et debriefings devraient être organisés pour chaque dossier. Mais quand il s’agit de matières relevant de la compétence exclusive d’une Région ou d’une Communauté en particulier, où ce briefing doit-il être organisé ? Idéalement aussi au parlement de l’autre Région

kennis kunnen nemen van dat standpunt omdat het om het officiële Belgische standpunt terzake dan gaat ;

- een sterkere positie van de parlementen is wenselijk om de democratische legitimiteit te vergroten, zowel van het EU-beleid binnen België als van de Europese Unie zelf.

— *Capaciteit van de parlementen verhogen (aanbevelingen 45 en 51) :*

- er is administratieve ondersteuning, maar deze kan – vooral kwantitatief – verbeterd worden ;

- bewustzijn bij de parlementsleden : de parlementsleden moeten de eerste stap zetten inzake aandacht voor EU-beleid (ook al stellen zij nu dat aandacht voor EU-aangelegenheden hen vaak geen media-aandacht en ook geen stemmen opleveren), de media en de publieke opinie zullen daarna volgen.

2. Gedachtewisseling

Vragen van de senatoren

De heer Vanlouwe kan instemmen met de opmerking dat de omzetting van recht van de Europese Unie in een bredere context moet gezien worden, reeds vanaf de beleidsvoorbereiding. België hinkt blijkbaar nog altijd achterop in vergelijking met andere lidstaten, niettegenstaande de Europese instellingen toch in Brussel zijn gevestigd. Volgens de heer Roux, directeur-generaal Europese Zaken van de FOD Buitenlandse Zaken, zou de laattijdige omzetting geen gevolg zijn van de complexe staatsstructuur van België. Is de achterstand dan eerder te wijten aan het feit dat wij niet (voldoende) proactief optreden en een afwachtende houding aannemen of spelen er nog andere oorzaken ?

Wat de bewustwording bij politici betreft, is het inderdaad zo dat EU-aangelegenheden geen belangstelling wekken en dus ook geen stemmen opleveren. Hoe zou de bewustwording kunnen toenemen ?

In Denemarken kan het parlement een mandaat gegeven aan hun onderhandelaars vooraleer een richtlijn tot stand komt. Is dat een goede werkwijze ? Zou een mandaatsysteem ook voor België nuttig zijn ?

ou Communauté car les entités fédérées doivent pouvoir prendre connaissance du point de vue appelé à devenir le point de vue officiel de la Belgique en la matière ;

- il est souhaitable de renforcer le rôle des parlements afin d'accroître la légitimité démocratique tant de la politique de l'Union européenne en Belgique que de l'Union européenne elle-même.

— *Renforcement de la capacité des parlements (recommandation 45 et 51) :*

- un soutien administratif existe, mais il peut être amélioré, surtout sur le plan quantitatif ;

- conscientisation des parlementaires : il incombe aux parlementaires de faire le premier pas pour ce qui est de l'attention à accorder à la politique de l'Union européenne (même s'ils partent actuellement du principe que les questions européennes n'intéressent pas les médias et ne leur rapportent donc aucune voix), et les médias et l'opinion publique suivront.

2. Échange de vues

Questions des sénateurs

M. Vanlouwe peut souscrire à la remarque selon laquelle la transposition du droit de l'Union européenne doit être envisagée dans un contexte plus large, dès la préparation politique. Sur ce plan, la Belgique est encore à la traîne en comparaison avec d'autres États membres, en dépit du fait que les institutions européennes sont établies à Bruxelles. Selon M. Roux, directeur général des Affaires européennes au SPF Affaires étrangères, le retard dans la transposition ne résulterait pas de la complexité de la structure de l'État belge. Le retard est-il alors plutôt imputable au fait que nous ne sommes pas (suffisamment) proactifs et que nous adoptons une attitude attentiste ou bien d'autres causes interviennent-elles ?

En ce qui concerne la sensibilisation des responsables politiques, il est un fait que les matières européennes ne suscitent aucun intérêt et ne rapportent donc aucune voix. Comment la sensibilisation pourrait-elle s'améliorer ?

Au Danemark, le Parlement peut confier un mandat aux négociateurs avant le début du processus d'élaboration d'une directive. Est-ce la bonne façon de faire ? Un système de mandat pourrait-il également s'avérer utile pour la Belgique ?

Het Vlaams parlement organiseert maandelijks een briefing met de Permanente Vertegenwoordiger van Vlaanderen bij de EU. Spreker heeft de indruk dat er tijdens deze briefings meer informatie wordt verstrekt dan tijdens een vergadering van het Federaal Adviescomité voor Europese Aangelegenheden.

De heer Vanackere wenst meer uitleg bij de rol van de parlementen en Eurtransbel. Wat kan er hierover in de aanbevelingen concreet worden vermeld ?

Het Federaal Adviescomité is samengesteld uit leden van de Kamer, de Senaat en de Belgische leden van het Europees parlement. Deze laatste zijn nagenoeg altijd afwezig, wat deels te wijten is aan de data waarop de vergaderingen van het Adviescomité plaatsvinden (namelijk wanneer zij geacht worden in Straatsburg te zijn). In dat Adviescomité is er dus geen uitwisseling van informatie tussen de leden van het Europees en het Belgisch parlement. Wat stelt prof. Bursens dan voor als uitwisselingsplatform ? Moet het Federaal Adviescomité meer organiseren dan alleen de briefings en debriefings voor en na een Europese top ?

Kan prof. Bursens meer informatie en cijfermateriaal geven wat betreft de tijd en inspanningen die andere parlementen wijden aan de controle op het EU-beleid ?

In tegenstelling tot Nederland en sommige Scandinavische landen bestaat er in ons land geen systeem van mandaten zodat de Belgische ministers ook meer ruimte hebben bij de onderhandelingen op Europees niveau. Tijdens het Belgisch EU-voorzitterschap in 2010 bleek dit één van de redenen waarom het Belgisch voorzitterschap zo succesvol kon genoemd worden : de Belgische onderhandelaars konden ter plaatse 'voelen' wat haalbaar was en dus een compromis voorstellen. Echter, een voorzitterschap duurt slechts 6 maanden, waardoor het gebrek aan informatie tijdens de tussen-tijdse periode (13,5 jaar) in feite niet verantwoord is.

De heer Vanlouwe wenst nog de mening te kennen van prof. Bursens over het systeem van « groene kaart » die de nationale parlementen kunnen trekken om nieuwe EU-wetgeving voor te stellen.

Antwoorden van prof. Bursens

Er is inderdaad een trade-off tussen effectiviteit en democratische legitimiteit, waarbij de uitvoerende macht eerder voor minder controle door het parlement zal kiezen, maar controle is noodzakelijk en niet alleen in de periode van 13,5 jaar tussen de voorzitterschappen. Ook

Le Parlement flamand organise chaque mois un briefing avec le Représentant permanent de la Flandre à l'Union européenne. L'intervenant a l'impression que les informations fournies lors de ces briefings sont plus nombreuses que lors d'une réunion du Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes.

M. Vanackere souhaite des éclaircissements sur le rôle des parlements et d'Eurtransbel. Que peut-on mentionner concrètement à ce sujet dans les recommandations ?

Le Comité d'avis fédéral est composé de membres de la Chambre, du Sénat et des membres belges du Parlement européen. Ces derniers sont presque toujours absents, ce qui s'explique en partie par les dates auxquelles se réunit le Comité d'avis (à savoir quand ils sont censés être à Strasbourg). Ce Comité d'avis n'est donc pas un lieu d'échange d'informations entre les membres du Parlement européen et ceux du Parlement belge. Quelle instance le professeur Bursens propose-t-il alors comme plateforme d'échange ? Le Comité d'avis fédéral doit-il faire plus que de simples briefings et débriefings avant et après un sommet européen ?

Le professeur Bursens peut-il fournir davantage d'informations et de chiffres sur le temps et les efforts que d'autres parlements consacrent au contrôle de la politique de l'Union européenne ?

Contrairement aux Pays-Bas et à certains pays scandinaves, notre pays ne connaît pas le système des mandats et les ministres belges disposent dès lors d'une plus grande latitude dans les négociations au niveau européen. Durant la présidence belge de l'Union européenne en 2010, cet élément a été l'une des raisons du si grand succès de la présidence belge : les négociateurs belges pouvaient 'sentir' sur place ce qu'il était possible d'obtenir et pouvaient donc proposer un compromis. Cependant, une présidence ne dure que six mois et le manque d'informations dans l'intervalle (13,5 ans) est en fait injustifiable.

M. Vanlouwe souhaite encore connaître l'opinion du professeur Bursens sur le système de la « carte verte » que les parlements nationaux peuvent utiliser pour proposer une nouvelle législation européenne.

Réponses du professeur Bursens

Il faut effectivement trouver un compromis entre l'efficacité et la légitimité démocratique, le pouvoir exécutif prônant plutôt de réduire le contrôle exercé par le Parlement, alors qu'un contrôle est indispensable et pas seulement durant la période de 13,5 ans séparant deux

tijdens de zes maanden van het voorzitterschap moeten de Belgische belangen verdedigd worden bij het sluiten van elk compromis.

Het is aangewezen een evenwicht te zoeken tussen democratische controle en effectiviteit omdat een systeem waarbij alle 28 partijen met een mandaat van hun parlement zouden moeten onderhandelen, ook niet werkzaam is, vooral omdat het mandaat dikwijls geen positief mandaat is. Sommige landen neigen naar meer controle, terwijl België eerder opteert voor effectiviteit. Er is voor ons land zeker ruimte om meer legitimiteit toe te laten. Het Brits parlement is een goed voorbeeld, maar beschikt ook over een degelijke ondersteunende staff inzake EU-aangelegenheden.

De bewustwording inzake de EU wijzigt.

Zo stellen we vooreerst een heel andere benadering van de Europese Unie vast in de eerder eurosceptische landen dan in landen met een pro-Europese houding : euro-sceptische landen onderwerpen de voorstellen van de Commissie aan een kritisch onderzoek waarbij alle actoren worden gemobiliseerd voor een impactanalyse van een voorstel op de belangen van het land. Latente pro-Europese landen zijn weinig kritisch en nemen al te vaak aan dat wat goed is voor de EU ook goed is voor hun land waardoor ze niet proactief optreden.

Verder houdt de bewustwording ook verband met een duidelijke profilering van de politieke partijen over de EU. Zo heeft het referendum in Nederland, naar aanleiding van het grondwettelijk verdrag, de partijen gedwongen kleur te bekennen waardoor de tegenstellingen tussen de partijen duidelijk werden, hetgeen opgepikt werd door de media en nadien ook door de publieke opinie. Door de latent pro-Europese houding van alle politieke partijen in België, biedt de EU geen *unique selling proposition*. Een duidelijke profilering zou kunnen helpen het debat te lanceren, waardoor de media volgen en uiteindelijk ook de publieke opinie.

De briefings en debriefings in het Federaal Adviescomité betreffen alleen de Europese toppen, terwijl het veel nuttiger zou zijn om briefings en debriefings te houden over concrete dossiers in de bevoegde vakcommissies.

Overleg tussen leden van de Belgische parlementen (federaal en van de deelstaten) en Belgische leden van het Europees parlement zou wellicht het best kunnen

présidences. Les intérêts belges doivent également être défendus pendant les six mois de la présidence, chaque fois qu'un compromis est conclu.

Il convient de trouver un équilibre entre le contrôle démocratique et l'efficacité car un système dans lequel les 28 parties devraient négocier sur la base d'un mandat donné par leur parlement ne serait pas non plus efficace, d'autant que dans la plupart des cas, le mandat donné n'est pas un mandat positif. Certains pays sont enclins à accroître le contrôle alors que la Belgique opte plutôt pour l'efficacité. Il est certainement possible pour notre pays de donner davantage de place à la légitimité. Le Parlement britannique est un bon exemple, mais il dispose d'un staff qui l'épaulé solidement dans les matières européennes.

La sensibilisation à l'Union européenne se modifie.

Nous constatons ainsi avant tout que l'approche de l'Union européenne dans les pays plutôt eurosceptiques est différente de celle des pays pro-européens : les pays eurosceptiques soumettent les propositions de la Commission à une analyse critique mobilisant tous les acteurs afin d'étudier l'incidence de la proposition sur les intérêts du pays. Les pays pro-européens latents se montrent peu critiques et considèrent trop souvent que ce qui est bon pour l'Union européenne l'est également pour le pays, ce qui les empêche d'avoir une attitude proactive.

La sensibilisation est en outre liée à un positionnement clair des partis politiques au sujet de l'Union européenne. Ainsi, le référendum organisé aux Pays-Bas à l'occasion du traité constitutionnel a-t-il forcé les partis à annoncer la couleur, ce qui a mis en lumière les oppositions entre partis ; celles-ci ont alimenté les débats dans les médias d'abord, puis dans l'opinion publique. En raison de la tendance pro-européenne des partis politiques en Belgique, l'Union européenne n'est pas un argument clé de vente. Un positionnement clair pourrait contribuer à amorcer le débat, ce qui pourrait sensibiliser les médias et finalement l'opinion publique.

Les briefings et débriefings organisés au sein du Comité d'avis fédéral ne concernent que les sommets européens, alors qu'il serait beaucoup plus utile de consacrer ce type de réunions à des dossiers concrets dans les commissions spécialisées compétentes.

Il serait sans doute préférable d'organiser la concertation entre les membres des parlements belges (fédéral et des entités fédérées) et les membres belges du Parlement

georganiseerd worden in de Senaat waardoor de trade-off tussen democratische legitimiteit en effectiviteit meer in evenwicht zal komen.

Wat Eurtransbel betreft, is het wellicht niet incrementeel genoeg om de stap te zetten van de huidige situatie en onmiddellijk door te stoten tot het hart van de besluitvorming, maar toegang tot data is noodzakelijk om de controle werkzaamheden uit te voeren. Uiteraard mogen de onderhandelingsposities niet publiek worden gemaakt, maar een aantal impactanalyses kunnen wel nuttig zijn.

Prof. Bursens toont zich geen voorstander van het systeem van de « groene kaart » omdat dit ertoe kan leiden dat het initiatief van wetgeving van de Europese Commissie wordt verplaatst naar de nationale parlementen.

3. Uiteenzetting door mevrouw Patricia Popelier

Voorafgaande fase van implementatie van de richtlijnen

Het is aangewezen reeds van bij de voorafgaande fase aanwezig te zijn om inspraak te krijgen in de inhoud van de richtlijnen en om preventief te kunnen optreden voor eventuele coördinatie-, toepassings- en bevoegdheidsproblemen die nadien zouden kunnen rijzen.

Plaats van de Senaat in het *Early Warning* systeem

Artikel 5 (1) VEU bepaalt dat de afbakening van de bevoegdheden van de Unie wordt beheerst door het beginsel van bevoegdheidstoedeling. De uitoefening van de bevoegdheden wordt beheerst door de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

Overeenkomstig het Protocol nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, kunnen de nationale parlementen een gemotiveerd advies uitbrengen als ze van oordeel zijn dat het subsidiariteitsbeginsel geschonden is. Elke lidstaat beschikt over twee stemmen. Als de lidstaten voldoende stemmen kunnen verzamelen, kunnen zij de Europese Commissie dwingen om de inhoud te herbekijken of eventueel in te trekken volgens het systeem van de gele kaart of van de oranje kaart. In dit Protocol wordt ook bepaald dat de federale parlementen de deelparlementen met wetgevingsbevoegdheid kunnen raadplegen, maar dat is volgens de rechtsleer geen strikte verplichting.

européen au Sénat, ce qui rendrait le compromis entre la légitimité démocratique et l'efficacité plus équilibré.

Quant à la banque de données Eurtransbel, elle n'est peut-être pas assez incrémentale pour permettre, au départ de la situation actuelle, d'accéder de plain-pied au cœur du processus décisionnel, mais l'accès aux données est indispensable pour permettre l'exécution des activités de contrôle. Il est évident que les positions adoptées lors des négociations ne peuvent être rendues publiques mais certaines études d'incidence peuvent s'avérer utiles.

Le professeur Bursens n'est pas favorable au système de la « carte verte » car il peut avoir pour effet de déplacer l'initiative législative de la Commission européenne vers les parlements nationaux.

3. Exposé de Mme Patricia Popelier

Phase préalable à la mise en œuvre des directives

Il convient d'être présent dès la phase préalable afin d'avoir son mot à dire sur le contenu des directives et de pouvoir prévenir d'éventuels problèmes de coordination, d'application et de compétences qui risquent de se poser par la suite.

Place du Sénat dans le système d'alerte précoce

L'article 5 (1) du traité sur l'Union européenne (TUE) dispose que le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences.

Conformément au Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, les parlements nationaux peuvent adresser un avis motivé lorsqu'ils estiment que le principe de subsidiarité a été violé. Chaque État membre dispose de deux voix. S'ils peuvent réunir suffisamment de voix, les États membres peuvent contraindre la Commission européenne à réexaminer le contenu ou éventuellement à y renoncer en application du système du carton jaune ou du carton orange. Ce Protocole prévoit aussi que les parlements fédéraux peuvent consulter les parlements des entités fédérées qui sont investis de compétences législatives mais la doctrine n'y voit pas une obligation stricte.

Indien er een tweekamerstelsel is, krijgen de wetgevende kamers ieder een stem.

Volgens Verklaring nr. 51 van België inzake de nationale parlementen kunnen overeenkomstig intern recht, zowel de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat van het Federaal Parlement als de parlementaire vergaderingen van de Gemeenschappen en Gewesten, in functie van de bevoegdheden die de Unie uitoefent, optreden als componenten van het nationaal parlementair stelsel of als kamers van het nationaal Parlement. (PB 26.10 2012, nr. C 326/357).

In 2005 werd een samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en de deelstaten uitgewerkt en aangepast in 2008. Dit is echter nooit in werking getreden.

In aanbeveling 39 wordt trouwens terecht voorgesteld om uitvoering te geven aan Protocol nr. 2 door het afsluiten van een samenwerkingsakkoord.

Rol van de Senaat

Het duaal karakter van de procedure is logisch vanuit het exclusiviteitsprincipe waarbij de deelstaatarlementen exclusieve bevoegdheid hebben. Men kan zich echter afvragen of de deelparlementen over de juiste middelen en procedures beschikken om deel te nemen aan deze subsidiariteitsprocedure.

De vraag rijst naar de rol van de Senaat, vermits het onzeker is of ons land nog wel echt een tweekamerstelsel heeft. Men moet er immers mee rekening houden dat de Senaat niet langer bevoegd is voor de materies die doorgaans het voorwerp uitmaken van de Europese Unie-richtlijnen.

Uit empirisch onderzoek blijkt dat in de deelparlementen nauwelijks wordt gedebatteerd over de subsidiariteit, onder meer door een gebrek aan interesse. Door het creëren van een europromotorschap (zie aanbeveling 51), wat voorzien is in het reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers en van het parlement van de Franse Gemeenschap, kan hieraan enigszins verholpen worden.

De parlementen zijn ook vaak terughoudend om een subsidiariteitsadvies uit te brengen omdat dit kan aangezien worden als ongepaste kritiek op het Europees integratieproject.

Ook de krappe termijn voor het uitbrengen van het subsidiariteitsadvies speelt een rol. Men zou ervoor kunnen ijveren om deze termijn te verlengen (zie

S'il s'agit d'un système bicaméral, les deux chambres législatives ont chacune une voix.

Selon la Déclaration n° 51 du Royaume de Belgique relative aux parlements nationaux et en vertu du droit interne belge, tant la Chambre des représentants et le Sénat du Parlement fédéral que les assemblées parlementaires des Communautés et des Régions agissent, en fonction des compétences exercées par l'Union, comme composantes du système parlementaire national ou chambres du Parlement national (JO 26.10 2012, n° C 326/357).

En 2005, l'État fédéral et les entités fédérées ont conclu un accord de coopération qu'ils ont adapté en 2008. Celui-ci n'est toutefois jamais entré en vigueur.

La recommandation 39 propose d'ailleurs à juste titre de conclure un accord de coopération visant à exécuter le Protocole n° 2.

Rôle du Sénat

Le caractère dual de la procédure est logique du point de vue du principe d'exclusivité qui dote les parlements des entités fédérées d'une compétence exclusive. L'on peut néanmoins se demander si les parlements des entités fédérées disposent des moyens et procédures adéquats pour participer à cette procédure de subsidiarité.

Des questions se posent quant au rôle du Sénat, dès lors qu'il règne une certaine incertitude concernant la question de savoir si notre pays est encore un régime véritablement bicaméral. Il ne faut en effet pas oublier que le Sénat n'est plus compétent pour les matières qui font généralement l'objet des directives européennes.

Les études empiriques ont montré que les parlements des entités fédérées ne débattent pour ainsi dire pas de la subsidiarité, notamment à cause du désintérêt pour la question. La création de la fonction d'europromoteur (voir recommandation 51), telle que prévue dans le règlement de la Chambre des représentants et dans celui du Parlement de la Communauté française, permettra d'y remédier quelque peu.

Les parlements sont en outre souvent réticents à émettre un avis sur la subsidiarité, car cet avis pourrait être perçu comme une critique déplacée du projet d'intégration européenne.

La brièveté du délai dans lequel l'avis sur la subsidiarité doit être rendu joue également un rôle. On pourrait demander un allongement de ce délai (voir

aanbeveling 40), maar men zou, in afwachting daarvan, ook een verkorte procedure kunnen uitwerken om een subsidiariteitsadvies te leveren. Het Kamerreglement kan daarvoor model staan.

De parlementen hebben ook vaak niet de technische middelen om een subsidiariteitstoets uit te voeren. In aanbeveling 45 wordt voorgesteld een fiche op te stellen door het beleidsverantwoordelijke departement van de Staat. Spreekster vindt dit een goede suggestie, vooral nu blijkt dat veel deelstatelijke parlementen niet steeds over de nodige capaciteiten beschikken, maar dit laat de mogelijkheid voor de parlementen om voorbereidende nota's uit te werken natuurlijk onverlet.

De rol van de Senaat als tweede kamer voor federale materies is inderdaad voor discussie vatbaar.

De Senaat kan via de informatieverlagen echter nog een belangrijke coördinerende rol spelen. Zij zou de technische voorbereiding kunnen verzorgen van subsidiariteitsadviezen in deelstaatrechtelijke materies, waarvoor de deelstaatarlementen vaak niet de vereiste capaciteit hebben.

Er kunnen in de Senaat ook gemeenschappelijke subsidiariteitsdebatten gehouden worden die nu te weinig aan bod komen in de deelstaatarlementen. Op deze manier kunnen de standpunten van de verschillende deelstaatarlementen op elkaar afgestemd worden en kan binnen de vereiste termijn een advies uitgebracht worden.

De Senaat zou ook subsidiariteitsdebatten kunnen organiseren in federale materies die raken aan deelstatelijke belangen maar waarvoor de deelstaten niet bevoegd zijn, zoals bijvoorbeeld inzake concessieopdrachten.

4. Uiteenzetting door de heer Werner Vandebrouwaene

De heer Vandebrouwaene spitst zijn uiteenzetting toe op de aanbevelingen met betrekking tot de gerechtsgedingvoering voor het Hof van Justitie en de interne verdeling van de sancties op grond van artikel 260 VWEU.

Aanbevelingen met betrekking tot de inbreukprocedures

De federale overheid is, als gedingvoerende partij, steeds aansprakelijk ten aanzien van de Europese Unie en staat ook in voor de betaling van de boetes, maar is tegelijk naar Belgisch recht vaak onbevoegd. Minstens 60 % van het Europeesrechtelijk optreden heeft immers

recommandation 40) mais, dans l'intervalle, on pourrait déjà élaborer une procédure accélérée pour la formulation d'avis sur la subsidiarité. Le règlement de la Chambre peut à cet égard servir de modèle.

Souvent, les parlements ne disposent pas des moyens techniques nécessaires à la réalisation du contrôle de subsidiarité. La recommandation 45 propose l'élaboration d'une fiche par le département chargé de la politique en question. L'intervenante applaudit à cette suggestion, d'autant que plusieurs des parlements des entités fédérées ne disposent pas toujours des capacités nécessaires. Cela n'empêche évidemment pas les parlements d'élaborer des notes préparatoires.

Le rôle du Sénat en tant que seconde chambre pour les matières fédérales est en effet discutable.

Le Sénat peut néanmoins toujours jouer un rôle de coordination au travers des rapports d'information. Il pourrait assurer la préparation technique des avis sur la subsidiarité dans les matières des entités fédérées, préparation que les parlements des entités fédérées n'ont pas la capacité d'assumer.

On pourrait également organiser au Sénat des débats communs sur la subsidiarité, qui sont aujourd'hui trop rarement à l'ordre du jour des parlements des entités fédérées. Cela permettrait d'harmoniser les points de vue des différents parlements des entités fédérées et d'émettre un avis dans le délai requis.

Le Sénat pourrait en outre organiser des débats sur la subsidiarité dans les matières fédérales qui touchent aux intérêts des entités fédérées, mais pour lesquelles les entités fédérées ne sont pas compétentes comme, par exemple, les contrats de concession.

4. Exposé de M. Werner Vandebrouwaene

M. Vandebrouwaene axe son exposé sur les recommandations relatives à la procédure devant la Cour de justice et à la répartition interne des sanctions au titre de l'article 260 du TFUE.

Recommandations relatives aux procédures d'infraction

L'autorité fédérale, en tant que partie à la procédure, est toujours responsable à l'égard de l'Union européenne et c'est à elle aussi qu'incombe le paiement des amendes, mais il n'en reste pas moins qu'elle est souvent incompétente en droit belge. En effet, 60 %

betrekking op deelstatelijke materies. Er bestaat dus een discrepantie tussen enerzijds de verantwoordelijkheid en anderzijds de bevoegdheid.

Op grond van de procedures van artikel 260 lid 2 en lid 3, VWEU, kan een lidstaat wegens laattijdige of foutieve omzetting van een richtlijn worden veroordeeld tot aanzienlijke financiële sancties. De procedure van artikel 260, lid 2, VWEU leidt tot een tweede arrest met financiële sancties in het geval de lidstaat in gebreke is gebleven om uitvoering te geven aan het eerste arrest dat de inbreuk vaststelde.

Sinds het Verdrag van Lissabon, kunnen op grond van artikel 260, lid 3, VWEU reeds sancties worden opgelegd bij een eerste arrest wegens de niet mededeling van omzettingsmaatregelen, omdat werd vastgesteld dat vooral de « oudere » lidstaten er op achteruit gingen wat de omzetting van richtlijnen betrof. Wat omzetting van richtlijnen betreft, doet België het niet zo goed. Op basis van cijfergegevens en de arresten van het Hof van Justitie kunnen we een correlatie vaststellen tussen de regionale autonomie binnen een lidstaat en de graad van niet-omzetting van richtlijnen. Lidstaten zoals Spanje, Italië, het Verenigd Koninkrijk, België, Duitsland en Oostenrijk, scoren beduidend boven het gemiddelde wat het aantal inbreukprocedures betreft.

De financiële sancties die aan een lidstaat kunnen worden opgelegd, bestaan enerzijds uit een geldboete en anderzijds uit een dwangsom. Het bedrag van de geldboete en de dwangsom wordt berekend door vermenigvuldiging van het gelijke forfaitaire basisbedrag met een coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk en een coëfficiënt voor de duur daarvan, en vervolgens een vaste factor per land « n », die rekening houdt met de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat (gebaseerd op het BBP van de lidstaat en de stemmenweging in de Raad).

De criteria die worden gehanteerd zijn echter niet steeds toerekenbaar aan één deelstaat. Criteria zoals de n-factor en de houding van de lidstaat in het verleden kunnen de aansprakelijkheid verzwaren zonder dat een deelstaat hiervoor verantwoordelijkheid kan dragen. Een veroordeling van een Gewest gebeurt immers op basis van een n-factor die rekening houdt met het Belgische BBP, hetgeen zwaar kan wegen op de begroting van het betrokken Gewest. Ook de houding van de lidstaat in het verleden heeft een invloed op de hoogte van een

au moins des procédures en droit européen concernant des matières communautaires ou régionales. Il y a donc une discordance entre la responsabilité, d'une part, et la compétence, d'autre part.

Sur la base des procédures prévues à l'article 260, paragraphes 2 et 3, du TFUE, un État membre peut être condamné à des sanctions financières importantes pour cause de transposition tardive ou incorrecte d'une directive. La procédure de l'article 260, paragraphe 2, TFUE, prévoit un deuxième arrêt assorti de sanctions financières lorsque l'État membre n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution du premier arrêt qui constatait l'infraction.

Depuis le Traité de Lisbonne, des sanctions peuvent déjà être infligées au titre de l'article 260, paragraphe 3, du TFUE, par un premier arrêt pour non-communication de mesures de transposition. En effet, on avait constaté que ce sont surtout les États membres « plus anciens » qui étaient à la traîne en matière de transposition de directives. La Belgique n'est pas très performante en ce qui concerne la transposition de directives. Sur la base de données chiffrées et des arrêts de la Cour de justice, il est possible d'établir une corrélation entre l'autonomie régionale au sein d'un État membre et le taux de non-transposition de directives. Des États membres comme l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni, la Belgique, l'Allemagne et l'Autriche dépassent nettement la moyenne européenne en ce qui concerne le nombre de procédures d'infraction.

Les sanctions financières qui peuvent être infligées à un État membre sont, d'une part, une amende et, d'autre part, une astreinte. Le montant de l'amende et de l'astreinte se calcule en multipliant le forfait de base uniforme par le coefficient de gravité de l'infraction et par le coefficient de durée de celle-ci, puis en multipliant le résultat obtenu par un facteur spécial « n » fixe pour chaque pays, qui tient compte de la capacité de paiement de l'État membre concerné (basée sur le PIB de l'État membre et sur le nombre de voix dont il dispose au Conseil).

Toutefois, les critères utilisés ne sont pas toujours imputables à une seule entité fédérée. Des critères comme le facteur « n » ou l'attitude de l'État membre dans le passé peuvent alourdir la responsabilité sans qu'une entité fédérée puisse en porter la responsabilité. En effet, lorsqu'une Région est condamnée, elle l'est sur la base d'un facteur « n » qui tient compte du PIB belge, ce qui peut grever lourdement le budget de la Région en question. L'attitude de l'État membre dans le passé influe, elle aussi, sur le montant de l'amende

geldboete of een dwangsom, maar is moeilijk te verdelen over de verschillende entiteiten in België.

Voor het ontwerpen van een intern verdelingsmechanisme van de sancties moet met drie elementen, die weliswaar haaks staan op de exclusiviteit van de bevoegdheidsverdeling, rekening worden gehouden.

Zo is de interne bevoegdheidsverdeling irrelevant voor de Europeesrechtelijke aansprakelijkheid. Daarnaast zijn er factoren die vreemd zijn aan de houding van de betrokken entiteit maar die een invloed hebben op de zwaarte van de sancties en ten slotte is er het substitutiemechanisme van artikel 16, § 3, BWIH, dat de aansprakelijkheid van de federale Staat in het geding brengt omdat ze geen gebruik heeft gemaakt van dit substitutiemechanisme. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie is immers iedere bevoegde overheid gehouden zo snel mogelijk een einde te stellen aan de schending van het Europees recht. Dit is in theorie een argument om te stellen dat boetes niet zomaar aan de Gewesten kunnen worden doorgerekend.

Wat de aanbeveling betreft met betrekking tot de wijziging van artikel 40, lid 2, van het Protocol nr. 3 betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, dat verhindert dat de deelstaten tussenkomen in een procedure tussen de lidstaat en een EU-instelling (zie bvb. zaak C-503/06, Commissie t Italië waarin een tussenkomst van de regio Ligurië werd verworpen), kan de heer Vandenbruwaene zich aansluiten bij deze aanbeveling maar de lidstaten zijn vrij te bepalen hoe zij hun procesvertegenwoordiging voor het Hof van Justitie regelen. Het is dus aan te bevelen de nationale regeling ter zake nader te bekijken. Er kan in dit verband gedacht worden aan een aanpassing van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie. De procesvertegenwoordiging dient in elk geval best zo nauw mogelijk aan te sluiten bij de deelstaat of entiteiten die de verantwoordelijkheid draagt of dragen in de concrete casus.

De heer Vandenbruwaene kan zich ook vinden in de aanbeveling met betreffende de wijziging van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen zodat, na een veroordeling tot een forfaitaire som of een dwangsom op grond van artikel 260 VWEU, de kosten ook op de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie kunnen worden verhaald.

ou de l'astreinte. Il est cependant difficile de répartir cette somme entre les diverses entités constitutives de la Belgique.

Pour mettre en place un mécanisme de répartition interne des sanctions, il faut tenir compte de trois éléments qui sont, il est vrai, en porte-à-faux avec le caractère exclusif de la répartition des compétences.

Ainsi, la répartition interne des compétences est sans pertinence pour la responsabilité en droit européen. Il y a en outre des facteurs qui n'ont rien à voir avec l'attitude de l'entité concernée, mais qui ont une influence sur la gravité des sanctions et, enfin, il y a le mécanisme de substitution visé à l'article 16, § 3, de la LSRI, qui met en cause la responsabilité de l'État fédéral parce qu'il n'a pas fait usage dudit mécanisme. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, chaque autorité compétente est en effet tenue de mettre fin dans les plus brefs délais à la violation du droit européen. Voilà, en théorie, un argument qui permet d'affirmer que les amendes ne peuvent pas être simplement répercutées sur les Régions.

Pour ce qui est de la recommandation relative à la modification de l'article 40, paragraphe 2, du Protocole n° 3 sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne, qui empêche les entités fédérées d'intervenir dans une procédure entre l'État membre et une institution de l'UE (voir par exemple l'affaire C-503/06, Commission c. Italie, où une intervention de la région de Ligurie a été rejetée), M. Vandenbruwaene dit pouvoir y souscrire, mais les États membres sont libres de déterminer les modalités de leur représentation juridique devant la Cour de justice. Il est donc recommandé d'examiner de plus près les règles nationales applicables en la matière. L'on pourrait penser à cet égard à une adaptation de l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de ministres de l'Union européenne. La représentation dans le cadre du litige doit en tout cas être la plus proche possible de l'entité fédérée ou des entités qui porte(nt) la responsabilité dans le cas d'espèce.

M. Vandenbruwaene peut également souscrire à la recommandation concernant la modification de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relatives aux Institutions bruxelloises, de sorte qu'après une condamnation à une somme forfaitaire ou à une astreinte en vertu de l'article 260 du TFUE, les coûts puissent également être récupérés auprès de la Commission communautaire commune.

Het substitutiemechanisme van artikel 16, § 3, BWHI werd ingevoerd naar aanleiding van het Verdrag van Maastricht, dat de procedure invoerde om sancties op te leggen aan de lidstaten. Artikel 16, § 3, BWHI werd evenwel niet gewijzigd door de zesde staats hervorming op dit punt en is dus nog geënt op de procedure van het inbreukarrest, gevolgd door een tweede arrest met sancties. De huidige regeling vereist nog een eerste veroordeling vooraleer het substitutiemechanisme kan worden toegepast en de sancties kunnen worden doorgerekend aan de deelstaten. De procedure waarbij al sancties kunnen worden opgelegd bij een eerste veroordeling, zoals ingevoerd door het Verdrag van Lissabon, kan met de huidige regeling niet volledig worden opgevangen.

Wat de band tussen bevoegdheidsverdeling en verantwoordelijkheid voor de sancties betreft, kunnen er een aantal hypothesen worden onderscheiden, maar de hypothese waarbij meerdere entiteiten in de fout gaan is de meest problematische. Spreker geeft het voorbeeld van het arrest C533/11 Commissie t België inzake de behandeling van stedelijk afvalwater waarbij meerdere entiteiten samen de fout constitueren. De principes worden bij voorkeur vastgelegd in de bijzondere wet en een samenwerkingsakkoord kan nadere uitvoering geven aan de regeling, in het bijzonder met betrekking tot de vraag wat dient te gebeuren wanneer meerdere entiteiten betrokken zijn. Bij het uitwerken van een regeling kan er ook overwogen worden om de federale Staat steeds een deel van de boete te laten dragen. Om een dergelijke regeling concreet te implementeren is er nood aan een overlegforum, zoals bijvoorbeeld de Senaat als deelstatenkamer, of een *ad hoc* expertencommissie die op basis van het arrest en de globale inschatting van de criteria een voorstel kunnen formuleren tot verdeling van de financiële sanctie.

5. Gedachtewisseling

Vragen van de senatoren

De heer Vanlouwe is van mening dat zowel op federaal als op vlak van de deelstaatparlementen veel te weinig gebruik wordt gemaakt van de gele en oranje kaarten voorzien door Protocol 2 in het kader van het *Early Warning* Systeem. Een lidstaat die beroep doet op de subsidiariteitstoets wordt vaak ten onrechte als euro-kritisch beschouwd terwijl hij eerder euro-realistisch kan genoemd worden. Wordt de subsidiariteitstoets ook in het buitenland aanzien als een euro-kritische houding ?

Le mécanisme de substitution visé à l'article 16, § 3, de la LSRI a été mis en place dans le cadre du Traité de Maastricht, qui a instauré la procédure permettant d'infliger des sanctions aux États membres. Toutefois, l'article 16, § 3, de la LSRI n'a pas été modifié sur ce point par la sixième réforme de l'État, et il est donc encore greffé sur la procédure de l'arrêt en manquement, suivi d'un deuxième arrêt infligeant des sanctions. La réglementation actuelle exige encore qu'une première condamnation ait été prononcée pour que le mécanisme de substitution puisse être appliqué et que les sanctions puissent être répercutées sur les entités fédérées. La procédure permettant d'infliger des sanctions dès la première condamnation, telle qu'elle a été instaurée par le Traité de Lisbonne, ne peut pas être entièrement transposée par le régime actuel.

S'agissant du lien entre la répartition des compétences et la responsabilité en matière de sanctions, on peut distinguer plusieurs hypothèses, étant entendu que la plus problématique est celle où plusieurs entités sont en faute. L'intervenant cite l'exemple de l'arrêt C533/11 Commission c. Belgique concernant le traitement des eaux urbaines résiduaires, affaire dans laquelle la faute incombe à plusieurs entités conjointement. Les principes doivent être fixés de préférence dans la loi spéciale, sachant qu'un accord de coopération pourra fixer les modalités d'exécution de la réglementation, en particulier en ce qui concerne la question de savoir ce qu'il advient lorsque plusieurs entités sont impliquées. Lors de l'élaboration d'une réglementation, on pourrait aussi envisager de toujours faire endosser une partie de l'amende par l'État fédéral. La mise en œuvre concrète d'une telle réglementation nécessite un forum de concertation, comme le Sénat en tant que Chambre des entités fédérées, ou une commission d'experts *ad hoc* qui puissent formuler une proposition de répartition de la sanction financière sur la base de l'arrêt et de l'appréciation globale des critères.

5. Échange de vues

Questions des sénateurs

M. Vanlouwe estime que les parlements, tant le Parlement fédéral que ceux des entités fédérées, recourent beaucoup trop peu aux cartes jaunes et oranges prévues par le Protocole 2 dans le cadre du système d'alerte précoce (*early warning system*). Un État membre qui fait appel au contrôle de subsidiarité se voit souvent considéré, à tort, comme euro-critique alors qu'on devrait plutôt le qualifier d'euro-réaliste. À l'étranger, considère-t-on aussi le contrôle de subsidiarité comme une attitude euro-critique ?

Is het *Early Warning* Systeem niet te complex ? In een bestuurlijk rapport van december 2014 inzake de « Nationale parlementaire controle op Europese besluitvorming na het Verdrag van Lissabon », gemaakt in opdracht van de Tweede kamer in Nederland, worden een aantal aanbevelingen geformuleerd waaronder een voorstel tot verlenging van de termijn voor de subsidiariteitstoets en een pleidooi voor een vereenvoudiging van het *Early Warning* systeem.

De heer Vanlouwe wenst ook de mening te kennen van de sprekers over het systeem van « groene kaart » die de nationale parlementen kunnen trekken om nieuwe EU-wetgeving voor te stellen.

Op 17 oktober 2013 werd de Belgische Staat door het Hof van Justitie van de Europese Unie veroordeeld tot het betalen van een aanzienlijke som wegens het nalaten van het omzetten van de richtlijn 91/271/EEG met betrekking tot het stedelijk afvalwater. Zou België nog veroordeeld zijn geweest, mochten alle Gewesten zich tijdig hebben geregulariseerd ?

De heer Vanackere peilt naar het standpunt van de sprekers over de aanbeveling met betrekking tot het vroeg advies van de Raad van State over de bevoegdheidsverdeling.

Ons land heeft op dit ogenblik geen volledig tweekamerstelsel meer, maar de Senaat blijft voor een aantal aangelegenheden voorzien door artikel 77 van de Grondwet toch gelijkelijk bevoegd met de Kamer van Volksvertegenwoordigers. De Senaat kan verder haar rol als tweede kamer vervullen in het geval van evocatie van de wetgeving inzake het substitutierecht die de federale overheid in staat stelt de naleving van internationale of supranationale verplichtingen te verzekeren.

Wat concessieovereenkomsten betreft, stelt de heer Vanackere vast dat aan deze nochtans belangrijke materie weinig aandacht werd besteed door de parlementen en pleit dan ook voor een betere samenwerking zodat deze federale materie kan worden behandeld met inspraak van de betrokken deelentiteiten.

Antwoorden van prof. Popelier

De termijnen voor de subsidiariteitstoets laten weinig tijd aan de parlementen en ze moeten dus selectief zijn in de onderwerpen die ze behandelen, vooral gezien de ingewikkelde en tijdrovende procedure. Er wordt duidelijk geen rekening gehouden met de complexe institutionele structuur van sommige lidstaten, zoals België.

Le système d'alerte précoce (*early warning system*) n'est-il pas trop complexe ? Un rapport administratif de décembre 2014 sur « Le contrôle des parlements nationaux sur le processus de décision européenne après le traité de Lisbonne », commandé par la Deuxième chambre des Pays-Bas, formule diverses recommandations, parmi lesquelles une proposition de prolongation des délais du contrôle de subsidiarité et une simplification du système d'alerte précoce (*early warning system*).

M. Vanlouwe souhaite également avoir l'avis des intervenants sur le système de « carte verte » dont peuvent faire usage les parlements nationaux pour proposer une nouvelle législation européenne.

Le 17 octobre 2013, la Cour de justice de l'Union européenne a condamné l'État belge à payer une somme considérable pour avoir négligé de transposer la directive 91/271/CEE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires. La Belgique aurait-elle été condamnée si toutes les régions s'étaient mises en règle à temps ?

M. Vanackere s'informe de la position des intervenants quant à la recommandation relative à un avis précoce du Conseil d'État concernant la répartition des compétences.

Aujourd'hui, notre pays ne dispose plus d'un système bicaméral intégral, mais le Sénat reste compétent sur un pied d'égalité avec la Chambre pour les matières énumérées à l'article 77 de la Constitution. Le Sénat peut aussi remplir sa fonction de deuxième chambre en cas d'évocation de la législation relative au droit de substitution qui permet à l'autorité fédérale d'assurer le respect des obligations internationales ou supranationales.

En ce qui concerne les contrats de concession, M. Vanackere constate que ce sujet, si important soit-il, ne suscite guère d'engouement de la part des parlements et plaide par conséquent pour une meilleure coopération, ce qui permettrait aux parlements des entités fédérées d'avoir voix au chapitre dans cette compétence fédérale.

Réponses du professeur Popelier

Les délais prévus dans le cadre du contrôle de subsidiarité laissent fort peu de temps aux parlements qui doivent donc se monter sélectifs dans les sujets qu'ils traitent, surtout compte tenu de la complexité et du caractère chronophage de la procédure. Il n'est manifestement pas tenu compte de la structure institutionnelle complexe de certains États membres, dont la Belgique.

De subsidiariteitstoets is zeker nuttig omdat ze parlementen de kans geeft in te grijpen wanneer het nodig is, maar een systeem van een « groene kaart » lijkt niet wenselijk, omdat het de indruk wekt dat wanneer de parlementen geen aandacht besteden aan een onderwerp, ze er niet achter zouden staan. Ook zou dit systeem het initiatiefmonopolie van de Europese Commissie onder druk zetten.

Parlementen willen wel onrechtstreeks betrokken worden en geven gerichte aanbevelingen aan hun regering. Het verschil tussen de politieke dialoog en het Protocol nr. 2 is daardoor heel vaag geworden.

De parlementen hebben wel degelijk reeds tweemaal gebruik gemaakt van het *Early Warning* systeem en een gele kaart « getrokken », al dacht men bij aanvang dat dit nooit zou gebeuren.

De Raad van State is geen vragende partij voor het uitbrengen van een vroeg advies omdat dit volgens hem vooral een politieke aangelegenheid is. Men moet er daarenboven mee rekening houden dat de adviezen van de Raad van State dikwijls laat worden uitgebracht. Wanneer de vraag om advies beperkt blijft tot de bevoegdheidsvraag op basis van concrete teksten en daarna het Overlegcomité er zich nog kan over uitspreken, kan prof. Popelier zich bij deze aanbeveling aansluiten.

Antwoorden van de heer Vandenbruwaene

Wat de houding van de andere parlementen betreft, stipt de heer Vandenbruwaene aan dat er grote verschillen zijn tussen de nationale parlementen. Zo is het Portugese parlement zeer actief, maar ook zeer positief ingesteld. Andere parlementen zijn eerder euro-kritisch. De institutionele mogelijkheden tot samenwerking, de verhouding tot de regering en het euroscepticisme zijn bepalender dan het subsidiariteitsmechanisme zelf.

Wat het arrest over het stedelijk afvalwater betreft, antwoordt de heer Vandenbruwaene dat de Europese Commissie haar vraag om België een financiële sanctie op te leggen zou hebben ingetrokken mochten alle Gewesten zich hebben geregulariseerd, omdat die vraag moet beoordeeld worden op het ogenblik dat ze voorligt aan het Hof van Justitie.

Le contrôle de subsidiarité est certainement utile, car il permet aux parlements d'intervenir lorsque la nécessité s'en fait sentir, mais un système de « carte verte » ne semble pas souhaitable parce que cela donnerait l'impression que les parlements qui ne se penchent pas sur un sujet n'y sont pas favorables. En outre, ce système hypothéquerait le monopole de l'initiative dévolu à la Commission européenne.

Les parlements sont demandeurs d'une implication indirecte et adressent des recommandations ciblées à leur gouvernement. La différence entre le dialogue politique et le Protocole n° 2 s'est ainsi fortement estompée.

Les parlements ont certes déjà fait appel à deux reprises au système d'alerte précoce (*early warning system*) et « sorti » une carte jaune, ce qui était impensable à l'origine.

Le Conseil d'État n'est pas demandeur d'un avis précoce, car il s'agit surtout, selon lui, d'une compétence politique. Par ailleurs, il faut tenir compte du fait que les avis du Conseil d'État sont souvent rendus tardivement. Pour autant que la demande d'avis se limite à la question de la compétence, sur la base de textes concrets, et que le Comité de concertation puisse encore se prononcer, le professeur Popelier peut faire sienne cette recommandation.

Réponses de M. Vandenbruwaene

Concernant l'attitude des autres parlements, M. Vandenbruwaene souligne l'existence de différences importantes entre les différents parlements nationaux. Le parlement portugais, par exemple, se montre très actif et fait preuve d'un esprit très positif. D'autres parlements sont plutôt euro-critiques. Les possibilités institutionnelles de coopération, les relations avec le gouvernement et l'euroscepticisme sont des facteurs plus déterminants que le mécanisme de subsidiarité en tant que tel.

Quant à l'arrêt relatif aux eaux urbaines résiduaires, M. Vandenbruwaene répond que la Commission européenne aurait renoncé à sa demande de condamner la Belgique à une sanction financière si toutes les Régions s'étaient mises en règle, puisque cette question doit être évaluée au moment où elle est soumise à la Cour de justice.

C.2. Hoorzitting van 24 april 2015 met de heer Steven Van Hecke, Instituut voor de Overheid, Faculteit Sociale Wetenschappen, KULeuven, mevrouw Isabelle De Coninck, wetenschappelijk medewerker, Instituut voor de Overheid, Faculteit Sociale Wetenschappen, KULeuven, mevrouw Marianne Dony, hoogleraar, Chaire Jean Monnet de droit de l'Union européenne, IEE-ULB en de heer Yves Lejeune, hoogleraar, Faculteit Recht en Criminologie, UCL.

1. Inleidende uiteenzetting door de heer Steven Van Hecke

Algemene beoordeling van de aanbevelingen

De aanbevelingen die voortgekomen zijn uit de werkzaamheden van de commissie met betrekking tot de opstelling van het informatieverlag, kunnen als positief worden beschouwd, maar tegelijk ook als zeer ambitieus omdat de aanbevelingen een veel bredere focus hebben dan louter de omzetting van richtlijnen.

De aandacht voor de omzettingsproblematiek kan alleen maar toegejuicht worden, alsook het gericht werken naar concrete mechanismen om de naleving van Europees recht, en in het bijzonder de omzetting van Europese richtlijnen, in België te verbeteren.

Positief zijn vooral een aantal terugkerende punten in de discussie :

1. de verhoogde politieke interesse in deze kwestie : een sterke opvolging van de omzettings- en inbreukdossiers is noodzakelijk, niet alleen op ambtelijk maar ook op politiek niveau. Bewustwording van, en een goede opvolging van de lopende dossiers kan de vlotte afhandeling hiervan niet enkel stimuleren, maar ook een positief effect hebben op de meer algemene attitude tegenover Europese verplichtingen en opportuniteiten. De omzetting van Europese richtlijnen staat niet op zich, maar kadert in een ruimere bewustwording van en belangstelling voor het belang van Europese regelgeving voor het Belgische en de regionale niveaus ;

2. de nood aan continue communicatie en coördinatie, tussen alle niveaus en zowel binnen de fases van standpuntbepaling, onderhandeling en omzetting als tussen deze fases : dit bevestigt ook de noodzaak om de ce-suur tussen de onderhandelings- en omzettingfase van richtlijnen zoveel mogelijk weg te werken, door onder

C.2. Audition du 24 avril 2015 de M. Steven Van Hecke, chargé de cours, Instituut voor de Overheid, Faculté des Science sociales, KULeuven, Mme Isabelle De Coninck, collaboratrice scientifique, Instituut voor de Overheid, Faculté des Sciences sociales, KULeuven, Mme Marianne Dony, professeur, CHaire Jean Monnet de droit de l'Union européenne, IEE-ULB et M. Yves Lejeune, professeur, Faculté de Droit et de Criminologie, UCL.

1. Exposé introductif de M. Steven Van Hecke

Évaluation générale des recommandations

Les recommandations élaborées sur la base des travaux de la commission relativement à l'établissement du rapport d'information peuvent être considérées comme positives mais aussi très ambitieuses, car elles ont une portée beaucoup plus large que la transposition pure et simple de directives.

L'on ne peut que se féliciter de l'attention portée à la problématique de la transposition des directives et à la recherche ciblée de mécanismes concrets permettant d'améliorer le respect du droit européen en Belgique et en particulier, la transposition des directives européennes.

Une série de points récurrents dans la discussion méritent particulièrement d'être soulignés :

1. l'intérêt politique accru en la matière : un suivi rigoureux des dossiers de transposition et d'infraction est nécessaire non seulement au niveau administratif mais également au niveau politique. Le fait d'avoir à l'esprit les dossiers en cours et d'en assurer un bon suivi peut avoir une influence positive non seulement sur le traitement des dossiers concernés mais également sur l'attitude générale à l'égard des obligations et opportunités européennes. La question de la transposition des directives européennes s'inscrit dans le contexte d'une meilleure prise de conscience de l'importance de la réglementation européenne pour le niveau belge et pour les niveaux régionaux et, partant, d'un intérêt accru pour cette réglementation ;

2. la nécessité d'une communication et d'une coordination permanentes entre tous les niveaux, aussi bien pendant les phases de prise de position, de négociation et de transposition qu'entre ces différentes phases : cela confirme aussi la nécessité de raccourcir au maximum l'intervalle entre la phase de négociation et celle de

meer de dezelfde personen bij deze fases te betrekken, de communicatie tussen de bevoegde personen te verbeteren, het gebruik van impactfiches en een versterking van de eurocoördinatorfunctie ;

3. de brede focus van het informatieverlag met ook aandacht voor de rol van parlementen in de verschillende stadia van het Europese besluitvormingsproces : een vroege opvolging van Europese wetgevende initiatieven biedt niet alleen de mogelijkheid om te wegen op de inhoud van het wetsvoorstel, maar ook om te anticiperen op de omzetting van het recht van de Europese Unie in een later stadium ;

4. een meer optimale bewaking van het procesverloop : het opstellen van een omzettingskalender, het invoeren van 'doorstroom' deadlines en alarmfuncties ;

5. een sterker beroep op en een betere, meer proactieve communicatie met de Europese Commissie : is cruciaal in de verbetering van de Belgische omzetting en naleving van Europees recht.

6. een grotere transparantie t.a.v. burgers, ondernemingen, NGO's... : het uitbouwen van nieuwe en aanvullen van de bestaande web-portalen heeft niet enkel een informatieve functie maar het kan ook helpen om de in het proces betrokken actoren te responsabiliseren alsook burgers, ondernemingen, NGO's,... te stimuleren om vanaf een vroeg stadium de onderhandelaars en omzetters te verrijken met inzichten uit de praktijk. Ook passieve toegang mogelijk maken tot de Eurtransbel databank kan een grote informatieve meerwaarde hebben voor het publiek en in het bijzonder voor de academische wereld.

Uit de hoorzittingen in deze Senaatscommissie sinds januari 2015, blijken de verschillende entiteiten over eigen zwaktes maar ook eigen sterktes te beschikken. Het lijkt dan ook opportuun te leren uit elkaars *good practices* en op die wijze ook de nodige instrumenten zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen, in het bijzonder de impactbeoordelingen en de digitale gegevensbanken.

Het is daarbij aangewezen om de bestaande systemen niet opnieuw trachten uit te vinden of te dupliceren, maar wel om deze verder uit te bouwen en te optimaliseren. Er dient hierbij gelet te worden dat niet zozeer

transposition des directives, notamment en associant les mêmes personnes à ces différentes phases, en améliorant la communication entre les personnes compétentes, en utilisant des fiches d'impact et en renforçant la fonction d'eurocoordinateur ;

3. le large éventail de thèmes abordés dans le rapport d'information, en ce compris le rôle des parlements aux différents stades du processus décisionnel européen : un suivi précoce des initiatives législatives européennes permet non seulement d'influer sur le contenu des propositions de loi mais également d'anticiper sur la transposition du droit de l'Union européenne à un stade ultérieur ;

4. une surveillance plus optimale du processus : l'établissement d'un calendrier de transposition, l'instauration de délais intermédiaires et de fonctions d'alerte ;

5. une sollicitation accrue de la Commission européenne et une communication plus optimale et plus proactive avec celle-ci : il s'agit d'un élément crucial dans l'amélioration de la transposition et du respect par la Belgique du droit européen ;

6. une transparence accrue à l'égard des citoyens, entreprises, ONG, etc. : la création de nouveaux portails Internet et le développement des portails existants ne visent pas seulement à informer mais peuvent également contribuer à responsabiliser les acteurs impliqués dans le processus et à inciter les citoyens, les entreprises, les ONG, etc., à partager, dès un stade précoce de la procédure, des considérations émanant du terrain avec les négociateurs et personnes chargées de la transposition. L'octroi d'un accès passif à la banque de données Eurtransbel peut également avoir une grande plus-value informative pour le public et en particulier pour le monde universitaire.

Il ressort des auditions organisées depuis janvier 2015 au sein de cette commission du Sénat que les différentes entités ont chacune leurs propres faiblesses mais aussi leurs propres atouts. Il semble dès lors opportun d'apprendre des bonnes pratiques des uns et des autres et, par la même occasion, d'essayer de coordonner au maximum les outils nécessaires, en particulier les évaluations d'impact et les banques de données numériques.

À cet égard, il est recommandé non pas de tenter de réinventer ou de reproduire les systèmes existants, mais de les développer plus avant et de les optimiser. Ce faisant, il ne faut pas tant accroître les charges

administratieve en rapporteringslasten verhoogd worden maar dat er gestreefd wordt naar efficiëntiewinsten binnen de bestaande mechanismen.

Wat ontbreekt in de aanbevelingen is een evaluatie-aspect. Er moet immers worden nagegaan welke lessen er kunnen worden getrokken uit een laattijdige of verkeerde omzetting van richtlijnen.

Bespreking van de concrete aanbevelingen en bijhorende aandachtspunten

a) Timing van het omzettingsproces

Een goed initiatief is om een omzettingsskalender (aanbeveling 19) en tijdschema te voorzien waarbij wordt gewaakt over de tijdige agendering van omzettingsmaatregelen bij de Ministerraad en regeringen (aanbeveling 20), alsook bij de parlementen (aanbeveling 21). Op deze manier kan het proces bewaakt worden en kunnen eventuele problemen snel worden aangepakt.

Suggesties

De omzettingstermijnen van richtlijnen variëren doorgaans van 6 tot 24 maanden. Heel wat richtlijnen bevinden zich hier ergens tussenin, met omzettingstermijnen van 16-18 maand. Voor deze omzettingsprocessen lijken de voorgestelde deadlines voor agendering te streng, zeker wanneer men bedenkt dat voorafgaand aan de wetgevende procedure (maximaal) twee maand voorzien is om een omzettingsskalender op te stellen en de ontwerpwetgeving voorbereid dient te worden in de administraties.

Wat opvalt is dat er betreffende de voorgestelde deadline om een ontwerpmaatregel voor te leggen aan de regeringen (18 maand voor wetten, decreten, ordonnanties ; 9 maand voor besluiten), geen onderscheid gemaakt wordt naargelang de omzettingstermijn van een richtlijn (aanbeveling 20). Dit doen de aanbevelingen wel ten opzichte van de agendering voor het parlement (aanbeveling 21).

De vraag rijst hoe deze planning aangehouden kan worden wanneer er meer dan één omzettingsmaatregel genomen dient te worden. (aanbevelingen 20 en 21) Het is wenselijk om de verschillende omzettingsmaatregelen parallel en niet sequentieel te behandelen.

Men moet er ook over waken om deze ontwerpfasen niet te onderschatten. M.a.w. men mag het belang niet vergeten van een spoedige doch doordachte opstelling

administratives et de reporting qu'améliorer l'efficacité des mécanismes existants.

Une lacune des recommandations est l'absence d'un volet « évaluation ». En effet, il convient de s'interroger sur les leçons qui peuvent être tirées d'une transposition incorrecte ou tardive de directives.

Discussion des recommandations concrètes et des points d'attention y afférents

a) Calendrier du processus de transposition

Il serait judicieux de prévoir un calendrier de transposition (recommandation 19) et un planning en vue de faire en sorte que les mesures de transposition soient soumises en temps voulu au Conseil des ministres et aux gouvernements (recommandation 20) ainsi qu'aux parlements (recommandation 21). Cela permettrait de contrôler le processus et de remédier rapidement aux problèmes éventuels.

Suggestions

Les délais de transposition de directives varient généralement de 6 à 24 mois. Pour de nombreuses directives, ils se situent entre 16 et 18 mois. Pour ces processus de transposition, les échéances proposées en termes d'inscription à l'ordre du jour semblent trop strictes, *a fortiori* quand on sait que, préalablement à la procédure législative, un délai de deux mois (au maximum) est prévu pour fixer le calendrier de transposition et que les administrations doivent préparer la législation en projet.

Un élément frappant est le fait qu'en ce qui concerne le délai proposé pour soumettre une mesure en projet aux gouvernements (18 mois pour les lois, décrets, ordonnances ; 9 mois pour les arrêtés), aucune distinction n'est faite selon le délai de transposition d'une directive (recommandation 20). Or, une telle distinction est prévue pour ce qui est de l'inscription à l'ordre du jour du parlement (recommandation 21).

On peut également se demander s'il sera possible de tenir un tel planning lorsqu'il y aura plus d'une mesure de transposition à prendre (recommandations 20 et 21). Il est souhaitable de traiter les différentes mesures de transposition en parallèle et non de manière séquentielle.

Il faut veiller aussi à ne pas sous-estimer cette phase de projet. Il est en effet important que les instances compétentes ne tardent pas d'élaborer un projet de

van ontwerpregelgeving binnen de bevoegde instanties. Dit kan veel tijd in beslag nemen, en is bijgevolg soms ook oorzaak van laattijdige omzetting.

Het ontwerpen van omzettingsregelgeving kan veel tijd in beslag nemen door uiteenlopende redenen. Denk hierbij aan onduidelijke bevoegdheidsafbakening, onvoldoende capaciteit en/of prioritering binnen de administraties, de nood aan afstemming met de overige omzettende instanties, maar ook schijnbaar detaillistische elementen zoals de tijdelijke afwezigheid van de dossierbeheerder met expertise, interpersoonlijke relaties, de specifieke werkwijze van de departementen...

Het lijkt dus opportuun om voor deze fase ook de nodige maatregelen te nemen, en de nodige tijd te voorzien. Minstens dient er een buffer te worden opgenomen in de timing van de omzetting.

Het ontwerpen van omzettingwetgeving kan lange tijd in beslag nemen vooraleer het wetgevingsvoorstel doorgegeven kan worden aan de regering. Enkele voorbeelden uit Vlaanderen :

— richtlijn 2012/45/EU betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land (Mobiliteit en Openbare werken), gepubliceerd op 4 december 2012. De ontwerp-teksten waren klaar maar nog niet definitief in juni 2013, terwijl deze richtlijn diende te worden omgezet uiterlijk 30 juni 2013 (omzettingstermijn van 7 maand). De problematisch lange ontwerpfasen maakte tijdige omzetting onmogelijk ;

— richtlijn 2008/73/EG betreffende veterinaire en zoötechnische informatie (Landbouw en Visserij), gepubliceerd op 14 augustus 2008. De omzetting van deze richtlijn werd twee maanden te laat genotificeerd aan de Europese Commissie, maar er werd geen inbreukprocedure opgestart. De ontwerpfasen duurde circa 1 jaar. De ontwerpregelgeving was klaar voor adviezen van begroting en bestuurszaken (voorafgaand aan eerste agendering Vlaamse regering) in oktober 2009 ;

— richtlijn 2011/97/EU betreffende kwik als afval (Leefmilieu, Natuur en Energie), gepubliceerd 10 december 2011. De ontwerpregelgeving werd slechts voltooid (juli 2013) nadat de uiterste omzettingstermijn reeds was verlopen (15 maart 2013).

réglementation d'une manière réfléchie. Il n'empêche que cela peut prendre beaucoup de temps et expliquer dans certains cas les transpositions tardives.

L'élaboration de la réglementation de transposition peut prendre beaucoup de temps pour plusieurs raisons. On peut citer à cet égard la délimitation imprécise des compétences, le manque de capacité dans les administrations et/ou le fait que celles-ci ne traitent pas cette matière en priorité ainsi que la nécessité de collaborer avec les autres instances en charge de la transposition. Mais il y a aussi d'autres facteurs explicatifs qui peuvent passer *a priori* pour des points de détail, comme l'absence temporaire du gestionnaire de dossier disposant d'une expertise, les relations interpersonnelles, le mode de fonctionnement propre aux départements, etc.

Il semble donc opportuun de prévoir aussi, au cours de cette phase, les mesures et le délai nécessaires. Il faut à tout le moins se réserver une certaine marge dans le calendrier de transposition.

Il peut se passer beaucoup de temps entre l'élaboration de la législation de transposition et la transmission de la proposition législative au gouvernement. Voici quelques exemples qui concernent la Flandre :

— directive 2012/45/UE sur le transport intérieur des marchandises dangereuses (Mobiliteit et Travaux publics), publiée le 4 décembre 2012. Les textes en projet étaient prêts, mais n'étaient pas encore définitifs en juin 2013, alors que cette directive devait être transposée pour le 30 juin 2013 au plus tard (délai de transposition de 7 mois). En raison de la phase de projet anormalement longue, la transposition n'a pas pu être effectuée en temps voulu ;

— directive 2008/73/CE sur l'information dans les domaines vétérinaire et zootechnique (Agriculture et Pêche), publiée le 14 août 2008. La transposition de cette directive a été notifiée à la Commission européenne avec deux mois de retard, mais aucune procédure d'infraction n'a été lancée. La phase de projet a duré environ un an. La législation en projet était prête pour faire l'objet d'un avis en matière budgétaire et administrative (préalablement à une première fixation à l'ordre du jour du gouvernement flamand) en octobre 2009 ;

— directive 2011/97/UE sur le mercure considéré comme déchet (Environnement, Nature et Énergie), publiée le 10 décembre 2011. L'élaboration de la législation en projet était seulement terminée (juillet 2013) alors que la date limite de transposition était déjà passée (15 mars 2013).

Specifieke aandacht voor deze fase is noodzakelijk, hoewel enkele van de voorgelegde aanbevelingen hier allicht al de goede richting kunnen wijzen. Zo kan een duidelijker statuut en verhoogde autoriteit van de eurocoördinatoren een positieve impact hebben (aanbevelingen 8, 9 en 10). Dit geldt eveneens voor het uniform gebruik van Eurtransbel, impactfiches en dergelijke. Andere aanbevelingen die hier ook kunnen bij helpen, zijn de vroegere start in het uitwerken van de impact van een voorstel van richtlijn (aanbevelingen 18, 23, 24 en 25), een verbeterde afstemming en communicatie tussen de onderhandelaars en de omzetters (aanbevelingen 9, 17 en 18), en het identificeren van de omzettingsbevoegdheden (aanbevelingen 18 en 27) en van de wijzigingen in de regelgeving die nodig zijn om aan de richtlijn tegemoet te komen (aanbevelingen 25 en 26).

b) Proactieve start

Het is zeker een gezonde ambitie om in een vroeger stadium te beginnen met de omzetting van EU-richtlijnen. Men mag hier echter niet vervallen in een simplificatie van het probleem en haar oplossing. Het klinkt aannemelijk dat vroeger starten betekent dat men de omzetting ook vroeger kan afhandelen, maar in de praktijk is het niet zo eenvoudig.

Een volledige opvolging van Europese dossiers is nodig vanaf het moment waarop voorstellen van richtlijn bekend worden gemaakt door de Europese Commissie. Deze opvolging dient doorgezet te worden doorheen de fasen van standpuntbepaling, onderhandeling en omzetting. Het praktisch voorbereiden van omzettingsmaatregelen blijft echter intrinsiek moeilijk vooraleer de om te zetten richtlijn finaal is. De tekst van de richtlijn kan nog sterk wijzigen tot wanneer de finale tekst klaar is voor publicatie. Deze wijzigingen kunnen grote gevolgen hebben voor de bepaling van omzettingsbevoegdheden, de invullingsmarge en impactanalyse, en bijgevolg voor de mogelijke praktische uitwerking van omzettingsmaatregelen.

Het is dus positief om een zo vroeg mogelijke start te ambiëren en te stimuleren, maar men mag er niet alle heil van verwachten. Ter stimulatie van een vlotte start in de omzetting en het vermijden van problemen in de omzettingfase kan men zich, zoals ook voorgesteld in de aanbevelingen, richten op : (a) het wegwerken van de cesuur tussen de verschillende fasen, (b) een grondige

Il convient donc d'accorder une attention spécifique à cette phase, même si, à cet égard, quelques-unes des recommandations formulées vont déjà dans le bon sens. Ainsi, la fixation d'un statut plus précis pour les euro-coördinateurs et le renforcement de leur rôle peuvent déjà avoir un impact positif en l'espèce (recommandations 8, 9 et 10). L'utilisation uniforme de la banque de données Eurtransbel, des fiches d'impact et d'autres instruments devrait aussi avoir un effet positif. Parmi les autres recommandations qui peuvent être bénéfiques en l'espèce, on peut citer aussi celles qui prévoient de faire débiter le processus d'analyse d'impact d'une proposition de directive à un stade plus précoce (recommandations 18, 23, 24 et 25), d'améliorer la coordination et la communication entre les personnes chargées de négocier et celles qui effectuent la transposition (recommandations 9, 17 et 18), d'identifier les compétences en matière de transposition (recommandations 18 et 27) ainsi que les modifications requises dans la réglementation en vue de répondre à la directive (recommandations 25 et 26).

b) Démarrage proactif

Le fait d'entamer à un stade précoce la transposition de directives de l'UE constitue sans nul doute une saine ambition. Il ne faudrait cependant pas pour autant simplifier le problème ni sa solution. On pourrait croire que plus tôt on commence, plus tôt la directive sera transposée, mais ce n'est pas toujours aussi simple en pratique.

Un suivi intégral des dossiers européens est nécessaire dès que des propositions de directives sont communiquées par la Commission européenne. Ce suivi doit se maintenir durant les phases de prise de position, de négociation et de transposition. La préparation concrète des mesures de transposition demeure cependant difficile en soi tant que la directive n'a pas été finalisée. Le texte de la directive peut encore subir de profondes modifications avant la publication de la version finale. Ces modifications peuvent avoir des répercussions importantes sur la détermination des compétences de transposition, la marge d'appréciation et l'analyse d'impact, et dès lors sur l'élaboration pratique des mesures de transposition.

S'il est donc positif de commencer à un stade aussi précoce que possible, ce n'est toutefois pas la panacée. Pour entamer le processus dans les meilleures conditions et éviter les problèmes lors de la transposition, on peut, comme suggéré dans les recommandations, se concentrer sur : (a) le raccourcissement des intervalles entre les différentes phases, (b) un suivi et une analyse

opvolging en impactanalyse, en (c) een snelle bepaling van de omzettingsbevoegdheden.

De huidige cesuur tussen onderhandeling en omzetting belemmert het tijdig en correct verloop van de omzetting van EU-richtlijnen in België. Het is inderdaad wenselijk zoveel mogelijk dezelfde mensen te betrekken bij de onderhandeling en omzetting (aanbeveling 17), de eurocoördinatoren een sterke rol te geven in beide fasen (aanbeveling 9) en de omzetters zo snel mogelijk aan te duiden (aanbeveling 18).

Om een vroege start te kunnen nemen in de omzetting van richtlijnen en om problemen bij de omzetting te vermijden, zou het bevorderlijk zijn de omzetters vanaf een vroeg stadium van de onderhandelingen van richtlijnvoorstellen te betrekken. Dit is nodig omdat een vlotte omzetting realistische standpunten vraagt in de onderhandelingsfase.

Suggesties

Er moet tussen de verantwoordelijken in beide fasen afgestemd worden wat realistische omzettingstermijnen zijn, welke systemen en verwoordingen aansluiten bij de bestaande regelgeving en omzetting kunnen versoepelen, en welke normen realistisch te behalen zijn in het geval van materialistische richtlijnen.

Omdat de inhoud van de richtlijn nog sterk kan wijzigen doorheen de onderhandeling is het niet evident om spoedig de impact van een bepaalde voorstel van richtlijn te identificeren. Het is dan ook zeker niet evident om omzettingsmaatregelen uit te werken voor de publicatie van de richtlijn (aanbeveling 23). Starten vanaf het moment dat er een politieke overeenkomst is in de Raad is een gezonde ambitie (aanbeveling 24). Hiervoor is het noodzakelijk om reeds vanaf een vroeg stadium in de onderhandeling een reguleringsimpactanalyse op te stellen. De heer Van Hecke steunt de aanbeveling om deze op te stellen voor de definitieve standpuntbepaling (aanbeveling 25), maar wil hier benadrukken dat deze impactanalyse (aanbevelingen 25 en 45) doorheen het proces systematisch ge-updatet dient te worden. Deze impactanalyse vraagt input van de wetgevingsjuristen en uiteindelijke omzetters van de richtlijn. Om deze impactanalyse en vroege start van de uitwerking van omzettingsmaatregelen mogelijk te maken, dienen de omzettingsbevoegdheden reeds (minstens indicatief) gekend te zijn.

d'impact minutieux, et (c) une détermination rapide des compétences de transposition.

L'intervalle actuel entre les négociations et la transposition entrave le bon déroulement d'une transposition rapide en Belgique des directives européennes. Il est effectivement souhaitable que, dans la mesure du possible, les mêmes personnes soient associées aux négociations et à la transposition (recommandation 17), qu'on confie un rôle majeur aux eurocoordinateurs durant ces deux phases (recommandation 9) et que les personnes chargées de la transposition soient désignées le plus rapidement possible (recommandation 18).

Pour pouvoir s'atteler à la transposition de directives et pour prévenir les difficultés lors de la transposition, il serait utile d'associer, dès les premiers stades, les personnes qui seront responsables de la transposition à la négociation des propositions. En effet, une bonne transposition suppose que des points de vue réalistes aient été adoptés lors des négociations.

Suggestions

Les responsables des deux phases doivent s'accorder sur la définition de délais de transposition réalistes, sur les systèmes et les formulations qui, correspondant à la réglementation actuelle, peuvent faciliter la transposition, et sur les normes qui peuvent raisonnablement être atteintes dans le cas de directives d'ordre matériel.

Comme le contenu de la directive peut encore sensiblement évoluer au cours des négociations, il n'est pas évident d'identifier rapidement l'impact d'une (proposition de) directive déterminée, ni d'élaborer des mesures de transposition sans attendre la publication de la directive (recommandation 23). Se mettre à l'ouvrage dès qu'un accord politique a été conclu au Conseil est une bonne idée (recommandation 24). Dans ce but, il importe qu'une analyse d'impact de la réglementation soit lancée à un stade précoce des négociations. M. Van Hecke appuie la recommandation consistant à effectuer une telle analyse avant la prise de position définitive (recommandation 25), mais rappelle qu'elle doit être mise à jour systématiquement tout au long du processus (recommandations 25 et 45). Cette analyse d'impact requiert la participation de juristes et de ceux qui seront chargés de la transposition finale de la directive. Cette analyse d'impact et la mise en œuvre précoce des dispositions de transposition nécessitent qu'on sache (au moins à titre indicatif) quels niveaux de pouvoir sont compétents pour la transposition.

De omzettingsbevoegdheid hangt uiteraard samen met de inhoud van de richtlijn, deze vroeg bepalen is bijgevolg eveneens een heikele karwei. Een tijdige bepaling van de omzettingsbevoegdheden is uiteraard wenselijk. Deze bevoegdheidsaanduiding is nodig voor een snelle betrekking van de omzetters in de onderhandeling en voor het wegwerken van de cesuur. Waar er onduidelijkheden of discussiepunten zijn, zouden deze in een zo vroeg mogelijk stadium opgeklaard moeten worden. Een uitspraak over de knelpunten in bevoegdheidsverdeling zou idealiter moeten kunnen plaatsvinden vóór de finalisatie van de omzettingsskalender (maximaal twee maand na publicatie van de richtlijn).

De laattijdige bepaling van omzettingsbevoegdheden staan een tijdige omzetting vanzelfsprekend in de weg omdat ze de beschikbare tijd voor het opstellen van omzettingsmaatregelen drastisch kan inkorten.

Een voorbeeld hiervan is richtlijn 2006/88/EG betreffende veterinairerechtelijke voorschriften voor aquacultuurdieren (1), gepubliceerd in het Europees Publicatieblad op 24 november 2006. De gewestelijke omzettingsbevoegdheid van art. 20 en 40 van deze richtlijn werd echter maar gevonden in februari 2009, amper een maand voor de omzettingstermijn (31 maart 2009). Er werd dan ook een inbreukprocedure wegens niet mededeling van omzettingsmaatregelen gestart tegen België.

Foutief opgenomen omzettingsbevoegdheden en resulterende onenigheden kunnen ook resulteren in een negatief advies van de Raad van State, waardoor het omzettingsproces in een laat stadium moet hervat worden van nul af aan.

Een voorbeeld hiervan is de omzetting van richtlijn 2008/101/EG betreffende de opname van luchtvaartactiviteiten in de regeling voor handel in broeikasgasemissierechten (2), gepubliceerd op 13 januari 2009. In 2009 zetten zowel Vlaanderen als Wallonië deze richtlijn om per decreet en besluit. De richtlijn diende tegen 2 februari 2010 omgezet te zijn, maar de genomen gewestelijke omzettingsmaatregelen werden in 2011 vernietigd wegens bevoegdheidsoverschrijding. Een nieuw omzettingsproces, inclusief samenwerkingsakkoord, diende in 2012 opgezet te worden. Het samenwerkingsakkoord vroeg nadien nog aanvulling door gewestelijke

La compétence de transposition est évidemment liée au contenu de la directive, dont la détermination est donc un point crucial. Il est naturellement souhaitable que les compétences de transposition soient déterminées rapidement. Il faut déterminer ces compétences pour pouvoir rapidement associer les futurs responsables de la transposition aux négociations et pour raccourcir les intervalles. Les incertitudes ou points de discussion éventuels devraient être élucidés dès que possible. Idéalement, une décision sur les problèmes posés par la répartition des compétences devrait intervenir avant la finalisation du calendrier de transposition (deux mois au plus après la publication de la directive).

La fixation tardive de ces compétences puisqu'elle constitue bien sûr un obstacle à une transposition dans les délais qui peut réduire drastiquement le délai disponible pour prendre les dispositions de transposition, .

Un exemple en est donné par la directive 2006/88/CE, relative aux conditions de police sanitaire applicables aux animaux d'aquaculture (1), publiée au Journal officiel de l'Union européenne le 24 novembre 2006. C'est seulement en février 2009, un mois avant la fin du délai de transposition (31 mars 2009), qu'on s'est aperçu que la transposition des articles 20 et 40 relevait des Régions. Une procédure d'infraction a donc été lancée contre la Belgique pour non-communication des mesures de transposition.

Des compétences de transposition mal déterminées et les différends qui en résultent peuvent aussi aboutir à un avis négatif du Conseil d'État, avec pour effet qu'à un stade avancé, le processus de transposition doit être repris depuis le début.

Un exemple en est la transposition de la directive 2008/101/CE relative à l'intégration des activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (2), publiée le 13 janvier 2009. En 2009, la Flandre et la Wallonie ont pris un décret et un arrêté transposant cette directive. La directive devait être transposée pour le 2 février 2010, mais les mesures de transposition prises par les Régions ont été annulées en 2011 pour excès de compétences. Il a fallu lancer un nouveau processus de transposition, y compris un accord de coopération, en 2012. Cet accord de coopération a encore dû être complété par des décrets

(1) Richtlijn 2006/88/EG – richtlijn van de Raad van 24 oktober 2006 betreffende veterinairerechtelijke voorschriften voor aquacultuurdieren en de producten daarvan en betreffende de preventie en bestrijding van bepaalde ziekten bij waterdieren.

(2) Richtlijn 2008/101/EG – richtlijn tot wijziging van richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap.

(1) Directive 2006/88/CE – directive du Conseil du 24 octobre 2006 relative aux conditions de police sanitaire applicables aux animaux et aux produits d'aquaculture, et relative à la prévention de certaines maladies chez les animaux aquatiques et aux mesures de lutte contre ces maladies.

(2) Directive 2008/101/CE – directive modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

decreten en besluiten. Pas in mei 2014 was de omzetting volledig (voor Vlaanderen).

Suggesties

Een mogelijkheid zou zijn om – vanaf de bekenmaking van een voorstel van richtlijn – een fiche op te stellen die per bepaling aangeeft wie met omzetting belast is (of om deze informatie op te nemen in de impactfiche). Zo kan men vanaf een vroeg stadium een overzicht maken van de betrokken instanties voor omzetting (analoog transponeringstabel). Deze fiche kan dan doorheen de onderhandelingen aangepast worden aan de wijzigingen die worden doorgevoerd. Zo is er zicht op de wijzigingen in bevoegdheden doorheen het Europees wetgevende proces, is er aandacht voor de omzettingsbevoegdheden van details, en kan de Raad van State op basis van dit overzicht een uitspraak doen over eventuele knelpunten (aanbeveling 27).

c) Versnellen en verbeteren bestaande mechanismen

Het is inderdaad wenselijk om de functie van eurocoördinator verder uit te bouwen en een sterker, eenvoudiger statuut te geven (aanbeveling 8). Wat betreft de vorming die voorgesteld wordt voor eurocoördinatoren en dossierbeheerders (aanbeveling 13) rijst de vraag wat deze vorming dient in te houden. Per slot van rekening zijn de eurocoördinatoren geselecteerd mede op basis van hun grondige kennis van de kwestie en van het proces en de tools op Europees en intern niveau. Het opstellen en/of updaten van handleidingen voor het omzettingsproces en de afhandeling van inbreukprocedures zou al een grote hulp zijn (aanbeveling 36). Deze vademecums zouden eveneens wijd verspreid moeten worden en nader toegelicht aan de omzetters. De bestaande vormen kunnen ge-updatet worden naargelang wijzigingen op het Europese of interne niveau.

Het lijkt verder wenselijk om de bestaande rapporteringen en verslagen niet te vervangen of parallel te blijven gebruiken, maar deze aan te passen aan de nieuw voorgestelde vereisten. Het kan niet de bedoeling zijn om in het kader van een versnelde omzettingsprocedure de administratieve en rapporteringslasten van de administraties sterk te verhogen.

Hetzelfde geldt voor de optimalisering van Eurtransbel. Het systeem dient niet opnieuw te worden uitgevonden, maar verbeteringen zijn mogelijk. Zo zou het platform

et des arrêtés régionaux. La transposition (pour la Flandre) n'a été achevée qu'en mai 2014.

Suggestions

Une possibilité serait – dès qu'une proposition de directive est communiquée – d'établir une fiche précisant, pour chaque disposition, qui est chargé de la transposition (une alternative étant de reprendre cette information dans la fiche d'impact). On pourrait ainsi, à un stade précoce, dresser un relevé des instances compétentes (par analogie avec un tableau de transposition). Au cours des négociations, cette fiche pourra être adaptée en fonction des modifications adoptées. On peut ainsi suivre, tout au long du processus législatif européen, l'effet des modifications sur les compétences, rester attentif aux compétences de transposition et aux détails, et le Conseil d'État peut rendre un avis relatif à d'éventuels problèmes concrets (recommandation 27).

c) Accélération et amélioration des mécanismes existants

Il est effectivement souhaitable de développer davantage la fonction d'eurocoordonateur et de la doter d'un statut plus solide et plus uniforme (recommandation 8). En ce qui concerne la formation proposée pour les eurocoordonateurs et les gestionnaires de dossiers (recommandation 13), la question est de savoir ce que doit inclure cette formation. En fin de compte, les eurocoordonateurs sont sélectionnés notamment sur la base de leur connaissance approfondie de la question, du processus et des outils au niveau européen et national. La rédaction et/ou la mise à jour de manuels (vade-mecums) pour le processus de transposition et le traitement des procédures d'infraction seraient déjà d'une grande aide (recommandation 36). Ces vade-mecums devraient aussi être diffusés largement parmi les personnes et les instances chargées de la transposition, et assortis de commentaires. Les formations existantes peuvent être actualisées sur la base des modifications qui interviennent au niveau européen ou national.

Il semble par ailleurs souhaitable d'adapter les reportages et rapports existants aux nouvelles conditions proposées, plutôt que de les remplacer ou de continuer à les utiliser en parallèle. Il ne saurait être question d'accroître considérablement la charge administrative et le travail de rapportage des administrations dans le cadre d'une procédure de transposition accélérée.

Il en va de même pour l'optimisation d'Eurtransbel. Il n'est pas nécessaire de réinventer le système, même si des améliorations sont possibles. La convivialité de la

gebruiksvriendelijker gemaakt kunnen worden, en zou het een centrale databank moeten zijn. Hiervoor is het nodig dat alle instanties betrokken bij de onderhandeling en omzetting van Europese richtlijnen gebruik moeten maken van deze databank. Dit, samen met het (passief) publiek toegankelijk maken van Eurtransbel, zal haar coördinerende en responsabiliserende kracht verhogen.

Suggesties

Men kan ernaar streven om de bestaande Vlaamse *SharePoint* en de Brusselse *SharePoint* in opmaak geheel te integreren binnen Eurtransbel.

Het huidige Eurtransbel bevat alarmfuncties waarbij automatische mails uitgestuurd worden. Dit alarmsysteem zou bijvoorbeeld uitgebreid kunnen worden met waarschuwingen voor aankomende deadlines opgesteld binnen de omzettingsskalenders. Zo kan het doorheen het gehele proces, en niet enkel met zicht op de uiterste omzettingstermijn, ingezet worden.

d) Verhoogde betrokkenheid politiek niveau

Het is positief om de regeringen en parlementen tijdig te betrekken bij de omzettingss dossiers en de opvolging van inbreukprocedures. Politieke gevoeligheden en discussies alsook een gebrek aan politieke aandacht kunnen namelijk een belemmerende factor zijn binnen deze processen.

Wat betreft de aanbeveling om binnen elke regering een minister van Europese Zaken te creëren (aanbeveling 5), moet gewezen worden op de transversaliteit van de Europese aangelegenheden. Europa en Europese richtlijnen zijn belangrijk voor elk departement. Sommige departementen worden weliswaar vaker geconfronteerd met omzettingss dossiers, maar ieder departement dient zich bewust te zijn van de impact van Europese regelgeving en bij te dragen aan een verbetering van de omzettingss prestaties. Een centrale minister Europese Zaken zou de *sense of commitment* bij de andere departementen niet mogen verzwakken.

De verhoogde betrokkenheid van de verschillende parlementen wordt toegejuicht, omdat het niet alleen het democratische gehalte van de besluitvorming verhoogd,

plate-forme pourrait être améliorée, et il devrait s'agir d'une banque de données centralisée. Pour ce faire, il faut que toutes les instances concernées par la négociation et la transposition de directives européennes utilisent cette banque de données. Cette condition, combinée à l'accessibilité publique (en lecture seule) d'Eurtransbel, permettra d'accroître l'efficacité de la banque de données en termes de coordination et de responsabilisation.

Suggestions

L'on pourrait tendre à l'intégration complète, dans Eurtransbel, du *SharePoint* flamand existant et du *SharePoint* bruxellois en préparation.

La banque de données Eurtransbel contient, dans sa forme actuelle, des fonctions d'alerte permettant d'envoyer des courriels automatiques. Ce système d'alerte pourrait être complété, par exemple, par un mécanisme d'avertissement destiné à attirer l'attention sur l'imminence d'échéances prévues dans les calendriers de transposition. Il pourrait ainsi être déclenché tout au long du processus, et pas seulement en vue du délai ultime de transposition.

d) Implication accrue du niveau politique

C'est une bonne chose d'associer en temps voulu les gouvernements et les parlements aux dossiers de transposition et au suivi des procédures d'infraction. Les discussions et les sensibilités politiques, tout comme le manque d'attention politique, peuvent en effet entraver ces processus.

En ce qui concerne la recommandation visant à créer un poste de ministre des Affaires européennes au sein de chaque gouvernement (recommandation 5), il convient de souligner le caractère transversal des matières européennes. L'Europe et les directives européennes revêtent une grande importance pour chaque département. Même si certains départements sont plus souvent confrontés que d'autres à des dossiers de transposition, chaque département doit avoir conscience de l'impact de la réglementation européenne et contribuer à améliorer les résultats de transposition. L'existence d'un ministre central des Affaires européennes ne pourrait pas avoir pour effet d'affaiblir le sens des responsabilités au sein des autres départements.

On peut se féliciter de l'implication accrue des différents parlements, non seulement car elle accroît la légitimité démocratique du processus décisionnel, mais

maar ook bijdraagt tot een grotere bewustwording van Europese zaken.

Het is van belang om de behandeling van Europese dossiers niet over te laten aan een centrale Commissie voor Europese Aangelegenheden, maar te decentraliseren naar de vaste commissies waar de technische expertise over de verschillende beleidsdomeinen het sterkst aanwezig is. De Commissie voor Europese Aangelegenheden zou veeleer een coördinerende of aansporende rol kunnen spelen bij de analyse van Europese initiatieven door de toewijzing van de Europese documenten aan een vaste commissie(s) (poortwachtersfunctie), het opvolgen en aanmoedigen van het controleproces in de vaste commissies of zelfs overnemen van de controle bij gebrekkige opvolging door de vaste commissie (voorbeelden : Italiaanse Senaat, Poolse Senaat, Roemeense Kamer van Volksvertegenwoordigers, Nederlandse Eerste en Tweede Kamer, Duitse Bundestag). Een risico van decentralisering is immers dat er onvoldoende aandacht is in de vaste commissies voor Europese zaken. Ook de aanstelling van europromotoren in elke vaste commissie (aanbeveling 51) kan dit voorkomen, al moet de heer Van Hecke vaststellen dat in de parlementen waar europromotoren reeds bestaan, ze in de praktijk onvoldoende verschil kunnen maken. Het verhogen van het prestige van de functie via een supplementaire verloning – zoals ook bij functies als commissievoorzitter het geval is – zou de effectiviteit van het systeem kunnen vergroten.

De vroegtijdige betrokkenheid van de parlementen in het Europese besluitvormingsproces is cruciaal om te kunnen wegen op de inhoud van de wetsvoorstellen en te anticiperen op de latere omzetting. De opvolging van het jaarlijkse werkprogramma van de Europese Commissie (aanbeveling 43) maakt een proactieve aanpak mogelijk. Het is hierbij belangrijk om een doelgerichte strategie te hanteren waarbij wordt gefocust op kwantiteit (zoveel mogelijk Europese documenten analyseren, maar slechts op basis van een aantal criteria, bijvoorbeeld enkel subsidiariteit) of diepgang (diepgaande analyse van een beperkt aantal geprioriteerde Europese wetsvoorstellen). De unieke positie van België – de enige lidstaat waar ook de regionale parlementen rechtstreeks adviezen en gemotiveerde adviezen kunnen uitbrengen aan de Europese instellingen – biedt in deze context ook een opportuniteit : de verschillende parlementaire assemblees kunnen zich toeleggen op andere aspecten of thema's of een andere controlestrategie hanteren, zoals dat ook het geval is in Polen, Frankrijk, Italië en het

également car elle contribue à une plus grande sensibilisation aux affaires européennes.

Il est important de ne pas laisser le traitement des dossiers européens à une commission centrale des Affaires européennes, mais de le confier de manière décentralisée aux commissions permanentes, qui disposent de la plus grande expertise technique dans les différents domaines politiques. La commission des Affaires européennes pourrait plutôt jouer un rôle de coordination ou d'incitation dans l'analyse des initiatives européennes en attribuant les documents européens à une ou plusieurs commissions permanentes (fonction de garde), en suivant et en stimulant le processus de contrôle au sein des commissions permanentes voire en reprenant en main le contrôle si le suivi assuré par la commission permanente ne donne pas satisfaction (on peut citer par exemple : le Sénat italien, le Sénat polonais, la Chambre des représentants roumaine, la Première et la Deuxième Chambre néerlandaises, le Bundestag allemand). En effet, un risque inhérent à la décentralisation est que les commissions permanentes n'accordent pas une attention suffisante aux affaires européennes. La désignation d'europromoteurs au sein de chaque commission permanente (recommandation 51) peut également prévenir ce risque, même si M. Van Hecke constate que dans les parlements disposant déjà d'europromoteurs, ceux-ci ne parviennent pas à influencer suffisamment sur le cours des choses. L'efficacité du système pourrait être accrue si l'on valorisait la fonction en lui donnant plus de prestige par l'octroi d'une rémunération supplémentaire, comme cela se fait pour des fonctions telles que celle de président de commission.

Pour pouvoir peser sur le contenu des propositions de loi et anticiper sur la future transposition, les parlements doivent impérativement être associés tôt au processus décisionnel européen. Le suivi du programme de travail de la Commission européenne (recommandation 43) permet une approche proactive. À cet égard, il est important d'appliquer une stratégie ciblée, axée principalement sur l'aspect quantitatif (analyser un maximum de documents européens mais uniquement sur la base d'un certain nombre de critères, ou sur la base du seul critère de la subsidiarité, par exemple) ou visant une analyse approfondie d'un nombre limité de propositions de loi européennes prioritaires. La position unique de la Belgique – seul État membre où les parlements régionaux peuvent également transmettre des avis et des avis motivés directement aux institutions européennes – est aussi une opportunité dans ce contexte. En effet, les différentes assemblees parlementaires peuvent se concentrer sur des aspects ou thèmes différents ou adopter une stratégie de contrôle différente, comme

Verenigd Koninkrijk. In ieder geval is het belangrijk dat de Senaat reflecteert over de toegevoegde waarde die een Hogerhuis in het algemeen en de Senaat in het bijzonder kunnen spelen m.b.t Europese dossiers. De zaak van de Oostenrijkse *Bundesrat* – die een hernieuwde rol en legitimiteit heeft gevonden in de opvolging en controle van Europese zaken – kan hierbij tot inspiratie dienen.

De toetsing van Europese wetsvoorstellen op basis van het subsidiariteitsprincipe – zoals voorzien in Protocol 2 (aanbeveling 38) — is echter slechts één aspect en dient te worden geïntegreerd in de algemene opvolging van Europese zaken. Voorbeelden zoals de Tweede Kamer in Nederland tonen aan dat de parlementaire invloed op die manier kan worden gemaximaliseerd.

De effectiviteit van de rol van nationale parlementen in de Europese Unie hangt in grote af van hun vermogen tot samenwerking (aanbevelingen 46 en 47). Goede communicatie binnen en tussen parlementaire assemblees is cruciaal om binnen de termijn van 8 weken de drempel van een derde (de gele kaart) of een meerderheid van de parlementen (de oranje kaart) te kunnen halen. Een intensieve uitwisseling van informatie over de prioriteiten in het Jaarlijkse Werkprogramma van de Europese Commissie en het signaleren van mogelijke problemen met een Europees wetgevend voorstel kan de positie van nationale parlementen aanzienlijk versterken. In dit proces zijn de vertegenwoordigers van de nationale parlementen bij het Europees Parlement in Brussel cruciaal. Dit netwerk is één van de belangrijkste instrumenten van parlementen voor informatie-uitwisseling rond de controle van Europese documenten. Hoewel de regionale parlementen in België op gelijke voet staan met het federale parlement, behoren zij niet tot dit informatienetwerk, maar onderhouden ze voornamelijk contacten met de regionale parlementen van andere lidstaten. Om toegang te krijgen tot de informatiestroom tussen de nationale parlementen, dienen de regionale parlementen hun vertegenwoordiging bij het Europees Parlement uit te bouwen, eventueel via de vertegenwoordiger(s) van de Senaat. Voor de administratieve ondersteuning is het daarnaast aangewezen een eigen « dienst Europa » op te richten of verder uit te bouwen. De Senaat zou hier het goede voorbeeld kunnen geven (aanbeveling 47).

De mogelijkheid om de regering via een bijzondere machtigingsnorm de bevoegdheid te geven een richtlijn om te zetten middels een besluit (aanbeveling 35) zou een oplossing kunnen zijn om tijdswinst te

c'est le cas en Pologne, en Italie et au Royaume-Uni. Quoi qu'il en soit, il est important que le Sénat songe à la valeur ajoutée qu'une haute assemblée en général et le Sénat en particulier peuvent apporter dans la gestion des dossiers européens. Le cas du *Bundesrat* autrichien, qui a trouvé un nouveau rôle et une nouvelle légitimité dans le suivi et le contrôle des affaires européennes, peut être une source d'inspiration.

Le contrôle des propositions de loi européennes sur la base du principe de subsidiarité – tel que prévu par le Protocole n° 2 (recommandation 38) — n'est toutefois qu'un aspect à intégrer dans le suivi général des affaires européennes. Des exemples comme celui de la Deuxième Chambre néerlandaise (*Tweede Kamer*) montrent qu'on peut ainsi maximiser l'influence parlementaire.

L'efficacité du rôle des parlements nationaux au sein de l'Union européenne dépend en grande partie de leur capacité de collaboration, comme on peut le voir également dans le rapport d'information (recommandations 46 et 47). Une bonne communication au sein des assemblées parlementaires et entre celles-ci est capitale pour pouvoir atteindre, dans le délai de huit semaines, le seuil d'un tiers (procédure de la carte jaune) ou une majorité des parlements (procédure de la carte orange). Un échange intensif d'informations sur les priorités du Programme de travail annuel de la Commission européenne et le signalement d'éventuels problèmes concernant une proposition législative européenne devraient permettre de renforcer considérablement la position des parlements nationaux. Dans ce processus, les représentants des parlements nationaux auprès du Parlement européen à Bruxelles jouent un rôle crucial. Ce réseau est un des principaux instruments des parlements pour l'échange d'informations sur le contrôle des documents européens. Bien qu'en Belgique, les parlements régionaux se situent sur le même pied que le parlement fédéral, ils ne font pas partie de ce réseau d'information mais entretiennent principalement des contacts avec les parlements régionaux d'autres États membres. Pour avoir accès au flux d'informations entre les parlements nationaux, les parlements régionaux doivent élargir leur représentation auprès du Parlement européen, éventuellement par l'intermédiaire du (des) représentant(s) du Sénat. Pour le soutien administratif, il est en outre indiqué de créer un propre 'service Europe' ou d'étoffer ce service s'il existe déjà. Le Sénat pourrait montrer l'exemple à cet égard (recommandation 47).

La possibilité de donner au gouvernement, par le biais d'une habilitation spéciale, le pouvoir de transposer une directive par voie d'arrêté (recommandation 35) serait une solution à envisager pour gagner du temps. D'autre

boeken. Anderzijds stelt zich de vraag of bijzondere machtenbesluiten wel als een tijdige omzetting van een richtlijn kunnen worden beschouwd zolang er nog geen bekrachtiging heeft plaatsgevonden. Omzetting door middel van een bijzondere machtigingsnorm roept toch enkele vragen op, in het bijzonder wat de controle van het parlement betreft.

In het algemeen dient de verhoogde betrokkenheid van de parlementen hoofdzakelijk het doel te hebben een routinematigere opvolging te verzekeren en te dienen als middel om omzetters aan te sporen de deadlines te respecteren.

Suggesties

De heer Van Hecke suggereert om een integrale monitoring in te voeren. Om de omzettingsprestaties te verbeteren en deze verbetering ook te behouden op lange termijn is een inzicht nodig in de omzettingsprocessen die ofwel goed ofwel niet goed verlopen. Een stand van zaken moet dus opgemaakt worden over alle omzettingsdossiers, en niet enkel de dossiers waar het probleem zich reeds heeft voorgedaan. Een idee zou kunnen zijn om ook een lijst van de omzettingsprocessen welke vertraging opgelopen hebben binnen de vooropgestelde omzettingskalender – zonder dat deze noodzakelijk onder onmiddellijke dreiging staan de uiterste omzettingstermijn te overschrijden – mee te delen aan de parlementen. Zulke lijst kan opgenomen worden als tiende punt binnen aanbeveling 55. Dit kan een systeem van *early warning* zijn waarbij snel duidelijk wordt in welke dossiers problemen optreden en dus aandacht en prioritering vragen (met zicht op aanbevelingen 35, 48, 49). Zulke integrale monitoring kan ook inzichten verschaffen in courante praktische pijnpunten, zoals de fases van het proces waar het mis dreigt te lopen. Deze inzichten zijn cruciaal om de omzettingsprocedure en -tools blijvend te optimaliseren en niet achter de feiten aan te lopen.

Mevrouw De Coninck legt uit dat men voor inspiratie kan kijken naar de kwartaalrapportages en het gebruik van de zogenaamde i-Timer in Nederland (interdepartementaal termijnbewakingssysteem implementatie Europese regelgeving). De i-Timer vormt een onderdeel van de centrale implementatiedatabank en kan als de tegenhanger worden beschouwd van de Eurtransbeldatabank. De decentrale coördinatoren kunnen vanuit hun administratie de data aanvullen in deze databank en men kan automatisch kwartaalrapportages genereren uit de i-Timer. De kwartaalrapportages zijn

part, la question se pose de savoir si des arrêtés de pouvoirs spéciaux peuvent être considérés comme une transposition de directive dans les délais tant qu'aucune ratification n'est encore intervenue. La transposition au moyen d'une habilitation spéciale soulève quand même des questions, en particulier en ce qui concerne le contrôle du parlement.

D'une manière générale, l'implication accrue des parlements doit viser principalement à garantir un suivi plus routinier et doit permettre d'inciter les personnes et instances chargées de la transposition à respecter les échéances.

Suggestions

M. Van Hecke suggère d'instaurer un monitoring intégral. Si l'on veut améliorer les performances en termes de transposition tout en les maintenant à long terme, on doit savoir quels processus de transposition fonctionnent bien et ceux pour lesquels ce n'est pas le cas. Il faut donc dresser un état des lieux en examinant l'ensemble des dossiers de transposition et pas uniquement ceux où le problème s'est déjà posé. Ainsi, on pourrait dresser également une liste des processus de transposition qui ont pris du retard par rapport au calendrier de transposition préconisé – sans qu'il y ait nécessairement un risque immédiat de dépassement du délai ultime de transposition – et transmettre celle-ci aux parlements. L'établissement de cette liste pourrait figurer comme point 10 dans la recommandation 55. Il pourrait s'agir d'un système d'alerte précoce qui permettrait de savoir rapidement quels sont les dossiers problématiques nécessitant une attention et un traitement prioritaires (dans l'optique des recommandations 35, 48 et 49). Ce monitoring intégral pourrait fournir aussi des informations sur les problèmes pratiques courants et notamment sur les phases du processus où il y a un risque de dérapage. Ces informations sont essentielles pour pouvoir optimiser en permanence la procédure et les outils de transposition et, partant, ne pas se laisser dépasser par les événements.

Mme De Coninck explique que l'on pourrait s'inspirer des rapportages trimestriels et du système « i-Timer » (système interdépartemental de surveillance à terme de la mise en œuvre de la réglementation européenne) utilisé aux Pays-Bas. Ce système i-Timer fait partie de la banque de données centrale de mise en œuvre et est considéré comme le pendant de la banque de données Eurtransbel. Les coordinateurs décentralisés pourraient, au départ de leur administration, compléter les données dans cette banque de données et générer automatiquement des rapportages trimestriels à partir du système

bovendien publiek toegankelijk. Het implementieschema in de i-Timer komt overeen met de omzettingsskalender die in aanbeveling 19 wordt voorgesteld. Het implementatieschema biedt de mogelijkheid op te volgen of de data binnen de omzettingsskalender gerespecteerd worden en er kan geëvalueerd worden waar eventuele vertragingen worden opgelopen en welke de oorzaken daarvan zijn.

e) Relatie met de Europese Commissie en afhandeling inbreukprocedures

Het is belangrijk toe te werken naar een meer actieve communicatie met de Europese Commissie, zowel wat betreft onduidelijkheden (aanbeveling 2) als bij het verzenden van antwoorden en argumentaties binnen inbreukprocedures. Momenteel heeft men hier een te reactieve houding en worden de antwoordtermijnen niet steeds gerespecteerd. Bij een vlottere communicatie, zal de Europese Commissie allicht minder geneigd zijn om snel een inbreukprocedure op te starten, en zal ze meer geduld oefenen binnen de informele en administratieve fase van de inbreukprocedure alvorens over te gaan tot dagvaarding.

Ook het consequent opvolgen van nietigverklaringen en jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie is essentieel (aanbevelingen 62, 63, 64). Hier kan men lessen uit leren en verwachtingen creëren over de afloop van hangende of toekomstige inbreukprocedures tegen België. Hoe sterk is het Hof van Justitie geneigd de opvattingen van de Europese Commissie te volgen? Welke argumenten blijken sterk en welke zwak? Wat zijn de slaagkansen gebaseerd op dagvaardingen van andere lidstaten voor gelijkaardige problemen?

Suggesties

Een verbetering van de omzetting van het recht van de Europese Unie in Belgisch recht vraagt niet alleen inspanningen op het vlak van de omzetting en opvolging van inbreukdossiers zelf, maar vergt ook een evaluatiefase. Welke leereffecten kunnen gehaald worden uit de voorbije en lopende omzetting- en inbreukdossiers? Welke lessen kunnen getrokken worden uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie?

Er moet inderdaad een intern verdelingssysteem uitgewerkt worden voor financiële sancties waartoe België veroordeeld wordt en waarbij één of meerdere deelstaten (mede-)verantwoordelijk zijn voor de tekortkomingen (aanbevelingen 60 en 61).

i-Timer. En outre, les rapportages trimestriels sont accessibles au public. Le schéma de mise en œuvre dans le système i-Timer correspond au calendrier de transposition proposé dans la recommandation 19. Le schéma de mise en œuvre permet de savoir si les données dans le calendrier de transposition sont respectées et de déterminer où se situent les retards éventuels et à quoi ils sont dus.

e) Relations avec la Commission européenne et traitement des procédures d'infraction

Il est important de promouvoir une communication plus active avec la Commission européenne, en ce qui concerne aussi bien les incertitudes (recommandation 2) que la transmission de réponses et d'argumentations dans le cadre de procédures d'infraction. À l'heure actuelle, l'attitude adoptée est trop réactive et les délais de réponse ne sont pas toujours respectés. Si la communication devient plus aisée, la Commission européenne aura sans doute moins tendance à lancer rapidement une procédure d'infraction et fera preuve d'une plus grande patience durant la phase administrative et informelle de la procédure d'infraction avant de procéder à la citation.

Un autre élément essentiel est la mise en place d'un suivi cohérent des annulations et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE (recommandations 62, 63, 64). On pourrait en tirer des enseignements et avoir ainsi une meilleure visibilité quant à l'issue des procédures d'infraction en cours et à venir contre la Belgique. Dans quelle mesure la Cour de justice est-elle tentée de suivre le point de vue de la Commission européenne? Quels arguments ont plus de poids et quels sont ceux qui en ont moins? Quelles sont les chances d'aboutir eu égard aux citations encourues par d'autres États membres pour des problèmes analogues?

Suggestions

L'amélioration du processus de transposition du droit de l'Union européenne en droit belge requiert non seulement des efforts sur le plan de la transposition et du suivi de dossiers d'infraction eux-mêmes mais aussi une phase d'évaluation. Que nous apprennent les dossiers de transposition et d'infraction passés et en cours? Quelles leçons peut-on tirer de la jurisprudence de la Cour de justice?

Il faudrait effectivement développer un système interne de répartition en ce qui concerne les sanctions financières infligées à la Belgique pour cause de manquements imputables à une ou à plusieurs entités fédérées collectivement (recommandations 60 et 61).

f) Participatie en informatie

Het is bevorderlijk voor de aansprakelijkheid en aansporing van de omzettende instanties en voor academisch onderzoek om gedetailleerde informatie over de omzettingsprocessen publiek toegankelijk te maken. Deze informatie heeft betrekking op de werking van het proces op Europees, Belgisch en deelstatelijk niveau, de naderende richtlijnvoorstellen, de lopende omzettingsprocessen en de lopende inbreukprocedures. Het is ook een middel om vanaf een vroeg stadium input te krijgen van burgers, ondernemingen, NGO's ... (aanbevelingen 14, 15, 36, 53 en 54).

Suggesties

Burgers, ondernemingen, NGO's ... kunnen eventueel door een newsletter op basis van aangegeven interesses op de hoogte gebracht worden van updates en inputmogelijkheden en -termijnen.

Voorts is de vraag of er termijnen voor publieke consultatie worden voorzien (aanbeveling 54).

Voor inspiratie om deze web-portalen op te zetten, kan verwezen worden naar Nederlandse voorbeelden (bv. *Europa-nu.nl* ; openbaarheid op *rijksoverheid.nl* (kamerstukken), <http://www.minbuza.nl/ecer/eu-essentieel>).

Academisch onderzoek kan ingezet worden om de pijnpunten en mogelijke oplossingen te identificeren teneinde de omzettingsprestaties van België en haar deelstaten structureel te verbeteren.

*g) Wijzigingen aan de Belgische interne orde of aan Europese verdragen***Suggesties**

Het zou opportuun zijn de samenwerkingsakkoorden te evalueren en automatisch aan te passen telkens een wijziging aan de Belgische interne orde, bv. een bevoegdheidstransfer zoals bij de zesde staatshervorming, is doorgevoerd alsook telkens er nieuwe Europese verdragen van kracht worden. Wanneer de regels intern of op Europees niveau worden gewijzigd, dient ook het Samenwerkingsakkoord aangepast te worden.

f) Participation et information

Le fait de rendre accessibles au public des informations détaillées sur les processus de transposition est une bonne chose pour la responsabilité, pour l'encouragement des instances de transposition et pour la recherche universitaire. Ces informations concernent le déroulement du processus aux niveaux européen, belge et régional/communautaire, les propositions de directives imminentes, les processus de transposition en cours et les procédures d'infraction en cours. Elles sont aussi un moyen d'obtenir un apport des citoyens, des entreprises, des ONG, etc., à un stade précoce (recommandations 14, 15, 36, 53 et 54).

Suggestions

Les citoyens, les entreprises, les ONG, etc. peuvent éventuellement être informés des mises à jour et des possibilités et délais en matière d'input par le biais d'une lettre d'information basée sur la communication de centres d'intérêts.

Il y a également la question de savoir si des délais sont prévus pour la consultation du public (recommandation 54).

Comme sources d'inspiration pour la mise en place de ces portails internet, on pourra se référer aux exemples néerlandais (entre autres : *Europa-nu.nl* ; openbaarheid op *rijksoverheid.nl* (documents de la Chambre), <http://www.minbuza.nl/ecer/eu-essentieel>).

La recherche académique peut être mise à contribution pour identifier les problèmes et les éventuelles solutions en vue d'améliorer structurellement les performances de la Belgique et de ses entités fédérées en matière de transposition.

*g) Modifications à l'ordre interne belge ou aux traités européens***Suggestions**

Il serait opportuun d'évaluer les accords de coopération et de les adapter automatiquement chaque fois que l'ordre interne belge a été modifié – par exemple en cas de transfert de compétences tel que celui décidé dans le cadre de la sixième réforme de l'État —, ou chaque fois que de nouveaux traités européens entrent en vigueur. Lorsque les règles sont modifiées au niveau national ou européen, il y a lieu d'adapter également l'accord de coopération.

2. Inleidende uiteenzetting van mevrouw Marianne Dony

Dit informatieverslag gaat verder dan wat in de titel wordt aangekondigd, te weten de omzetting. Het heeft immers bijna meer belangstelling voor de betrokkenheid van de diverse Belgische parlementen dan voor het loutere omzettingsmechanisme. Die opmerking is geenszins bedoeld als kritiek, want een goed omzettingsproces is slechts mogelijk wanneer er 'toe-eigening' is, dus participatie aan het opstellen van de teksten.

Twee aspecten komen in de aanbevelingen niet voor, hoewel ze deel uitmaken van het recht van de Europese Unie :

— de verordeningen zijn van belang, ook al vergen ze geen enkele omzetting. De aanbevelingen concentreren zich hoofdzakelijk op de omzetting van de wetgevende akten, meer bepaald op richtlijnen ;

— de gedelegeerde bevoegdheid van de Europese Commissie, hetzij via de uitvoeringsrichtlijnen, hetzij via de gedelegeerde richtlijnen vertegenwoordigt 95 % van alle richtlijnen van de Europese Unie. Het kan interessant zijn na te gaan hoe men de wetgevende organen kan betrekken bij de nationale controle van de uitvoeringsmaatregelen of de gedelegeerde akten van de Europese Commissie, anders zal de inspanning voor interne democratisering – die de toe-eigening van het Europees recht mogelijk maakt – een gedeeltelijke mislukking zijn. Los van dit verslag kan het interessant zijn over dat probleem na te denken.

België moet dringend een akkoord tot stand brengen over de betrokkenheid van de nationale parlementen en het subsidiariteitsbeginsel, anders is moeilijk te zien hoe beide Belgische stemmen verdeeld worden. Bovendien is het een illusie te denken dat een uitbreiding van 8 tot 12 weken, waarin het Protocol nr. 2 over de toepassing van de subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginselen voorziet, mogelijk is. Dat zou een wijziging van het Protocol vergen. De politieke dialoog tussen de nationale parlementen en de Europese Commissie gaat echter na de periode van 8 weken door.

Een innovatie die door het Verdrag van Lissabon werd ingevoerd, wordt in dit verslag volledig buiten beschouwing gelaten, namelijk de procedures voor een vereenvoudigde herziening van de verdragen, die ook de participatie van de nationale parlementen impliceren. Die procedures maken het mogelijk van een bijzondere wetgevingsprocedure over te stappen naar een gewone

2. Exposé introductif de Mme Marianne Dony

Ce rapport d'information va au-delà de ce qui est annoncé dans le titre, à savoir la transposition. Il s'intéresse en effet presque plus au processus d'implication des différents parlements belges qu'au simple mécanisme de transposition. Cette observation ne constitue nullement une critique, car un bon processus de transposition ne peut se faire que lorsqu'il y a appropriation, donc participation à l'élaboration des textes.

Deux aspects ne sont pas abordés dans les recommandations, malgré qu'ils fassent partie du droit de l'Union européenne :

— les règlements, même s'ils ne nécessitent aucune transposition revêtent un caractère important. Les recommandations se concentrent essentiellement sur la transposition des actes législatifs, plus particulièrement sur des directives ;

— le pouvoir délégué de la Commission européenne, que ce soit à travers les directives d'exécution ou les directives déléguées représente 95 % de toutes les directives de l'Union européenne. Il serait intéressant de voir comment impliquer les entités législatives dans le contrôle national des mesures d'exécution ou des actes délégués de la Commission européenne, sans quoi l'effort de démocratisation interne – qui permet l'appropriation du droit européen – sera partiellement un échec. Au-delà du présent rapport, il serait intéressant de se pencher sur cette question.

Il est urgent que la Belgique élabore un accord concernant l'implication des parlements nationaux et le principe de subsidiarité, sans quoi il est difficile de voir comment les deux voix belges se répartissent. De plus, il est illusoire d'imaginer une extension du délai de 8 à 12 semaines prévu par le Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cela nécessiterait une modification du Protocole. Par contre, le dialogue politique entre les parlements nationaux et la Commission européenne continue au-delà de la période de 8 semaines.

Une innovation introduite par le Traité de Lisbonne est complètement omise dans le présent rapport, à savoir les procédures de révision simplifiée des traités, qui impliquent aussi la participation des parlements nationaux. Ces procédures permettent de passer d'une procédure législative spéciale à une procédure législative ordinaire ou d'un vote de l'unanimité à un vote à

wetgevingsprocedure of van een eenparige stemming naar een gekwalificeerde meerderheid in de Raad van ministers. Ook daar hebben de nationale parlementen een nog grotere macht, omdat ze er zich binnen een termijn van 6 maanden tegen kunnen verzetten, wat een grote invloed kan hebben op de nationale wetgevende activiteit. Het kan van belang zijn te zien hoe België dat mechanisme kan organiseren, mocht de Europese Raad ooit voorstellen dat er een voor België delicate aangelegenheid zit aan te komen.

Het proces van het Europees Semester, dat gevolgen heeft voor de begrotingsautoriteit van de parlementen, wordt slechts vaag in de aanbevelingen vermeld. Reflectie daarover zou nuttig zijn.

De continuïteit tussen de onderhandeling en de omzetting van de richtlijnen leidt tot een goede toepassing van de richtlijn, omdat ze het mogelijk maakt dat de betrokken overheden zich de tekst toe-eigenen zodra hij tot stand komt.

Men moet de doelstelling van de diverse impactanalyses die op nationaal niveau en op Europees niveau plaatsvinden nader bepalen, om te voorkomen dat er tussen beide procedures tegenstrijdigheden ontstaan.

Wat de *goldplating* betreft, meent mevrouw Dony dat het in bepaalde gevallen noodzakelijk kan zijn verder te gaan dan wat de richtlijnen vergen, omdat ze zich vaak tot minimumstandaarden beperken die aanvaardbaar zijn voor alle lidstaten van de Europese Unie. Wanneer België zich bijvoorbeeld op sociaal gebied tot die standaarden beperkt, dan dreigt op dat gebied een achteruitgang.

Men moet zich daarentegen wel beperken tot het doel van de richtlijn. Inzake overheidsopdrachten maakte men een ruimere regelgeving. Indien in die gevallen een wijziging nodig is, dreigt men de Europese regels niet meer te kunnen onderscheiden van de nationale regels.

De omzetting door middel van een besluit (aanbeveling 35) is in vele andere lidstaten van de Europese Unie bijna de norm geworden. In Frankrijk gebeurt bijna 80 % van de omzettingen door de regering. Er zijn daarenboven veel richtlijnen van de Europese Commissie waarvoor geen omzetting in wetgeving nodig is.

De omzetting van richtlijnen door het parlement wanneer de regering inactief is (aanbeveling 48), lijkt ietwat

la majorité qualifiée au Conseil des ministres. Là aussi, les parlements nationaux ont un pouvoir encore plus important puisqu'ils peuvent s'y opposer dans un délai de 6 mois, ce qui peut avoir une grande influence sur l'activité législative nationale. Il serait important de voir comment la Belgique pourrait organiser ce mécanisme si jamais le Conseil européen devait proposer le passage d'une matière sensible pour la Belgique.

Le processus du Semester européen, qui a des conséquences sur l'autorité budgétaire des parlements, n'est mentionné que vaguement dans les recommandations. Une réflexion à cet égard serait assez utile.

La continuité entre la négociation et la transposition des directives mène à une bonne mise en œuvre de la directive parce qu'elle permet l'appropriation du texte par les autorités concernées dès son élaboration.

Il faut préciser l'objectif des différentes analyses d'impact qui se font au niveau national et au niveau européen afin d'éviter qu'il y ait des contradictions entre les deux procédures.

En ce que concerne le surréglementation, Mme Dony estime que, dans certains cas, il peut être nécessaire d'aller au-delà de ce qui est requis par les directives parce que celles-ci se bornent souvent à des standards minimums acceptables pour l'ensemble des États membres de l'Union européenne. Si la Belgique se limite à ces standards en matière sociale par exemple, elle risque d'opérer une régression à cet égard.

En revanche, il faut bien se limiter à l'objet prévu par la directive. En matière de marchés publics, on a procédé à une réglementation plus vaste. Si dans ces cas une modification s'impose, on risque de ne plus pouvoir distinguer les règles européennes des règles nationales.

La transposition par arrêté (recommandation 35) est presque devenue la norme dans de nombreux autres États membres de l'Union européenne. En France, près de 80 % des transpositions se font par voie gouvernementale. Il y a en outre beaucoup de directives de la Commission européenne qui nécessitent pas une transposition législative.

La transposition des directives par le parlement en cas d'inactivité du gouvernement (recommandation 48)

utopisch. Het Europees vragenuurtje (aanbeveling 52), lijkt haar daarentegen een uitstekend idee.

De raadpleging van het publiek via de parlementen (aanbeveling 54) dreigt tot overinformatie te leiden, waardoor de informatie quasi onbestaande kan worden.

Spreekster vindt dat men een betere Franse term moet vinden voor het woord « rapportage », dat in de aanbevelingen staat.

Het is een feit dat België er de jongste tijd in is geslaagd zijn score inzake omzetting van richtlijnen te verbeteren, maar die cijfers gaan over een periode van Europese wetgevingsactiviteit die vrij kalm was, omdat er onlangs een nieuwe Europese Commissie geïnstalleerd werd. Men moet die vooruitgang dus relativiseren.

3. Inleidende uiteenzetting van de heer Yves Lejeune

Het is reeds bijna twintig jaar geleden dat de academische wereld zich boog over de deelname van België aan de voorbereiding en de uitvoering van het Europees recht. De UCL was hier als eerste Belgische universiteit mee bezig (1). Tussen 2000 en 2003 werkte de UCL inzake omzetting en toepassing van de Europese richtlijnen zeer succesvol samen met een team van politologen van de Universiteit Antwerpen onder leiding van professor Peter Bursens.

De problematiek van tenuitvoerlegging en de *follow-up* hiervan werd toen eveneens aangekaart (2). Tegenwoordig kan België worden gevraagd een interfederaal instelling op te richten die erover moet waken dat bepaalde aspecten van de omzetting worden nageleefd. Dit heeft ons land gedaan in 2013 in een specifiek domein, door via een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de deelgebieden een « interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme » op te richten in de vorm van een gemeenschappelijke instelling. Dit om aan te geven dat bepaalde aspecten van de latere toepassing van de omgezette normen binnen de werkingssfeer van het informatieverlag van de Senaat zouden kunnen vallen.

(1) Y. LEJEUNE (dir.), *La participation de la Belgique à l'élaboration et à la mise en œuvre du droit européen/De deelname van België aan de voorbereiding en de uitvoering van het Europees recht*, Brussel, Bruylant, 1999.
(2) Y. LEJEUNE (dir.) et al., *L'application et le contrôle de l'application du droit communautaire par les administrations belges*, Gent, Academia Press, 2003.

semble quelque peu utopique. Par contre, l'heure des questions européennes (recommandation 52) lui paraît une très bonne idée.

La consultation du public par le biais des parlements (recommandation 54) risque de mener à une surinformation, ce qui susceptible de tuer l'information.

L'oratrice estime qu'il faut trouver un terme français plus approprié pour le mot « rapportage » qui figure dans les recommandations.

Il est vrai que la Belgique est parvenue ces derniers temps à améliorer son score en matière de transposition des directives mais ces chiffres se rapportent à une période d'activité législative européenne assez creuse étant donné qu'une nouvelle commission européenne vient d'être installée. Dès lors, il faut relativiser ce progrès.

3. Exposé introductif de M. Yves Lejeune

Il y a déjà près de vingt ans que les milieux académiques se sont penchés sur la question de la participation de la Belgique à l'élaboration et à la mise en œuvre du droit européen. L'UCL fut la première université belge à s'y atteler (1). Entre 2000 et 2003, elle noua une collaboration très fructueuse en matière de transposition et d'application des directives européennes avec une équipe de politologues de l'université d'Anvers dirigée par le professeur Peter Bursens.

La problématique de la mise en application et du suivi de celle-ci avait également été abordée à l'époque (2). De nos jours, la Belgique peut être amenée à installer une institution interfédérale chargée de veiller au respect de certains aspects de la transposition. C'est ce qu'elle a fait en 2013 dans un domaine particulier, en créant par un accord de coopération entre l'autorité fédérale et les entités fédérées, un « centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations » sous la forme d'une institution commune. Ceci pour indiquer que certains aspects de l'application ultérieure des normes transposées pourraient entrer dans le champ du rapport d'information préparé par le Sénat.

(1) Y. LEJEUNE (dir.), *La participation de la Belgique à l'élaboration et à la mise en œuvre du droit européen/De deelname van België aan de voorbereiding en de uitvoering van het Europees recht*, Bruxelles, Bruylant, 1999.
(2) Y. LEJEUNE (dir.) et al., *L'application et le contrôle de l'application du droit communautaire par les administrations belges*, Gand, Academia Press, 2003.

Bespreking van het ontwerp van aanbevelingen

Aanbeveling 2 :

Men dient te preciseren in welke gevallen het advies of de hulp van de Europese Commissie zal worden ingeroepen. Wanneer een richtlijn de lidstaten keuzes laat voor de omzetting, moet men erop toezien dat de bewegingsruimte van de lidstaten wordt gerespecteerd door de Europese Commissie hierover geen advies te vragen.

Aanbeveling 3 :

Er dient te worden opgemerkt dat de wijziging van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 enkel betrekking heeft op het afgeleide recht en niet op het primaire recht van de Europese Unie.

Wat het voorlaatste streepje van deze aanbeveling betreft, dient erop te worden gewezen dat het wel degelijk gaat om financiële sancties die worden opgelegd door het Hof van Justitie. De interne verdeling van deze sancties is een strikt Belgische aangelegenheid. Deze materie wordt trouwens ruimschoots geregeld door artikel 16, §§ 3 en 4 BWHI. Hierin wordt bepaald dat de terugvordering van de kosten de vorm kan aannemen van een inhouding op de aan de betrokken deelstaten over te dragen financiële middelen. Men kan deze bepalingen uiteraard wijzigen door een samenwerkingsakkoord.

Aanbeveling 4 :

Wat het voorstel van wijziging van § 4*bis* van artikel 92*bis* betreft, is het raadzaam om een algemenere formule aan te nemen waarin sprake is van « de totstandkoming en implementatie van de normen van de afgeleide rechtsnormen van deze instellingen ». De Europese Unie wordt tegenwoordig niet langer beschouwd als een gewone internationale of zelfs supranationale « organisatie ». Deze formulering bundelt internationale organisaties en een quasi confederale entiteit als de Europese Unie beter onder één benaming.

Men zou bovendien in het ontwerp van wijzigingstekst moeten aangeven dat « de samenwerkingsakkoorden bedoeld in het eerste lid periodiek moeten worden aangepast op grond van de (opeenvolgende) wijzigingen van het Belgisch recht ».

Aanbeveling 5 :

De minister bevoegd voor Europese aangelegenheden zou moeten deel uitmaken van een interministeriële conferentie die specifiek is gewijd aan het Europese beleid,

Commentaire du projet de recommandations

Recommandation 2 :

Il faut préciser dans quels cas l'avis ou l'aide de la Commission européenne seront sollicités. Quand une directive laisse aux États membres des choix pour la transposition, il faut veiller à respecter la marge de manœuvre qui leur est laissée en ne demandant pas à la Commission européenne son avis à cet égard.

Recommandation 3 :

Il convient de préciser que la modification de l'accord de coopération du 8 mars 1994 vise uniquement le droit dérivé et pas le droit primaire de l'Union européenne.

Au sujet de l'avant-dernier tiret de cette recommandation, il convient de préciser qu'il s'agit bien de sanctions financières infligées par la Cour de justice. En tout cas, la répartition interne de ces sanctions relève strictement du contexte belge. Cette matière est d'ailleurs largement réglée par l'article 16, §§ 3 et 4 de la LSRI qui prévoit que la récupération des frais peut prendre la forme d'une retenue sur les moyens financiers à transférer aux collectivités fédérées concernées. On peut évidemment modifier ces dispositions par un accord de coopération.

Recommandation 4 :

En ce qui concerne la proposition de modification du § 4*bis* de l'article 92*bis*, il est recommandé d'adopter une formulation plus générale évoquant « l'élaboration et la mise en œuvre des normes de droit dérivé de ces institutions », étant donné que l'Union européenne n'est plus considérée aujourd'hui comme une simple « organisation » internationale, même supranationale. Cette formulation permet de mieux englober sous une seule appellation des organisations internationales et une entité quasi confédérale comme l'Union européenne.

Il faudrait en outre indiquer dans le projet de texte modificatif que les adaptations des « accords de coopération visés à l'alinéa 1^{er} » doivent intervenir « périodiquement en fonction des modifications (successives) du droit belge ».

Recommandation 5 :

Il conviendrait que le ministre chargé des Affaires européennes fasse partie d'une conférence interministerielle spécifiquement consacrée à la Politique

naar het voorbeeld van de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid (ICBB). Dit zou een wildgroei aan coördinatieorganen kunnen voorkomen, aangezien het Europees beleid betrekking heeft op veel materies.

Aanbeveling 9 :

Men dient er eveneens op toe te zien dat de eurocoördinatoren de deskundigen niet vervangen, noch in het stadium van de voorbereiding van de richtlijn, noch in het stadium van de omzetting. Hun opdracht bestaat erin de activiteiten in dat verband te coördineren.

Aanbeveling 14 :

Een model van centrale databank werd reeds in 2003 uitgewerkt door het team van de UCL (Prof. Y. Lejeune) en van de Faculteit Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent (Prof. P. Bursens) in het kader van een programma dat werd gefinancierd door Federaal Wetenschapsbeleid. Dit model bevatte een aantal individuele fiches naar Nederlands model. Elke fiche met betrekking tot een rechtshandeling van afgeleid recht van de Europese Unie moest een reeks gegevens bevatten met betrekking tot de voorbereiding, de omzetting en de toepassing van de rechtshandeling.

Deze suggesties werden in 2004 gunstig onthaald. De bestaande databank binnen J 12 werd ontwikkeld en er werd een proactieve fase in opgenomen vanaf de publicatie van een rechtshandeling van afgeleid recht in het Publicatieblad. Ze moest dienen als countdown en alarmbel voor het verstrijken van de omzettingstermijn. Het voorstel om ze samen te voegen met de databanken van de deelstaten werd daarentegen niet goedgekeurd, omdat het politiek niet haalbaar leek.

Aanbeveling 25 :

In 2003-2004 werd het voorstel verworpen om een impactanalyse (effectenstudie) te realiseren op het moment van de omzetting van de richtlijn en de resultaten ervan op te nemen in de bijbehorende fiche, hetgeen betreuwenswaardig kan worden genoemd.

Het zou beter zijn geen impactanalyse te doen over het voorstel van richtlijn, maar na de goedkeuring ervan, bij de voorbereiding van de omzetting.

européenne, à l'instar de la Conférence interministerielle de Politique étrangère (CIPE). Cela éviterait peut-être de multiplier les organes de coordination, étant donné que la politique européenne touche à beaucoup de matières.

Recommandation 9 :

Il faut également veiller à ce que les eurocoördinateurs ne remplacent pas les experts, ni au stade de la préparation de la directive, ni au stade de sa transposition. Leur mission consiste à coordonner les activités à cet égard.

Recommandation 14 :

Un modèle de banque de données centrale a déjà été créé en 2003 par l'équipe de l'UCL (Pr Y. Lejeune) et celle de la Faculté de science politique de l'Université de Gand (Pr P. Bursens) dans le cadre d'un programme financé par la Politique scientifique fédérale. Ce modèle contenait un modèle de fiches individuelles à l'instar du système néerlandais. Chaque fiche relative à un projet d'acte de droit dérivé de l'Union européenne devait contenir une série de données relatives à la préparation, à la transposition et à l'application de l'acte.

Ces suggestions avaient été accueillies favorablement en 2004. La base de données existante au sein de J 12 avait été développée et une phase proactive y était incluse à partir de la publication au Journal officiel d'une proposition d'acte de droit dérivé. Elle devait servir de « compte à rebours » et de sonnette d'alarme pour l'échéance du délai de transposition. En revanche, la proposition qui avait été faite de la fusionner avec les bases de données des collectivités fédérées n'avait pas été avalisée, ne paraissant pas faisable politiquement.

Recommandation 25 :

En 2003-2004, la suggestion de réaliser une analyse d'impact (étude d'incidence) au moment de la transposition de la directive et d'en intégrer les résultats dans la fiche correspondante avait été rejetée, ce qui peut être jugé regrettable.

Il serait plus indiqué de procéder à une analyse d'impact non pas sur la proposition de directive, mais après l'adoption de celle-ci, lors de la préparation de la transposition.

Aanbeveling 28 :

Verschillende hypothesen zijn mogelijk en vergen coördinatie door de betrokken beleidsniveaus :

— een verdeling van de omzetting van de richtlijn over de federale Staat en het deelgebied of de deelgebieden ;

— een verdeling van de omzetting van een richtlijn over de deelgebieden.

Aanbevelingen 30 en 31 :

De spreker deelt de mening van mevrouw Dony over *goldplating* en meent eveneens dat men soms verder moet gaan dan de minimumnormen die door richtlijnen worden opgelegd, vooral op sociaal vlak.

Wanneer het daarentegen gaat om een ruimere wijziging van de wetgeving, zoals het geval was voor overheidsopdrachten, moet men zich in het algemeen beperken tot de bepalingen van de richtlijnen. Anderzijds lijkt het overdreven om een omzetting die ruimer is ten opzichte van de normen van de richtlijn, te beperken tot uitzonderlijke omstandigheden. De Belgische politieke instellingen zijn te zeer geneigd om dit soort van opdelingen door te voeren (zoals de praktijk die de federale wetgever verplicht om aparte wetten goed te keuren wanneer een deel van een ontwerp/voorstel betrekking heeft op aangelegenheden bedoeld in artikel 74 en een ander deel aangelegenheden betreft die vallen onder artikel 77 of artikel 78 van de Grondwet ; of zoals de praktijk die de Waalse wetgever verplicht om dezelfde wetgeving op te stellen via twee afzonderlijke decreten, het ene over de gewestelijke aangelegenheden, het andere over aangelegenheden die zijn overgedragen krachtens artikel 138 van de Grondwet).

Aanbeveling 34 :

Spreker legt uit dat men in juridisch Frans een onderscheid moet maken tussen de « transfrontalière » samenwerking, waarmee de samenwerking wordt bedoeld van aan elkaar palende regionale of lokale collectiviteiten die aan beide zijden van de grens liggen, en de « transfrontière » samenwerking, waarmee de internationale samenwerking in het algemeen wordt bedoeld (die van de Staten of de deelstaten met bevoegdheid om verdragen ... over de grenzen heen te sluiten).

Recommandation 28 :

Plusieurs hypothèses se présentent et demandent une coordination entre les niveaux de pouvoirs concernés :

— une répartition de la transposition de la directive entre l'État fédéral et la/les collectivité(s) fédérée(s) ;

— une répartition de la transposition d'une directive entre les collectivités fédérées.

Recommandations 30 et 31 :

L'orateur partage l'opinion de Mme Dony concernant la surréglementation et estime, lui aussi, qu'il faut quelquefois aller au-delà des standards minima établis par des directives, surtout en matière sociale.

En revanche, lorsqu'il s'agit d'une modification plus vaste de la législation, comme on l'a fait à propos des marchés publics, il convient généralement de se limiter aux dispositions des directives. D'un autre côté, il paraît exagéré de limiter une transposition plus vaste par rapport aux normes de la directive à des circonstances exceptionnelles. Les institutions politiques belges ont trop tendance à opérer des cloisonnements de ce type (comme la pratique qui oblige le législateur fédéral à adopter des lois distinctes lorsqu'une partie d'un projet/d'une proposition de loi porte sur des matières visées à l'article 74 et qu'une autre partie porte sur des matières relevant de l'article 77 ou de l'article 78 de la Constitution ; ou comme la pratique qui oblige le législateur wallon à établir la même législation par deux décrets distincts, l'un portant sur les matières régionales, l'autre sur des matières transférées en vertu de l'article 138 de la Constitution).

Recommandation 34 :

L'orateur explique qu'en français juridique, il y a lieu de distinguer la coopération « transfrontalière », qui vise la coopération de voisinage entre collectivités régionales ou locales, concernant des zones situées de part et d'autre de la frontière, et la coopération « transfrontière », qui vise la coopération internationale en général (celle qui concerne des États ou des collectivités fédérées dotées de la compétence de conclure des traités... par delà les frontières).

Aanbeveling 35 :

Waarschijnlijk moet men de omzetting met machtiging overwegen vóór de situatie van « dringende omzetting » zich voordoet.

Indien de wetgever bijzondere volmachten toekent die bij besluit moeten worden uitgeoefend, kan hij altijd opnieuw optreden in de plaats van de regelgevende overheid. Vaak valt de omzetting, vanuit materieel oogpunt, veeleer onder de uitvoerende bevoegdheid dan onder de wetgevende, aangezien nagenoeg de volledige autonome bevoegdheid van de wetgever bij een omzetting verdwijnt.

Wat de bekrachtiging betreft van de maatregelen die bij besluit zijn genomen, moet het onderscheid worden gemaakt tussen zeer nauwkeurige en eenduidige richtlijnen en richtlijnen die verscheidene omzettingmogelijkheden bieden. Indien de uitvoerende macht een keuze heeft gemaakt die haar door de richtlijn mogelijk was gemaakt, en die de wetgever vervolgens niet meer wenst te handhaven als gevolg van een wijziging in de meerderheid, dan is het normaal dat de wetgever handelt. Wanneer de omzetting er eenvoudig op neer komt dat de bepalingen van de richtlijn worden overgenomen, dan is het optreden van de wetgever niet meer nodig, tenzij men het nuttig acht het besluit door de werking van de goedkeuring wetgevende waarde te geven.

Aanbeveling 36 :

In 2003 hebben de wetenschappelijke teams van de UCL en van Gent de minister van Buitenlandse Zaken een omzettingvademeccum overhandigd waarin alle handelingen die in de database van de omzetting moesten worden ingebracht werden beschreven. De minister heeft er toen officieel geen gevolg aan gegeven.

Aanbeveling 39 :

Over het Protocol nr. 2 werd in 1985 een interparlementair protocolakkoord ondertekend dat echter nooit bekrachtigd werd. In 2010 gaven de verenigde kamers van de afdeling Wetgeving van de Raad van State een advies dat stelde dat de bureaus van de assemblees de bevoegde overheden waren om samenwerkingsakkoorden te sluiten in aangelegenheden die de assemblees aangaan, overeenkomstig artikel 92*bis* van de bijzondere wet (1). Het zou raadzaam zijn het protocolakkoord gewoon om te zetten in een samenwerkingsakkoord in

(1) Zie de bronvermelding in Y. LEJEUNE, *Précis de droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, Bruxelles, Larcier, 2e éd., 2014, n° 674, blz. 751-752.

Recommandation 35 :

Il est vraisemblable qu'il faille envisager la transposition par habilitation avant que la situation « d'urgence de transposition » ne se produise.

Si le législateur accorde des pouvoirs spéciaux à exercer par voie d'arrêtés, il peut toujours intervenir de nouveau à la place de l'autorité réglementaire. Souvent, la transposition relève, d'un point de vue matériel, davantage de la fonction d'exécution que de la fonction législative puisque presque tout le pouvoir autonome du législateur disparaît en cas de transposition.

Pour ce qui est de la confirmation des mesures prises par arrêté, il y a lieu de faire la distinction entre les directives très précises et univoques et les directives qui offrent plusieurs orientations de transposition. Si l'exécutif a pris une option qui lui a été ouverte par la directive et que le législateur ne souhaite plus maintenir par suite d'un changement de majorité, il est normal que le législateur intervienne. À partir du moment où la transposition consiste à simplement recopier les dispositions de la directive, l'intervention du législateur n'est plus nécessaire, sauf si l'on trouve utile de donner valeur législative à l'arrêté par l'effet de la ratification.

Recommandation 36 :

En 2003, un vade-mecum de transposition qui décrivait les différentes opérations devant être encodées dans la base de données relative à la transposition a été remis par les équipes scientifiques de l'UCL et de Gand au ministre fédéral des Affaires étrangères, qui n'y a pas donné suite officiellement à l'époque.

Recommandation 39 :

Un protocole d'accord interparlementaire dans ce domaine a été signé en 1985, mais n'a jamais été confirmé. En 2010, un avis des chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État est intervenu, estimant que les bureaux des assemblees étaient les autorités compétentes pour conclure les accords de coopération dans les matières qui concernent les assemblees, conformément à l'article 92 bis de la loi spéciale (1). Il serait indiqué de transformer simplement le protocole d'accord en accord de coopération plutôt que d'en conclure un nouveau, à

(1) Voir les références dans Y. LEJEUNE, *Précis de droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, Bruxelles, Larcier, 2e éd., 2014, n° 674, p. 751-752.

plaats van er een nieuw te sluiten, tenzij de steun voor het protocolakkoord niet meer dezelfde is als in 1985.

Wanneer er verscheidene omzettingen zijn voor één enkele richtlijn, op federaal niveau en op het niveau van de deelstaten, moet een enkel advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State volstaan. Het is denkbaar dat er een collectief verzoek komt, dat wordt ingediend door het eerste parlement, dat vervolgens de taak op zich neemt om het advies van de Raad van State aan de andere parlementen te verstrekken.

Aanbeveling 44 :

Deze aanbeveling wekt verwondering. In Europese aangelegenheden is er veeleer een overvloed aan informatie. De procedures van voorbehoud van behandeling kunnen de parlementsleden ertoe brengen alleen de problemen met voorbehoud te behandelen. Men zou er niet in slagen meer medewerking van het parlement te verkrijgen in de fase van de voorbereiding van het afgeleid recht van de Europese Unie.

Aanbeveling 48 :

Het begrip lopende zaken is een begrip dat de macht beperkt van een regering die « verstocken is van haar parlementaire basis », om het met de woorden van de Raad van State te zeggen. Het is alleen toepasselijk op de handelingen die de regering moet stellen bij de uitoefening van de uitvoerende macht. Wanneer de handelingen van de uitvoerende macht in samenwerking met het parlement moeten worden gesteld, is de beperking van haar speelruimte niet langer noodzakelijk. Zodra het parlement zijn steun geeft aan een beleid van systematische omzetting, heeft de regering de volheid van bevoegdheid en hoeft ze niet af te zien van het indienen van een ontwerp van wet/decreet dat een richtlijn letterlijk omzet.

Iets anders is de goedkeuring van een omzettingwet waarvoor een politieke keuze moet worden gemaakt. In dat geval is het niet verboden dat parlementsleden omzettingen nemen : het initiatiefrecht ligt bij elk van de takken van de wetgevende/decreetgevende macht. De parlementsleden zijn niettemin minder goed uitgerust dan de administratie om een wetgevingstekst voor een omzetting op te stellen in de technische aangelegenheden die door de richtlijnen behandeld worden.

moins que le soutien au protocole d'accord ne soit plus le même qu'en 1985.

Quand plusieurs transpositions interviennent pour une seule directive aux niveaux fédéral et des entités fédérées, un seul avis de la section de législation du Conseil d'État doit suffire. On peut imaginer qu'il y ait une demande collective introduite par le premier parlement, qui se charge ensuite de distribuer l'avis du Conseil d'État aux autres parlements.

Recommandation 44 :

Cette recommandation suscite l'étonnement. Il y a plutôt pléthore d'informations en matière européenne. Les procédures de réserve d'examen peuvent amener les parlementaires à ne traiter que les questions réservées. On ne parviendrait pas à obtenir une participation plus grande du parlement à la phase de préparation du droit dérivé de l'Union européenne.

Recommandation 48 :

La notion d'affaires courantes est une notion qui limite le pouvoir d'un gouvernement « privé de sa base parlementaire », pour parler comme le Conseil d'État. Elle n'est applicable qu'aux actes que le gouvernement doit accomplir dans l'exercice du pouvoir exécutif. Quand les actes de l'exécutif doivent être accomplis avec le concours du parlement, la réduction de sa marge de manœuvre n'est plus de mise. Dès l'instant où le parlement apporte son appui à une politique de transposition systématique, le gouvernement dispose de la plénitude de ses pouvoirs et ne devrait pas renoncer au dépôt d'un projet de loi/décret qui transposerait littéralement une directive.

Autre chose est l'adoption d'une loi de transposition qui nécessite un choix politique. Il n'est pas interdit aux parlementaires de prendre alors des initiatives de transposition : le droit d'initiative appartient à chacune des branches du pouvoir législatif/décrétal. Néanmoins, les parlementaires sont moins bien outillés que l'administration pour élaborer un texte législatif de transposition dans des domaines aussi techniques que ceux qui sont couverts par des directives.

Aanbeveling 55 :

Men moet rekening houden met de materiële mogelijkheid om al die nationale en internationale verslagen, die door de administraties moeten worden gemaakt, op te stellen.

Voor het overige vallen de vragen die rijzen na een omzetting (zoals het nemen van sancties en de vaststellingen van tekortkomingen door het Hof van Justitie van de Europese Unie) onder het activiteitsgebied van het Parlementair Comité belast met de Wetsevaluatie in het Federaal Parlement.

Aanbeveling 58 :

Hier bestaat het gevaar dat men verschillende zaken met elkaar verwart. De door de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof ontstane samenwerkingsverplichtingen behelzen technische aangelegenheden waarin de bevoegdheden van de federale overheid en de deelstaten dermate vervlochten zijn dat ze slechts in een samenwerkingsverband tot een goed einde kunnen worden gebracht (bv. : infrastructuur van de elektronische communicatie, interferenties van radiofrequenties al dan niet bestemd voor radioberichtgeving, de verspreiding over de regio's van broeikasgassen door vliegtuigen) (1) . Op het gebied van de omzetting moet de verplichting tot samenwerking die eventueel in artikel 92*bis* moet worden opgenomen, ofwel uit de inhoudelijke vereisten van het afgeleide recht, ofwel uit het evenredigheidsbeginsel bij de uitoefening van de federale en gefedereerde bevoegdheden voortvloeien. Het gaat hier niet – toch niet in principe – om de samenwerkingsakkoorden tussen de federale overheid en de deelstaatoverheden die een eenmalige omzetting verzekeren, noch om die welke de overheden van Gewesten of Gemeenschappen onderling kunnen sluiten om parallelle en eensluitende omzettingsdecreten op te stellen.

Aanbeveling 60 :

Er moet duidelijk worden vermeld dat de kosten slechts op de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie kunnen worden verhaald wanneer zij de oorzaak is van de vaststelling van tekortkoming die België ten laste wordt gelegd.

Aanbeveling 61 :

Wanneer een schending van het gemeenschapsrecht is begaan door één of meer Belgische deelstaten, is alleen

(1) Zie mijn (hogervermeld) *Droit constitutionnel belge*, n° 677-1, blz. 757-759.

Recommandation 55 :

Il faut tenir compte de la possibilité matérielle d'établir ces multiples rapports nationaux et internationaux qui incombent aux administrations.

Par ailleurs, les questions qui se posent en aval d'une transposition (tels la prise de sanctions et les constats de manquement établis par la Cour de justice de l'Union européenne) entrent dans le champ d'activités du Comité chargé du suivi législatif au Parlement fédéral.

Recommandation 58 :

Il y a ici danger de confusion entre des questions distinctes. Les obligations jurisprudentielles de coopération dégagées par la Cour constitutionnelle concernent des matières techniques dans lesquelles les compétences de l'autorité fédérale et des collectivités fédérées sont à ce point imbriquées qu'elles ne sauraient être exercées qu'en coopération (ex. : infrastructure des communications électroniques ; interférences entre radiofréquences destinées ou non à la radiodiffusion ; nature transrégionale des gaz à effet de serre causés par des avions) (1) . Dans le domaine de la transposition, l'obligation de coopération à incorporer éventuellement dans l'article 92*bis* devrait donc découler soit des exigences de contenu du droit dérivé, soit du principe de proportionnalité dans l'exercice des compétences fédérales et fédérées. Ceci ne concerne pas, du moins en principe, les accords de coopération entre l'autorité fédérale et les autorités fédérées qui assurent une transposition unique, ni ceux que les autorités régionales ou communautaires concluraient entre elles en vue d'établir des décrets de transposition parallèles et concordants.

Recommandation 60 :

Il faudrait bien préciser que les coûts ne peuvent être répercutés sur la Commission communautaire commune que si elle est la cause du constat de manquement imputé à la Belgique.

Recommandation 61 :

S'il y a une violation du droit communautaire imputable à une ou plusieurs autorités fédérées de la Belgique,

(1) Voir mon *Droit constitutionnel belge* (précité), n° 677-1, pp. 757-759.

België aansprakelijk ten opzichte van de Europese Unie. De financiële gevolgen op intern vlak worden geregeld door artikel 16, §§ 3 en 4, BHWI : in werkelijkheid betreffen zij alleen de deelstaten die na een veroordeling van de Staat door het Hof van Justitie vertraging blijven oplopen in een omzetting ondanks herhaalde aanmaningen van de federale overheid (1).

Deze regeling werkt als een zwaard van Damocles : het is een preventief mechanisme dat de Gemeenschappen en Gewesten aanspoort om binnen redelijke termijnen om te zetten. Indien er ondanks dit mechanisme omzettingen uiterst laatstijdig geschieden, geeft het arrest ondubbelzinnig aan welke overheden – federaal of van de deelstaten – internationale aansprakelijkheid van België op deze wijze in werking hebben doen treden (2).

Aanbeveling 63 :

Het beroep tot vernietiging voor het Grondwettelijk Hof betreft een wet, een decreet of een ordonnantie tot omzetting of uitvoering wanneer het Hof van Justitie de norm van het afgeleide Europese recht dat de Belgische norm omzet of uitvoert, heeft nietig verklaard. Dit gevolg is echter niet onontkoombaar. Alles hangt af van het gebrek dat aanleiding heeft gegeven tot de nietigverklaring door het Hof van Justitie. Wanneer er voor de regel van het primaire Europese recht dat geschonden werd door de regel van het afgeleide Europese recht een equivalent bestaat in het positieve grondwettelijke Belgische recht, is de schending van het primaire recht door het afgeleide recht ook ongrondwettelijk voor de Belgische omzettingnorm. In dat geval kan het Belgisch Grondwettelijk Hof de wetgevende omzettingnorm vernietigen, op voorwaarde dat het een grondwettelijke bepaling betreft waarover het Hof waakt. Wanneer het vonnis van het Hof van Justitie echter stoelt op de schending van een substantiële formaliteit die is opgelegd door de oprichtingsverdragen om de nietigverklaring van de norm van afgeleid Europees recht uit te spreken, kan het Grondwettelijk Hof niet optreden tegen de Belgische uitvoerings- of omzettingnorm.

De spreker geeft het voorbeeld van de richtlijn betreffende de barema's van autoverzekeringen die volgens geslacht zijn opgesteld. Het Grondwettelijk Hof heeft een prejudiciële vraag gesteld aan het Hof van Justitie over de onverenigbaarheid van deze richtlijn met het

elle engage exclusivement la responsabilité de cette dernière vis-à-vis de l'Union européenne. Les répercussions financières sur le plan interne sont réglées par l'article 16, §§ 3 et 4 LSRI ; elles visent en réalité uniquement les collectivités fédérées qui, après condamnation de l'État par la Cour de justice, restent en retard de transposition malgré moult rappels effectués par l'autorité fédérale (1).

Le processus qui a été mis sur pied fonctionne comme l'épée de Damoclès : c'est un mécanisme préventif qui amène, en fait, les Communautés et les Régions à transposer dans des délais raisonnables. Si, malgré ce mécanisme, il y a des transpositions qui se font extrêmement tardivement, c'est le dispositif de l'arrêt qui indique sans équivoque la ou les autorités – fédérale ou fédérée(s) — qui a/ont engagé de la sorte la responsabilité internationale de la Belgique (2).

Recommandation 63 :

Le recours en annulation devant la Cour constitutionnelle viserait une loi, un décret ou une ordonnance de transposition ou d'exécution lorsque la Cour de justice a annulé la norme de droit européen dérivé que la norme législative belge transpose ou exécute. Or, cette conséquence n'est pas inéluctable. Tout dépend du vice fondant l'annulation prononcée par la Cour de justice. Si la règle de droit européen primaire qui a été violée par la règle de droit dérivé a un équivalent dans le droit constitutionnel belge positif, la violation du droit primaire par le droit dérivé constitue également une inconstitutionnalité pour la norme belge de transposition. En ce cas, la Cour constitutionnelle belge pourra annuler la norme législative de transposition, pourvu qu'il s'agisse d'une disposition constitutionnelle dont la Cour assure le respect. En revanche, si la Cour de justice s'est fondée sur la violation d'une formalité substantielle imposée par les traités fondateurs pour prononcer l'annulation de la norme de droit européen dérivé, la Cour constitutionnelle ne peut pas intervenir à l'encontre de la norme législative belge d'exécution ou de transposition.

L'orateur donne l'exemple de la directive concernant les barèmes des assurances automobiles établis distinctement selon le sexe. La Cour constitutionnelle a posé une question préjudicielle à la Cour de justice au sujet de la non-conformité de la directive au principe d'égalité

(1) Over de mogelijke gevolgen van de internationale aansprakelijkheid van een federale Staat op intern vlak, zie het voorbeeld van Zwitserland, in : *Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse*, Parijs, LGDJ, 1984, nr. 236, blz. 315 en 316.

(2) Zie met name *Droit constitutionnel belge* (o.c.), nr. 490 en 490-1, blz. 528-531.

(1) Sur la possibilité de répercussion de la responsabilité internationale d'un État fédéral sur le plan interne, voir des précédents concernant la Suisse dans Y. LEJEUNE, *Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse*, Paris, LGDJ, 1984, n° 236, pp. 315 et 316.

(2) Voir notamment mon *Droit constitutionnel belge* (précité), n° 490 et 490-1, pp. 528-531.

beginsel van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Het Hof te Luxemburg heeft erkend dat de Europese richtlijn op dit vlak ongeldig was (arrest Test-Aankoop nr. C-236/09 van 1 maart 2011). Vervolgens heeft het Grondwettelijk Hof besloten dat het verschil in behandeling dat de Belgische norm had overgenomen bij het omzetten van de richtlijn (wet van 21 december 2011) niet gerechtvaardigd was (arrest nr. 116/2011 van 30 juni 2011).

4. Gedachtewisseling

Vragen van de senatoren

De heer Henry wil dat de aanbevelingen nuttig zijn. Men heeft er alle belang bij het thema van de omzetting breed op te vatten, aangezien de grenzen van het mandaat van de plenaire vergadering van de Senaat niet erg duidelijk zijn. Bovendien kan men in dit verslag kwesties aanstippen die later in andere verslagen uitgediept kunnen worden.

De sancties worden als een veeleer theoretische dreiging opgevat, maar het is belangrijk om eerst en vooral de verantwoordelijkheden van de verschillende deelstaten vast te stellen. België werd door het Hof van Justitie veroordeeld tot een boete en dwangsommen wegens het niet nakomen van zijn verplichtingen die voortvloeien uit richtlijn 91/271/EEG van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater. Toen de dwangsommen betaald moesten worden, waren alle deelstaten in orde maar moest de boete van 10 miljoen euro echter nog betaald worden. Tot op de dag vandaag is er geen akkoord over de verdeling van boetes tussen de federale overheid en de deelstaten want alle betrokken partijen waren te laat.

Er moet ook nagedacht worden over de belangrijke kwestie van de *goldplating*.

De spreker besluit dat het interessant zou zijn om binnen enkele jaren na te gaan in welke mate deze aanbevelingen zijn uitgevoerd.

Mevrouw Lambelin meent dat overreglementering de verbetering van het resultaat van de omzetting niet in de weg mag staan.

De spreekster deelt de opvatting van mevrouw Dony dat de gedelegeerde handelingen en de uitvoeringsrichtlijnen op dezelfde manier beschouwd moeten worden als wetgevende richtlijnen.

de traitement des hommes et des femmes. La Cour de Luxembourg a reconnu l'invalidité de la directive européenne sur ce point (arrêt Test-Achats n° C-236/09 du 1^{er} mars 2011). Ensuite, la Cour constitutionnelle a décidé que la différence de traitement reproduite dans la norme belge qui avait transposé sans hésiter la directive (loi du 21 décembre 2007) n'était pas susceptible d'une justification raisonnable (arrêt n° 116/2011 du 30 juin 2011).

4. Échange de vues

Questions des sénateurs

M. Henry souhaite que les recommandations soient utiles. On a intérêt à développer une vision large du thème de la transposition étant donné que les limites du mandat de la séance plénière du Sénat ne sont pas très claires. En outre, il faut envisager dans le présent rapport d'information d'identifier des questions à approfondir ultérieurement dans d'autres rapports.

La question des sanctions est prévue comme menace plutôt théorique, mais il convient en premier lieu d'établir les responsabilités des différentes entités fédérées en la matière. La Belgique s'est vue condamner par la Cour de justice de l'Union européenne à une amende et à des astreintes pour ne pas avoir respecté ses obligations découlant de la directive 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires. Or, au moment où les astreintes devaient être réglées, toutes les entités fédérées s'étaient mises en ordre mais l'amende de 10 millions d'euros devait être payée. Il n'y a, à l'heure actuelle, toujours pas d'accord sur la répartition des amendes entre l'État fédéral et les entités fédérées parce que toutes les parties concernées étaient en retard.

En outre, il faut aussi réfléchir sur la question importante de la surréglementation.

L'orateur conclut qu'il pourrait être intéressant de faire le point dans quelques années sur la mise en œuvre des présentes recommandations.

Mme Lambelin estime qu'il ne faut pas que la surréglementation empêche d'améliorer le résultat de la transposition.

L'oratrice partage l'observation de Mme Dony que les actes délégués et les directives d'exécution doivent être considérés au même titre que les directives législatives.

Deskundigen hebben bovendien opgemerkt dat het nuttig zou zijn opleidingen te verstrekken aan de verantwoordelijken voor de omzettingen in de verschillende besturen. Welke specifieke methodes zal men hiervoor hanteren ?

De ambtenaren die de monitoring van de omzetting volgen, moeten op de hoogte gebracht worden van de redenen van een vertraging of van onjuiste omzettingen. Bestaat er, zoals in Nederland, een mechanisme waarmee zij de redenen van een vertraging of een onjuiste omzetting kunnen analyseren ?

De heer Vanacker wil in de aanbevelingen de politieke aandacht vestigen op het leerproces op lange termijn inzake de omzetting van richtlijnen.

Hoe kan de omzetting binnen de parlementen vlotter verlopen, wanneer zij het nu eerder als een bijkomende taak beschouwen naast de interne aangelegenheden ?

Hoe worden de gevolgen van de verdeling van aansprakelijkheid tussen de deelstaten en de federale Staat geregeld ? Tijdens de hoorzitting van 2 maart 2015 heeft professor Lenaerts, Vicepresident van het Hof van Justitie van de Europese Unie, onderstreept dat het Hof van Justitie steeds de Belgische federale Staat als enig aanspreekpunt aanziet en zich dus niet uitspreekt over de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de federale Staat en de deelstaten. Dit blijft een interne politieke aangelegenheid. Men kan proberen om op een apolitieke manier een verdeling van de verantwoordelijkheden van de federale Staat en de deelstaten te regelen.

Er kan eventueel overwogen worden een arbitragecommissie in het leven te roepen.

Het Europees Semester heeft geen directe betrekking op de omzetting maar het krijgt wel de nodige aandacht van de parlementen. Het zou dus aangewezen zijn het minstens toch te vermelden.

Antwoorden van prof. Dony

Mevrouw Dony merkt op dat er initiatieven zijn op het vlak van opleiding, meer bepaald van het Opleidingsinstituut van de Federale Overheid (OFO). Het zou goed zijn als alle betrokken ambtenaren van de federale overheid en van de deelstaten een gecoördineerde opleiding konden volgen.

Les experts ont en outre relevé la pertinence d'une formation des responsables de la transposition dans les différents services administratifs. Quelles sont les méthodes spécifiques à adopter à cet égard ?

Les fonctionnaires qui peuvent suivre le monitoring de la transposition doivent être informés des causes du retard ou des transpositions incorrectes. Existe-t-il un mécanisme qui leur permet d'analyser les causes des transpositions tardives ou incorrectes à l'instar des Pays-Bas ?

M. Vanacker souhaite, dans les recommandations, attirer l'attention politique sur le processus d'apprentissage à long terme en matière de transposition des directives.

Comment la procédure de transposition peut-elle être améliorée au sein des parlements, qui ont plutôt tendance actuellement à la considérer comme une tâche additionnelle aux dossiers de politique interne ?

Comment les conséquences du partage des responsabilités entre les entités fédérées et l'État fédéral sont-elles réglées ? Lors de l'audition du 2 mars 2015, le professeur Lenaerts, vice-président de la Cour de justice de l'Union européenne, a souligné que la Cour de justice considère toujours l'État fédéral belge comme le seul interlocuteur et ne se prononce donc pas sur le partage des responsabilités entre l'État fédéral et les entités fédérées. Ce partage reste une question politique interne. On peut tenter de régler de manière apolitique le partage des responsabilités entre l'État fédéral et les entités fédérées.

La création d'une commission d'arbitrage peut éventuellement être envisagée.

Le Semester européen n'a pas de lien direct avec le thème de la transposition, mais, compte tenu de l'attention que lui portent les parlements, il serait néanmoins opportun qu'il en fasse à tout le moins mention.

Réponses du professeur Dony

Mme Dony signale qu'il y a des initiatives en matière de formation, plus particulièrement par l'Institut de formation de l'administration fédérale (IFA). Il serait souhaitable que tous les fonctionnaires concernés de l'État fédéral et des entités fédérées puissent assister à une formation coordonnée.

Antwoorden van prof. Lejeune

De heer Lejeune verduidelijkt dat het OFO al sinds 2000 lessen Europees recht geeft, waarvan sommige gaan over de comitologie en de omzetting van richtlijnen. Deze opleidingen staan open voor de ambtenaren van de Gewesten. Spreker heeft geen weet van dergelijke opleidingen op het niveau van de deelstaten.

Wat de sancties betreft, meent de heer Lejeune dat de federale overheid en de deelstaat een samenwerkingsakkoord kunnen sluiten waardoor er een rechtscollage wordt gevormd dat is samengesteld volgens de wensen van de partijen bij het akkoord en dat de verantwoordelijkheid kan verdelen, geval per geval.

De boete van 10 miljoen waartoe België is veroordeeld, is een sanctie voor het overtreden van de richtlijn door één of meer Gewesten, die met naam worden genoemd. De federale overheid kan deze financiële sanctie slechts verhalen op de Belgische Gewesten waarvan het Hof in een arrest de tekortkoming heeft vastgesteld. Indien de vertraging aan de drie Gewesten te wijten is, moet de som in principe worden terugbetaald a rato van één derde per gewest.

Antwoorden van prof. Van Hecke

De heer Van Hecke legt uit dat duidelijke informatie in een databank over de redenen van het foutlopen van een omzetting reeds een aanzet tot oplossing zou kunnen zijn. Daarna zou men eventueel door middel van een arbitragecommissie het aandeel in de verantwoordelijkheid van de federale Staat en van de deelstaten kunnen bepalen.

Het is niet realistisch te hopen op een spontaan akkoord tussen de betrokken deelstaten en de federale Staat. Het lijkt verkieslijk het geheel van de gevallen uit te besteden aan een te creëren of reeds bestaand « agency ».

Er bestaan veel definities van *goldplating*. Het kan betekenen dat men meer wil doen dan strikt noodzakelijk of dat men zijn kans grijpt om een groter aantal aangelegenheden te regelen dan voorzien door de richtlijn. Het kan ook als een nadeel gezien worden, bijvoorbeeld indien men de lat hoger legt voor eigen bedrijven zodat deze eventueel concurrentienadeel zouden kunnen

Réponses du professeur Lejeune

M. Lejeune précise que l'IFA organise depuis les années 2000 des cours en droit européen, dont certains ont eu pour objet la comitologie et la transposition des directives. Ces formations étaient ouvertes aux fonctionnaires régionaux. L'orateur n'a pas connaissance de l'existence de telles formations au niveau des collectivités fédérées.

En ce qui concerne les sanctions, M. Lejeune estime qu'on peut imaginer que l'État fédéral et les collectivités fédérées concernées concluent un accord de coopération mettant sur pied une juridiction de coopération, composée selon les desiderata des parties contractantes et chargée d'effectuer une répartition des responsabilités au cas par cas.

L'amende de 10 millions à laquelle la Belgique s'est vue condamnée, sanctionne la violation de la directive par une ou plusieurs Régions nommément désignées. L'autorité fédérale ne peut répercuter cette sanction financière que sur les Régions belges dont la Cour a constaté par arrêt le manquement. Si le retard est imputable aux trois Régions, la somme doit en principe être remboursée pour un tiers par chaque Région.

Réponses du professeur Van Hecke

M. Van Hecke explique que l'enregistrement, dans une banque de données, d'informations précises sur les raisons pour lesquelles une transposition a été mal effectuée pourrait déjà être une amorce de solution. Ensuite, on pourrait éventuellement charger une commission d'arbitrage d'établir la part de responsabilité respective de l'État fédéral et des entités fédérées.

Il n'est pas réaliste d'espérer qu'un accord pourrait être conclu spontanément entre les entités fédérées concernées et l'État fédéral. Il semble préférable de laisser à une « agence » existante ou à créer le soin de régler l'ensemble des cas.

Il existe de nombreuses définitions de la surréglementation. Elle peut signifier que l'on veut faire plus que ce qui est strictement nécessaire ou que l'on profite de l'occasion pour régler davantage de matières que ce qui est prévu par la directive. La surréglementation peut être considérée aussi comme un inconvénient : cela peut être le cas, par exemple, si l'on décide de placer la barre

ondervinden tegenover bedrijven in andere lidstaten waar de omzetting van richtlijnen minder verregaand is.

De evaluatie moet met regelmaat gebeuren, er moeten criteria worden vastgesteld en er moeten experts worden aangesteld. De oorzaken van een foute of laattijdige omzetting kunnen achterhaald worden door vergelijkend wetenschappelijk onderzoek van omzettingen van richtlijnen in België en gelijkaardige omzettingen in andere lidstaten. Aan de KU Leuven loopt momenteel een vergelijkend wetenschappelijk onderzoek naar de omzetting van richtlijnen in Vlaanderen, Wallonië, Nederland, Schotland, Baden-Württemberg en Catalonië. De resultaten van dit onderzoek zullen echter pas in het najaar van 2015 bekend zijn.

De ambtenaren hebben de meeste kennis van de oorzaken van het foutlopen van een omzetting. Deze kennis vindt echter haar weg niet naar het politieke niveau. Vaak beseffen de politieke kabinetten niet of te laat waarom een omzetting verkeerd loopt.

De laattijdige of foute omzetting van richtlijnen maakt deel uit van de herformulering van de rol van de nationale parlementen en nationale regeringen binnen de totstandkoming van de Europese rechtsregels, waar uiteraard ook subsidiariteit toe behoort.

Het Europees Semester dat vooral te maken heeft met accountability, is ook zeer belangrijk maar heeft slechts indirect betrekking op het thema van de omzetting.

D. BESPREKING VAN HET ONTWERP VAN AANBEVELINGEN IN COMMISSIE

Mevrouw De Sutter wenst een aanbeveling in te voegen vóór de eerste aanbeveling, luidende :

« Een structureel leerproces

De Senaat beveelt aan om het niet bij een eenmalig informatieverlag over de omzetting van het recht van de Europese Unie in Belgisch recht te houden, maar om structureel om de twee jaar de omzettingsprocedure te herevalueren. »

plus haut pour nos propres entreprises, au risque de leur infliger un handicap concurrentiel par rapport aux entreprises d'autres États membres où la transposition de directives est poussée moins loin.

Il faut procéder à une évaluation régulière, fixer des critères et désigner des experts. Afin d'identifier les causes des transpositions incorrectes ou tardives, on pourrait réaliser une étude scientifique en procédant à une comparaison entre les transpositions de directives en Belgique et les transpositions analogues effectuées dans d'autres États membres. La KU Leuven mène actuellement une étude scientifique comparative sur la transposition de directives en Flandre, en Wallonie, aux Pays-Bas, en Écosse, dans le Bade-Wurtemberg et en Catalogne. Les résultats de cette étude ne seront toutefois connus qu'à l'automne 2015.

Ce sont les fonctionnaires qui en savent le plus sur les raisons pour lesquelles une transposition a été mal effectuée. Le problème est que les informations dont ils disposent ne parviennent pas jusqu'au niveau politique. Souvent, les cabinets politiques ignorent pourquoi une transposition a été mal faite ou alors ils s'en rendent compte trop tard.

La problématique de la transposition incorrecte ou tardive de directives s'inscrit dans le cadre de la reformulation du rôle des parlements et des gouvernements nationaux en ce qui concerne l'élaboration des règles du droit européen dont fait évidemment partie le principe de subsidiarité.

Le Semester européen, qui repose en grande partie sur l'obligation des États membres de rendre des comptes, est aussi très important mais il présente seulement un lien indirect avec le thème de la transposition.

D. DISCUSSION DU PROJET DE RECOMMANDATIONS EN COMMISSION

Mme De Sutter souhaite insérer, avant la première recommandation, une recommandation rédigée comme suit :

« Un processus d'apprentissage structurel

Le Sénat recommande de ne pas s'en tenir à un rapport d'information unique concernant la transposition du droit de l'Union européenne en droit belge, mais de réévaluer structurellement la procédure de transposition tous les deux ans. »

Mevrouw Turan vindt ook dat de evaluatie op regelmatige basis moet gebeuren, maar vraagt zich af of de Senaat daarvoor moet instaan.

De heer Vanackere stelt voor om in het voorwoord bij dit verslag te vermelden dat deze commissie zich eensgezind voorgenomen heeft om in de toekomst een nieuwe publieke bespreking te wijden aan de mate waarin er opvolging is gegeven aan de in dit informatieverslag geformuleerde aanbevelingen, en de daarmee verband houdende resultaten, en dat er niet meer dan twee jaar mag verstrijken vooraleer tot een dergelijke oefening wordt overgegaan.

De commissie stemt hiermee in.

Aanbeveling 1

De Senaat beveelt aan dat de federale Staat en de deelstaten zichzelf, na overleg in het Overlegcomité, duidelijke doelstellingen opleggen inzake :

- a) het terugdringen van de omzettingsachterstand van richtlijnen ;
- b) de vermindering van het aantal onjuist omgezette richtlijnen ;
- c) de vermindering van het aantal inbreuken.

Elke regering deelt haar doelstellingen mee aan het bevoegde parlement.

De heer Vanackere stelt voor in het eerste lid, de punten a, b en c te vervangen als volgt :

- « a) *het wegwerken van de omzettingsachterstand van richtlijnen ;*
- b) *het vermijden van onjuiste omzettingen ;*
- c) *het vermijden van inbreuken. »*

Volgens de heer Vanackere moet de ambitie van de Staat en de deelstaten verder reiken dan het « terugdringen » van de omzettingsachterstand en de « vermindering » van onjuiste omzettingen en inbreuken. De omzettingsachterstand moet volledig worden weggevoerd en onjuiste omzettingen en inbreuken moeten worden vermeden.

Mme Turan estime, elle aussi, que l'évaluation doit se faire sur une base régulière, mais elle se demande s'il incombe au Sénat de s'en charger.

M. Vanackere propose de prévoir dans l'avant-propos de ce rapport que les membres de la commission se sont proposés à l'unanimité de tenir dans le futur une nouvelle discussion publique en vue de vérifier dans quelle mesure il a été donné suite aux recommandations prévues par le rapport d'information et quels résultats ont été engrangés, et qu'un tel exercice doit se faire dans un délai qui ne dépasse pas les deux ans.

La commission marque son accord.

Recommandation 1

Le Sénat recommande que l'État fédéral et les entités fédérées s'imposent, après concertation au sein du Comité de concertation, des objectifs clairs en ce qui concerne :

- a) la résorption du retard dans la transposition de directives ;
- b) la diminution du nombre de directives mal transposées ;
- c) la diminution du nombre d'infractions.

Chaque gouvernement communique ses objectifs au parlement compétent.

M. Vanackere propose de remplacer les points a), b) et c) par ce qui suit :

- « a) *de résorber le retard dans la transposition de directives ;*
- b) *d'éviter les transpositions incorrectes ;*
- c) *d'éviter les infractions. »*

Selon M. Vanackere, l'ambition de l'État et des entités fédérées ne peut pas se limiter à réduire (« *terugdringen* » dans le texte néerlandais) le retard de transposition, ni à « diminuer » le nombre de directives mal transposées et d'infractions. Il faut aller plus loin, en cherchant à résorber entièrement le retard de transposition et à éviter les transpositions incorrectes et les infractions.

De heer Vanlouwe is van oordeel dat tegelijkertijd het aantal bestaande inbreuken moet worden verminderd en toekomstige inbreuken vermeden.

Mevrouw Brouwers dient een amendement in om de volgende wijzigingen aan te brengen :

— Tussen de woorden « duidelijke doelstellingen » en « opleggen » de woorden « voor het einde van de huidige legislatuur » invoegen ;

— Punt c vervangen door : « het aantal inbreuken waarvan België het voorwerp is, moet lager liggen dan het EU-gemiddelde. »

Door de eerste wijziging kan een tijdsfad ingevoerd worden, terwijl de tweede wijziging de doelstelling duidelijker definieert door een norm op te leggen. Dit EU-gemiddelde kan trouwens ook voor de punten a en b worden gebruikt.

Een combinatie van beide amendementen en het bestaande voorstel om onder de Europese gemiddelden te blijven, is ook mogelijk.

De heer Vanlouwe vindt het zinloos om termijnen op te leggen waarvan de naleving niet gesanctioneerd wordt.

Mevrouw Turan is van mening dat er een contradictie is tussen « zichzelf [...] duidelijke doelstellingen opleggen » en « moet lager liggen dan het EU-gemiddelde ».

De heer Vanackere begrijpt dat de opgesomde doelstellingen minimumdoelstellingen zijn (« in elk geval ») en dat elke overheid zichzelf ambitieuzere doelstellingen kan opleggen. De Senaat stelt dan eigenlijk dat men « in elk geval » onder het Europese gemiddelde moet geraken. Zo wordt duidelijk dat we van het imago van één van de slechtste leerlingen inzake omzetting af willen. Deze minimale doelstelling lijkt dus absoluut op zijn plaats in aanbeveling 1.

Mevrouw De Sutter stelt voor nog twee punten (d en e) toe te voegen aan aanbeveling 1 :

d) het aantal parlementaire debatten over de omzetting van richtlijnen ;

e) het vergroten van het bewustzijn en de interesse voor de materie.

De heer Vanlouwe vindt dat de Senaat zichzelf geen aanbevelingen moet opleggen. Als de Assemblée een

M. Vanlouwe estime qu'il faut à la fois réduire le nombre d'infractions existantes et éviter les infractions dans le futur.

Mme Brouwers dépose un amendement visant à apporter les modifications suivantes :

— Insérer, entre les mots « des objectifs clairs » et les mots « en ce qui concerne », les mots « , avant la fin de la législature en cours, ».

— Remplacer le point c) par la phrase suivante : « le nombre d'infractions infligées à la Belgique, qui doit être inférieur à la moyenne européenne ».

La première modification permet d'instaurer un délai, alors que la deuxième modification vise à définir plus clairement l'objectif en imposant une norme. La moyenne européenne en question peut d'ailleurs aussi être utilisée pour les points a) et b).

Il est également possible de combiner les deux amendements et la proposition visant à ne pas dépasser les moyennes européennes.

M. Vanlouwe trouve qu'il est absurde d'imposer des délais dont le respect n'est pas sanctionné.

Mme Turan estime qu'il y a une contradiction entre les mots « s'imposent [...] des objectifs clairs » et les mots « doit être inférieur à la moyenne européenne ».

M. Vanackere comprend que les objectifs énumérés soient des objectifs minimums (« en tout cas ») et que chaque autorité puisse s'imposer elle-même des objectifs plus ambitieux. Le Sénat considère donc au final qu'il faut « en tout cas » être en-dessous de la moyenne européenne. Ce sera le signe clair que la Belgique veut se débarrasser de son image de mauvais élève en matière de transposition. Cet objectif minimum semble donc parfaitement à sa place dans la recommandation 1.

Mme De Sutter propose d'ajouter encore deux points (d et e) dans la recommandation 1 :

d) le nombre de débats parlementaires sur la transposition de directives ;

e) l'accroissement de la sensibilisation et de l'intérêt pour cette matière.

M. Vanlouwe trouve que le Sénat n'a pas à s'imposer des recommandations. Si l'Assemblée veut un débat sur

debat over Europa of over de omzetting van richtlijnen wenst, dan kan ze hiertoe zelf steeds het initiatief nemen.

De heer Vanackere stelt voor om de punten a), b) en c) als volgt te vervangen:

1. het wegwerken van de achterstand in de omzetting van de richtlijnen, het ongedaan maken van de onjuiste omzettingen en de afronding van inbreukprocedures inzake richtlijnen;

2. het vermijden van achterstand in de omzetting van de richtlijnen en het vermijden van onjuiste omzettingen en inbreukprocedures.

De omzettingsachterstand, het aantal onjuiste omzettingen en het aantal inbreuken moeten voor het einde van de huidige legislatuur in ieder geval lager liggen dan het gemiddelde van de Europese Unie.

De commissie stemt in met deze tekstwijziging.

Aanbeveling 2

De Senaat beveelt aan dat de overheden die met de omzetting van een richtlijn belast zijn, gebruik maken van de mogelijkheid om het advies of de bijstand van de Europese Commissie in te roepen.

Mevrouw Brouwers stelt dat de overheden in ons land vaker contact moeten opnemen met de Europese Commissie teneinde problemen inzake omzetting van richtlijnen en ook bij inbreukprocedures te voorkomen.

De heer Vanlouwe sluit zich hierbij aan en stelt een amendement voor om aanbeveling 2 als volgt te vervangen :

« De Senaat beveelt aan dat de overheden die met de omzetting van een richtlijn belast zijn, streven naar een (pro)actieve communicatie met de Europese Commissie, zowel wat betreft onduidelijkheden tijdens het omzettingsproces, als bij het antwoorden van de Commissie tijdens inbreukprocedures (informele en formele fase). »

Om te vermijden dat elke overheid afzonderlijk naar de Europese Commissie stapt om vragen te stellen, stelt mevrouw Turan voor om de woorden « in samenspraak » toe te voegen.

l'Europe ou sur la transposition de directives, elle peut toujours en prendre elle-même l'initiative.

M. Vanackere propose de remplacer les points a), b) et c) par ce qui suit:

1. de résorber le retard dans la transposition de directives, de mettre fin aux transpositions incorrectes et de clôturer les procédures d'infraction concernant les directives;

2. d'éviter un retard dans la transposition de directives et d'éviter les transpositions incorrectes et les procédures d'infraction.

Le retard dans la transposition, le nombre de transpositions incorrectes et le nombre d'infractions doivent en tout cas être inférieurs à la moyenne de l'Union européenne avant la fin de la présente législature.

La commission marque son accord.

Recommandation 2

Le Sénat recommande que les autorités chargées de la transposition d'une directive fassent usage de la possibilité de solliciter l'avis ou l'aide de la Commission européenne.

Mme Brouwers estime que les autorités de notre pays doivent avoir des contacts plus fréquents avec la Commission européenne afin de prévenir les problèmes liés à la transposition de directives et aussi ceux liés aux procédures d'infraction.

M. Vanlouwe se rallie à ce point de vue et propose un amendement en vue de remplacer la recommandation 2 par ce qui suit :

« Le Sénat recommande que les autorités chargées de la transposition d'une directive s'efforcent de communiquer de manière (pro)active avec la Commission européenne, tant en ce qui concerne les imprécisions durant le processus de transposition que dans le cadre des réponses de la Commission pendant les procédures d'infraction (phase informelle et formelle). »

Afin d'éviter que chaque autorité s'adresse séparément à la Commission européenne pour poser des questions, Mme Turan propose d'ajouter les mots « en concertation ».

De heer Vanackere stelt voor de woorden « in goede samenspraak met elkaar » in te voegen tussen de woorden « belast zijn, » en « streven naar ».

De commissie stemt in met de aldus gewijzigde aanbeveling 2.

Aanbeveling 3

De Senaat beveelt aan dat het Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 wordt aangepast aan de institutionele hervormingen op Europees en Belgisch niveau. Het gewijzigde of nieuwe samenwerkingsakkoord bevat in ieder geval een regeling inzake :

- **de standpuntbepaling in alle fasen van de onderhandeling**
- **de vertegenwoordiging in de Raad**
- **de omzetting en toepassing van richtlijnen en de mededeling aan de Europese Commissie**
- **de rol en de opdrachten van de eurocoördinatoren**
- **de gegevensbank Eurtransbel**
- **de interne verdeling van de sancties opgelegd door het Hof van Justitie, waarbij het beginsel geldt dat de entiteiten worden geresponsabiliseerd voor de laattijdige of foutieve omzetting van richtlijnen**
- **de informatieverstrekking aan het publiek.**

De heer Vanackere stelt dat de procesvertegenwoordiging voor het Hof van Justitie ook een vraagstuk is dat best geregeld wordt in een samenwerkingsakkoord. Hij dient een amendement in om dit toe te voegen aan aanbeveling 3.

De commissie stemt hiermee in.

Mevrouw Brouwers dient een amendement in om de rol van de parlementen toe te voegen aan de punten die in het samenwerkingsakkoord moeten staan. De meerlagige aanpak in coördinatie en implementatie bestaat reeds bij de uitvoerende macht doch ontbreekt bij de wetgevende macht met als gevolg een gebrek aan controle door de parlementen. De verschillende parlementen moeten eveneens meer samenwerken om te komen tot een goede controle. Tot op heden stond het parlement helemaal niet vermeld in het bestaande samenwerkingsakkoord. Het is dus belangrijk dat de parlementen in

M. Vanackere propose d'insérer les mots « en bonne concertation » entre les mots « s'efforcent, » et les mots « de communiquer ».

Les membres de la commission approuvent les modifications proposées.

Recommandation 3

Le Sénat recommande que l'Accord de coopération du 8 mars 1994 soit adapté aux réformes institutionnelles aux niveaux européen et belge. L'accord de coopération modifié ou nouveau contient en tout cas des dispositions qui règlent :

- **la prise de position dans toutes les phases de la négociation ;**
- **la représentation au Conseil ;**
- **la transposition et l'application des directives, ainsi que la communication à la Commission européenne ;**
- **le rôle et les missions des eurocoordinateurs ;**
- **la banque de données Eurtransbel ;**
- **la répartition en interne des sanctions infligées par la Cour de justice, sur la base du principe selon lequel les entités assument la responsabilité de la transposition tardive ou incorrecte de directives ;**
- **l'information du public.**

M. Vanackere précise que la représentation juridique devant la Cour de justice est aussi une question qu'il est préférable de régler dans le cadre d'un accord de coopération. Il dépose un amendement en vue d'ajouter cet élément dans la recommandation 3.

La commission marque son accord.

Mme Brouwers dépose un amendement en vue de faire figurer le rôle des parlements parmi les points à mentionner dans l'accord de coopération. Le pouvoir exécutif procède déjà à une coordination et une mise en œuvre plurielles, contrairement à ce qui est le cas pour le pouvoir législatif ; il s'ensuit un manque de contrôle par les parlements. Il faut également que les divers parlements renforcent leur collaboration pour aboutir à un contrôle de bonne qualité. Jusqu'à présent, le parlement n'était même pas mentionné dans l'accord de coopération existant. Il importe donc que le nouvel accord de

het nieuw te onderhandelen samenwerkingsakkoord vermeld worden en hun rol uitgebreid wordt.

De commissie stemt hiermee in.

Volgens de heer Vanlouwe moeten er dringend afspraken worden gemaakt in een samenwerkingsakkoord. Hij stelt bij wijze van amendement voor om in eerste gedachtestreepje de woorden « in alle fasen van de onderhandeling » te schrappen. Een standpuntbepaling is namelijk een continu proces. Er moet zeker een procedure bestaan, maar ze moet praktisch haalbaar zijn.

De heer Vanackere twijfelt of de tekst nog steeds duidelijk is. Door deze woorden niet te schrappen, komt het dynamisch proces beter tot uiting en kunnen de standpunten tussen de verschillende fasen van de onderhandeling nog evolueren.

De heer Vanackere stelt voor de tekst als volgt aan te passen : « de standpuntbepaling tijdens het volledige proces van de onderhandeling ».

De commissie stemt hiermee in.

De heer Vanlouwe dient vervolgens een nieuw amendement in om het tweede gedachtestreepje als volgt te wijzigen : « de vertegenwoordiging in alle geledingen van de Raad ». De regeling inzake vertegenwoordiging moet ook gelden voor alle voorbereidende vergaderingen van de Raad. Enkel dan worden de experts van de entiteiten die later zullen instaan voor de omzetting, vanaf de aanvang van de onderhandelingen betrokken.

De heer Henry vraagt wat men bedoelt met « alle geledingen » van de Raad.

De heer Vanlouwe antwoordt dat voor de Raadsvergaderingen interkabinettenwerkgroepen (ikw's) plaatsvinden. Daarvoor zijn er ook voorbereidende vergaderingen. Het is nuttig om ook op dat niveau een ruimere vertegenwoordiging te hebben.

Verschillende leden vinden het amendement onduidelijk.

De heer Vanlouwe stelt bijgevolg voor de woorden « alle geledingen » te vervangen door de woorden « de voorbereidende vergaderingen en overlegstructuren ». Het is nuttig dat de deelstaten ook aanwezig zijn op de voorbereidende vergaderingen van een Raad, zodat de experts dan ook reeds mee kunnen onderhandelen.

coopération à négocier mentionne les parlements et que leur rôle soit élargi.

La commission marque son accord.

Selon M. Vanlouwe, les choses doivent pouvoir se régler au plus vite dans le cadre d'un accord de coopération. Il propose, par voie d'amendement, de supprimer, au premier tiret, les mots « dans toutes les phases de la négociation ». En effet, la prise de position est un processus continu. Il doit assurément y avoir une procédure, mais il faut qu'elle soit réalisable dans la pratique.

M. Vanackere doute que le texte soit toujours aussi clair. En ne supprimant pas ces mots, on peut mieux faire passer l'idée qu'il s'agit en l'espèce d'un processus dynamique et que les points de vue peuvent continuer à évoluer entre les différentes phases de la négociation.

M. Vanackere propose d'adapter le texte comme suit : « la prise de position pendant tout le processus de la négociation ».

La commission marque son accord.

M. Vanlouwe dépose ensuite un nouvel amendement pour modifier le deuxième tiret comme suit : « la représentation dans tous les organes du Conseil ». Les dispositions qui règlent la représentation doivent s'appliquer également à toutes les réunions préparatoires du Conseil, sans quoi les experts des entités qui seront ensuite en charge de la transposition ne sont pas associés au processus dès le début des négociations.

M. Henry souhaite savoir ce qu'on entend par « tous les organes » du Conseil.

M. Vanlouwe répond que les réunions du Conseil sont précédées par des groupes de travail intercabineaux (GTI). Ceux-ci font également l'objet de réunions préparatoires. Il est utile d'avoir une représentation plus large à ce niveau également.

Plusieurs membres trouvent que l'amendement manque de clarté.

M. Vanlouwe propose par conséquent de remplacer les mots « dans tous les organes » par les mots « dans les réunions préparatoires et les structures de concertation ». Il est utile que les entités fédérées soient également présentes aux réunions préparatoires d'un Conseil afin que les experts puissent participer aux négociations dès ce stade.

Mevrouw Lambelin werpt op dat er in andere aanbevelingen reeds sprake is van de vertegenwoordiging van de deelstaten. Het is onmogelijk om alle deelstaten te vertegenwoordigen op het niveau van de Raad.

De heer Vanlouwe gaat hier niet mee akkoord. De standpuntbepaling, waarover het eerste gedachtestreepje handelt, betreft het innemen van een intra-Belgisch standpunt. Het tweede gedachtestreepje gaat over de vertegenwoordiging op Europees niveau. Met dit amendement stelt hij voor dat de experts van het federale niveau en, indien nodig, van de deelstaten daar aanwezig zouden zijn om ons land mee te vertegenwoordigen.

De heer Vanackere wenst de tekst te behouden. Het voorbereidende werk en de deelname van alle geledingen tot de standpuntbepaling behoort tot het eerste gedachtestreepje. Hij suggereert het eerste gedachtestreepje te vervolledigen met volgende woorden : « , met inbegrip van de manier waarop de experts van de verschillende overheden betrokken worden bij de overlegmomenten. » Het overleg met de experts vindt plaats op het moment van de standpuntbepaling en experts horen niet in de Raadsvergaderingen.

De heer Vanlouwe stelt bijgevolg voor om beide amendementen in het eerste gedachtestreepje te verwerken : « de standpuntbepaling tijdens het volledige proces van de onderhandeling, met inbegrip van de betrokkenheid van de bevoegde overheden in de voorbereidende vergaderingen en de overlegstructuren ».

De commissie stemt hiermee in.

De heer Vanlouwe stelt vervolgens voor het zesde gedachtestreepje van aanbeveling 3 als volgt te vervangen : « de interne verdeling van de sancties opgelegd door het Hof van Justitie, waarbij het beginsel geldt dat de entiteit die verantwoordelijk is voor het laattijdig of foutief omzetten van Europese regelgeving de gevolgen van de overtreding draagt. »

Volgens de heer Vanackere is het inderdaad belangrijk de kwestie van de sancties te regelen aan de hand van een samenwerkingsakkoord. De tenuitvoerlegging van het samenwerkingsakkoord zal moeilijk zijn, maar het is noodzakelijk dat België zicht krijgt op de wijze waarop het zijn boetes zal betalen.

De heer Wahl meent eveneens dat wie verantwoordelijk is, de boete moet betalen. Indien men die kwestie niet oplost, zal de federale Staat automatisch de verantwoordelijkheid op zich moeten nemen. Er moet bijgevolg worden aanbevolen dat de zaken in een

Mme Lambelin estime qu'il est question de la représentation des entités fédérées dans d'autres recommandations. Il est impossible que toutes les entités fédérées soient représentées au niveau du Conseil.

M. Vanlouwe n'est pas d'accord. La prise de position visée dans le premier tiret concerne l'adoption d'un point de vue intra-belge. Le deuxième tiret, quant à lui, a trait à la représentation au niveau européen. L'amendement en question vise à faire en sorte que les experts du niveau fédéral et, si nécessaire, des entités fédérées soient présents au niveau européen pour représenter ensemble notre pays.

M. Vanackere souhaite maintenir le texte. Le travail préparatoire et la participation de tous les organes à la prise de position relèvent du premier tiret. L'intervenant suggère de compléter le premier tiret par les mots : « , y compris la manière dont les experts des différentes autorités sont associés aux moments de concertation ». La concertation avec les experts a lieu au moment de la prise de position et les experts n'ont pas leur place aux réunions du Conseil.

M. Vanlouwe propose par conséquent d'intégrer les deux amendements dans le premier tiret : « la prise de position pendant tout le processus de la négociation, y compris l'implication des autorités compétentes dans les réunions préparatoires et les structures de concertation ».

La commission marque son accord.

M. Vanlouwe propose ensuite de remplacer le sixième tiret de la recommandation 3 comme suit : « la répartition en interne des sanctions infligées par la Cour de justice, sur la base du principe selon lequel l'entité responsable de la transposition tardive ou incorrecte d'une réglementation européenne supporte les conséquences de l'infraction. »

Selon M. Vanackere, il est en effet important de régler la question des sanctions par l'intermédiaire d'un accord de coopération. La mise en œuvre de l'accord de coopération sera difficile, mais il est nécessaire que la Belgique prenne conscience de la manière dont elle réglera ses amendes.

M. Wahl est également d'avis que le responsable doit payer l'amende. Si l'on ne résout pas cette question, l'État fédéral sera automatiquement amené à assumer la responsabilité. Il est par conséquent nécessaire de recommander que les choses soient précisées dans

samenwerkingsakkoord worden vastgelegd, om de problemen uit het verleden te voorkomen.

Mevrouw Lambelin verklaart dat de interne verdeling van de sancties opgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie haar juridisch gezien te ingewikkeld lijkt. Bovendien is het niet aan de Senaat om instructies te geven over de inhoud van het samenwerkingsakkoord. Men moet dus gebruik maken van de voorwaardelijke wijs : « Het gewijzigde of nieuwe samenwerkingsakkoord zou een regeling kunnen bevatten inzake : ».

De heer M. Henry vindt dat men in die zin de voorwaardelijke wijs moet mijden. De deelstaten die verantwoordelijk zijn voor vertraging in de omzetting moeten daar meer verantwoordelijkheid voor dragen. De voorgestelde formulering is te eenvoudig en dat geldt des te meer voor het amendement van de heer Vanlouwe. Voor de veroordeling wegens de vertraging in de omzetting inzake de verwerking van afvalwater, waren alle Gewesten te laat ten opzichte van de oorspronkelijke omzettingsdatum. Bij de eerste betekening hadden sommige zich in orde gesteld en bij het vonnis was de situatie opnieuw veranderd. Het zal dus niet vaak gebeuren dat slechts één deelstaat verantwoordelijk is. Het debat over de verdeling over de diverse deelstaten zal dus vrij complex worden. Het amendement van de heer Vanlouwe voorziet alleen in de mogelijkheid waarin slechts één deelstaat verantwoordelijk is. Men moet dus het meervoud gebruiken.

Bovendien suggereert de heer Henry om, in plaats van de voorwaardelijke wijs te gebruiken, de aanbeveling anders te formuleren, in de zin dat het samenwerkingsakkoord beginselen moet bevatten op basis waarvan de boetes zullen worden verdeeld.

Mevrouw Lambelin is het eens met het feit dat een zekere responsabilisering nodig is. Maar tot in welk detail moet de verdeling van de sancties gepreciseerd worden ? Het samenwerkingsakkoord moet inderdaad herzien worden maar hier zijn de regels volgens spreker te stringent.

De heer Wahl begrijpt niets van de terughoudendheid die door één enkele fractie rond deze tafel wordt gehuldigd. Niemand heeft er voordeel bij dit als iets voorwaardelijk te formuleren, integendeel, het is in ieders voordeel deze zaak te regelen.

De heer Henry stelt voor om in aanbeveling 3 de tekst « de interne verdeling van de sancties » te vervangen door een tekst met volgende strekking : « de principes inzake de interne verdeling van de sancties en de

un accord de coopération afin d'éviter des difficultés du passé.

Mme Lambelin déclare que la répartition en interne des sanctions infligées par la Cour de justice de l'Union européenne lui paraît trop compliqué du point de vue juridique. De plus, il n'appartient pas au Sénat de donner des consignes par rapport au contenu de l'accord de coopération. Par conséquent, il faut utiliser le conditionnel : « L'accord de coopération modifié ou nouveau pourrait contenir des dispositions qui régleraient : ».

M. Henry estime, quant à lui, qu'il faut éviter le conditionnel dans cette phrase. Les entités responsables d'un retard dans la transposition doivent en assumer davantage la responsabilité. La formulation proposée, et encore plus dans l'amendement de M. Vanlouwe, est trop simple. Concernant la condamnation pour le retard de transposition en matière de traitement des eaux résiduaires, toutes les régions étaient en retard par rapport à la date initiale de transposition. Lors de la première notification, certaines s'étaient mises en ordre et lors du jugement, la situation était encore différente. Il n'arrivera donc pas souvent qu'une seule entité soit responsable. La discussion sur la répartition entre les différentes entités sera assez complexe. L'amendement de M. Vanlouwe ne prévoit que la possibilité qu'une seule entité soit responsable. Il faudrait donc utiliser le pluriel.

De plus, plutôt que d'utiliser le conditionnel, M. Henry suggère que l'on reformule la recommandation de telle manière que l'accord de coopération doive prévoir des principes qui présideront à la répartition des amendes.

Mme Lambelin souscrit à la nécessité d'une certaine responsabilisation. Reste à savoir avec quel degré de précision la répartition des sanctions doit être réglée. L'accord de coopération doit effectivement être revu, mais l'intervenante trouve les règles prévues en l'espèce trop strictes.

M. Wahl ne comprend pas les réserves émises par un seul groupe autour de la table. Personne n'a intérêt à une formulation au conditionnel. Au contraire, il est dans l'intérêt de tout le monde de régler cette question.

M. Henry propose de remplacer, dans la recommandation 3, les mots « la répartition en interne des sanctions » par une formulation telle que celle-ci : « les principes concernant la répartition interne des sanctions

arbitrageplaats bevoegd inzake de precieze verdeling ». Er wordt dus meer de nadruk gelegd op het principe en op het mechanisme. Door deze enkele basisprincipes vast te leggen in tempore non suspecto is het algemene kader voor de bespreking van een concreet dossier al bepaald.

De heer Vanlouwe merkt op dat zijn amendement de nadruk wil leggen op het feit dat een samenwerkingsakkoord tijdig aangepast moet kunnen worden. Het huidige akkoord dateert van 1994 en iedereen voelt aan dat een aanpassing ervan nodig is. Het amendement vraagt een aanpassing van een samenwerkingsakkoord wanneer er institutionele wijzigingen worden doorgevoerd of wanneer er wijzigingen aan Europese verdragen zijn.

De heer Vanackere volgt de redenering van de heer Vanlouwe maar stelt voor dit niet als een nieuw streepje in te voegen in aanbeveling 3, maar eerder bij de inleidende zinnen, bijvoorbeeld na de huidige eerste zin. De nieuwe zin zou als volgt kunnen luiden : « Het is inderdaad noodzakelijk dat het samenwerkingsakkoord binnen een redelijke termijn wordt geactualiseerd na een wijziging van de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, een nieuw Europees verdrag of een wijziging van de Grondwet of de bijzondere wetten. ».

De heer Henry heeft op zich geen bezwaar tegen deze zin maar wijst er op dat niet elke wijziging in de bevoegdheidsverdeling noopt tot een wijziging van het samenwerkingsakkoord. Dat hangt af van de tekst van het samenwerkingsakkoord en van de inhoud van de nieuwe bevoegdheidswijziging. Misschien kan er gezegd worden « in voorkomend geval » of dat de noodzaak tot wijziging van het akkoord telkens wordt onderzocht ?

Gelet op de nalatigheid die zich in het verleden heeft voorgedaan, geeft de heer Vanackere er de voorkeur aan de formulering « het is noodzakelijk » te behouden.

De commissie stemt in met de aldus gewijzigde aanbeveling 3.

Aanbeveling 4

De Senaat beveelt aan dat de bijzondere wetgever artikel 92bis, § 4bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen vervangt als volgt :

et l'instance d'arbitrage compétente pour se prononcer sur la répartition précise ». L'accent est donc mis davantage sur le principe que sur le mécanisme. La fixation *in tempore non suspecto* de ces quelques principes de base définit le cadre général dans lequel devra s'inscrire l'examen d'un dossier concret.

M. Vanlouwe fait remarquer que son amendement vise à mettre l'accent sur le fait qu'un accord de coopération doit pouvoir être adapté en temps utile. L'accord actuel date de 1994, et tout le monde pressent qu'une adaptation s'impose. L'amendement vise à prévoir l'adaptation d'un accord de coopération en cas de changements institutionnels ou de modifications apportées à des traités européens.

M. Vanackere partage le raisonnement de M. Vanlouwe, mais propose de ne pas insérer cet élément dans la recommandation 3 sous la forme d'un nouveau tiret, mais plutôt dans les phrases introductives, par exemple après la première phrase actuelle. La nouvelle phrase pourrait être formulée comme suit : « Il est en effet nécessaire que l'Accord de coopération soit actualisé dans un délai raisonnable après une modification de la répartition des compétences entre l'État, les Communautés et les Régions, un nouveau traité européen ou une modification de la Constitution ou des lois spéciales. ».

M. Henry n'a aucune objection concernant cette formulation, si ce n'est que toutes les modifications dans la répartition des compétences ne donnent pas nécessairement lieu à une modification de l'accord de coopération. Tout dépend du texte de l'accord de coopération et de la teneur de la modification des compétences. On pourrait éventuellement ajouter « le cas échéant » ou préciser que la nécessité de modifier l'accord sera chaque fois examinée.

Vu les négligences qui ont été constatées par le passé, M. Vanackere préfère maintenir la formulation « il est nécessaire ».

La commission marque son accord sur la recommandation 3 ainsi modifiée.

Recommandation 4

Le Sénat recommande que le législateur spécial remplace l'article 92bis, § 4bis, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 par ce qui suit :

« Artikel 92bis, § 4bis, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ingevoegd bij de wet van 5 mei 1993, wordt vervangen als volgt :

« § 4bis. De federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten sluiten, elk wat hen betreft, in ieder geval één of meer samenwerkingsakkoorden over de vertegenwoordiging van België bij internationale en supranationale organisaties, over de totstandkoming en implementatie van de normen van die organisaties en over de verdeling van sancties opgelegd door die organisaties.

De samenwerkingsakkoorden bedoeld in het eerste lid worden aangepast aan de wijzigingen van de verdragen en de wetgeving. »

De commissie stemt in met de aanbeveling 4.

Aanbeveling 5

De Senaat beveelt aan dat elke regering een lid heeft dat bevoegd is voor de Europese Zaken.

Volgens mevrouw Lambelin moet het de bedoeling zijn dat de ministers met bevoegdheden die betrekking hebben op de Europese aangelegenheden, deze ook behouden. Het is dus niet noodzakelijk een bijkomende minister toe te voegen.

Mevrouw Brouwers wenst in deze aanbeveling duidelijker te stellen dat elke regering een minister telt die bevoegd is voor de coördinatie van de Europese Zaken.

Uiteraard is de aanstelling van een minister bevoegd voor Europese Zaken nuttig, meer bepaald voor de coördinatie en de opvolging van het Europees beleid met inbegrip van de opvolging van de omzetting van de richtlijnen. Maar de creatie van een aparte post houdt een risico van deresponsabilisering van de ministers van andere departementen. Europa is immers verweven met de bevoegdheid van elk departement en dus moeten deze bewust blijven van de impact van de Europese regelgeving. Met het invoegen van het woordje « coördinatie » wordt beklemtoond dat Europese zaken een transversaal thema in het beleid is en dus belangrijk voor elk departement. De minister bevoegd voor Europese Zaken heeft een coördinerende rol met als doel de aandacht voor het beleid van de Europese Unie in alle departementen hoog te houden.

« L'article 92bis, § 4bis, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, inséré par la loi du 5 mai 1993, est remplacé par ce qui suit :

« § 4bis. L'autorité fédérale, les Communautés et les Régions, chacune pour ce qui la concerne, concluent en tout cas un ou plusieurs accords de coopération portant sur la représentation de la Belgique auprès d'organisations internationales et supranationales, sur l'élaboration et la mise en œuvre des normes de ces organisations, et sur la répartition des sanctions infligées par ces organisations.

Les accords de coopération visés à l'alinéa 1er sont adaptés sur la base des modifications des traités et de la législation. »

La commission marque son accord sur la recommandation 4.

Recommandation 5

Le Sénat recommande que chaque gouvernement compte un membre chargé des Affaires européennes.

Selon Mme Lambelin, l'objectif doit être de faire en sorte que les ministres ayant des compétences en rapport avec les matières européennes conservent effectivement ces compétences. Il n'est donc pas nécessaire de prévoir un ministre supplémentaire.

Mme Brouwers souhaiterait que l'on précise plus clairement dans cette recommandation que chaque gouvernement compte un membre chargé de la coordination des Affaires européennes.

Il va sans dire que la désignation d'un ministre chargé des Affaires européennes est utile, en particulier pour la coordination et le suivi de la politique européenne, en ce compris le suivi de la transposition des directives. Mais la création d'une fonction distincte à cette fin comporte un risque de déresponsabilisation des ministres d'autres départements. En effet, tous les départements exercent des compétences qui peuvent avoir un lien avec l'Europe ; il importe donc de veiller à ce que chacun d'eux demeure conscient de l'impact de la réglementation européenne. L'insertion du concept de « coordination » vise à souligner que les Affaires européennes sont un thème transversal de la politique et donc important pour chaque département. Le ministre compétent pour les Affaires européennes a un rôle de coordination dont le but est de faire en sorte que chaque département reste attentif à la politique de l'Union européenne.

De heer Vanackere stelt voor de vijfde aanbeveling als volgt te doen luiden : « De Senaat beveelt aan dat elke regering een lid heeft dat bevoegd is voor de coördinatie van de Europese Zaken en de naleving van de Europese verplichtingen. De eigenlijke implementatie blijft de verantwoordelijkheid van de vakministers. »

Deze aanvulling verduidelijkt dat de minister van Europese Zaken zich niet begeeft op het terrein van de vakministers. Hij waakt erover dat de vakministers de Europese verplichtingen naleven, in het bijzonder dat zij de richtlijnen tijdig omzetten.

De commissie stemt in met de aldus gewijzigde aanbeveling 5.

Aanbeveling 6

De Senaat beveelt aan dat de leden van de regeringen in hun beleidsverklaringen en jaarlijkse beleidsnota's een rubriek wijden aan de naleving van de EU-verplichtingen.

Mevrouw Lambelin onderstreept dat de Waalse deelregering hiertoe reeds is overgegaan en stelt daarom voor om de woorden « de leden van de regeringen » te vervangen door « alle leden van de regeringen ».

Mevrouw Turan kan hiermee instemmen en verwijst daarbij naar de taak van de coördinerende minister die alle andere vakministers zal moeten overtuigen.

De heer Vanackere dient een amendement in dat ertoe strekt aan deze aanbeveling te vervolledigen met de woorden « en aan de problemen die zich daarbij stellen ». Vanuit de controlerende functie van het parlement is het immers opportuun om de ministers te dwingen een rubriek te wijden aan de problemen die zich daarbij stellen. De rubriek mag niet louter een boekhoudkundig overzicht zijn van wetgevingshandelingen.

Mevrouw Turan ondersteunt de suggestie. Ze stelt daarbij nog voor dat er niet alleen een rubriek zou worden gewijd aan de EU-verplichtingen maar ook « en aan de uitdagingen die zich aandienen ». Op die manier wordt een pro-actiever optreden mogelijk. Het is dan immers aan de minister om de uitdagingen voor zijn eigen beleidsdomein op te volgen.

De commissie stemt hiermee in.

M. Vanackere propose de formuler la recommandation 5 comme suit : « Le Sénat recommande que chaque gouvernement compte un membre chargé de la coordination des Affaires européennes et du respect des obligations européennes. Les ministres compétents restent responsables de la mise en œuvre proprement dite. »

L'ajout au texte de la recommandation vise à préciser que le ministre des Affaires européennes n'intervient pas sur le terrain des ministres compétents. Il veille à ce que les ministres compétents respectent les obligations européennes, en particulier en ce qui concerne la transposition des directives dans les délais.

La commission marque son accord sur la recommandation 5 ainsi modifiée.

Recommandation 6

Le Sénat recommande que les membres des gouvernements consacrent, dans leurs déclarations de politique et notes de politique annuelles, une rubrique au respect des obligations à l'égard de l'UE.

Mme Lambelin souligne que le gouvernement wallon s'est déjà engagé dans cette voie et propose dès lors de remplacer les mots « les membres des gouvernements » par les mots « tous les membres des gouvernements ».

Mme Turan peut marquer son accord sur ce point et renvoie à cet égard à la tâche du ministre coordinateur qui devra convaincre tous les autres ministres compétents.

M. Vanackere dépose un amendement qui vise à compléter cette recommandation par les mots « et aux problèmes qui peuvent se poser en la matière ». Eu égard à la fonction de contrôle du parlement, il est indiqué d'imposer aux ministres l'obligation de consacrer une rubrique aux problèmes qui peuvent se poser en la matière. La rubrique en question ne peut se limiter à un aperçu comptable d'actes législatifs.

Mme Turan soutient cette suggestion. Elle propose en outre que la rubrique soit consacrée non seulement au respect des obligations à l'égard de l'UE, mais aussi « aux nouveaux défis qui se présentent », ce qui permettrait d'agir de manière plus proactive. Il appartient alors au ministre de répondre aux défis qui se présentent dans son domaine de compétence.

La commission marque son accord.

Aanbeveling 7

De Senaat beveelt aan dat de overheidsdiensten en hun leidende ambtenaren in hun managementplannen een rubriek wijden aan de naleving van de EU-verplichtingen.

Volgens de heer Vanackere zal deze aanbeveling zwaarder zal doorwegen indien ze ook in de evaluaties van de leidende ambtenaren een weerklink heeft.

De heer Vanackere merkt hij op dat de aanpassingen die werden doorgevoerd op het niveau van de ministers ook zouden moeten worden gemaakt op het niveau van de ambtenaren. Hij stelt daarom voor om ook deze aanbeveling te vervolledigen met volgende woorden : « aan de problemen die zich daarbij stellen en de nieuwe uitdagingen die zich terzake aandienen. ».

De commissie stemt hiermee in.

Aanbeveling 8

De Senaat beveelt aan dat elke federale overheidsdienst en elke deelstaat één of meer eurocoördinatoren aanwijst. Het gaat om ambtenaren met een rechtstreekse toegang tot het directiecomité en de voorzitter ervan binnen hun organisatie. De eurocoördinatoren leggen zich voltijds op hun taak toe.

Elke entiteit wijst onder zijn eurocoördinatoren één eurocoördinator aan als aanspreekpunt.

De heer Vanackere stelt voor om de tweede zin van het eerste lid te vervangen als volgt :

« De eurocoördinatoren leggen zich op hun taak toe in de mate waarin zulks vereist is, met voorrang op andere taken. »

Sommige overheidsdiensten, zoals de FOD Defensie, dienen echter weinig richtlijnen om te zetten, zodat de opdracht van hun eurocoördinator beperkt is. De in het amendement voorgestelde formulering geeft aan dat de eurocoördinatoren steeds een prioritaire invulling moeten kunnen geven aan hun opdracht als eurocoördinator, zonder dat zulks noodzakelijk een voltijdse opdracht is.

Mevrouw De Sutter vraagt dat in deze aanbeveling ook zou worden voorzien dat de eurocoördinatoren over voldoende middelen en ondersteuning zouden beschikken voor hun taak.

Recommandation 7

Le Sénat recommande que les services publics et leurs fonctionnaires dirigeants consacrent, dans leurs plans de management, une rubrique au respect des obligations à l'égard de l'UE.

Selon M. Vanackere, cette recommandation aura plus de poids si elle trouve aussi un écho dans les évaluations des fonctionnaires dirigeants.

M. Vanackere souligne que les adaptations opérées au niveau des ministres devraient l'être aussi au niveau des fonctionnaires. Il propose dès lors de compléter également la recommandation 7 par les mots « , aux problèmes qui se posent en la matière et aux nouveaux défis qui se présentent. ».

La commission marque son accord.

Recommandation 8

Le Sénat recommande que chaque service public fédéral et chaque entité fédérée désignent un ou plusieurs eurocoordinateurs. Il s'agit de fonctionnaires qui bénéficient, au sein de leur organisation, d'un accès direct au comité de direction et à son président. Les eurocoordinateurs se consacrent à leur tâche à temps plein.

Chaque entité désigne un de ses eurocoordinateurs comme point de contact.

M. Vanackere propose de remplacer la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er} par ce qui suit :

« Les eurocoordinateurs se consacrent à leur tâche autant que la situation l'exige, en lui accordant la priorité sur leurs autres tâches. »

Certains services publics, comme le SPF Défense, ont toutefois peu de directives à transposer, ce qui limite la mission de leur eurocoördinateur. La formulation proposée dans le présent amendement rend compte du fait que les eurocoördinateurs doivent toujours pouvoir s'occuper en priorité de leur mission d'eurocoördinateur, sans que celle-ci ne représente nécessairement un temps plein.

Mme De Sutter demande que l'on prévoie aussi dans cette recommandation que les eurocoördinateurs puissent disposer de moyens et d'un soutien suffisants pour accomplir leur tâche.

De heer Vanlouwe stipt aan dat uit de hoorzittingen niet is gebleken dat de eurocoördinatoren over onvoldoende middelen zouden beschikken. Is er hier echt een probleem ?

De heer Vanackere stelt als alternatief de volgende zinsnede voor » en beschikken daartoe over de nodige middelen en tijd. »

De commissie stemt hiermee in.

Aanbeveling 9

De Senaat beveelt aan dat de eurocoördinatoren die worden betrokken bij de omzetting en de opvolging van richtlijnen, ook worden betrokken bij de onderhandeling ervan.

Deze aanbeveling geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

Aanbeveling 10

De Senaat beveelt aan dat de rol en opdrachten van de eurocoördinatoren worden gepreciseerd in een samenwerkingsakkoord.

Mevrouw Brouwers dient amendement in, luidend als volgt :

« De Senaat beveelt aan dat elke overheid de rol en opdrachten van de eurocoördinatoren duidelijker preciseert en op elkaar afstemt in een samenwerkingsakkoord. »

Bovenop de voorgestelde tekst wordt in dit amendement ook duidelijk gevraagd dat elke overheid eerst duidelijk vastlegt wat de opdracht en de rol van de eurocoördinatoren is.

De heer Vanackere is het ermee eens dat dit een toevoeging is maar vraagt zich af of er in aanbeveling nr. 10 nog wel moet gesproken worden over een samenwerkingsakkoord, vermits aanbeveling nr. 3 hier reeds naar verwijst. In aanbeveling 10 zou de Senaat kunnen stellen dat de rol en opdrachten van de eurocoördinatoren duidelijker worden gepreciseerd en op elkaar afgestemd. Elke overheid dient dit voor zichzelf uit te maken.

Mevrouw Lambelin deelt de mening dat de rol van de eurocoördinatoren moet gepreciseerd worden maar dit moet gebeuren aan de hand van een functieprofiel. Op dit ogenblik bestaat dit niet. Eén overlegcomité heeft de

M. Vanlouwe indique que les auditions n'ont pas montré que les eurocoordinateurs ne disposeraient pas de moyens suffisants. Y a-t-il vraiment un problème à cet égard ?

M. Vanackere propose dès lors d'ajouter le membre de phrase suivant : « et disposent des moyens et du temps nécessaires pour ce faire. »

La commission marque son accord.

Recommandation 9

Le Sénat recommande que les eurocoordinateurs qui sont impliqués dans la transposition et le suivi des directives soient également associés à la négociation de celles-ci.

Cette recommandation n'appelle aucune observation.

Recommandation 10

Le Sénat recommande que le rôle et les missions des eurocoordinateurs soient précisés dans un accord de coopération.

Mme Brouwers dépose un amendement proposant le texte suivant :

« Le Sénat recommande que chaque autorité définisse le rôle et les missions des eurocoordinateurs avec plus de précision et de manière coordonnée dans le cadre d'un accord de coopération. »

Le texte proposé dans cet amendement implique que chaque autorité détermine d'abord clairement le rôle et la mission des eurocoordinateurs.

M. Vanackere concède qu'il s'agit d'un ajout, mais il se demande s'il convient de faire encore référence à un accord de coopération dans la recommandation 10, dès lors qu'il en est déjà question dans la recommandation 3. Dans la recommandation 10, le Sénat pourrait souligner que le rôle et les missions des eurocoordinateurs doivent être définis avec plus de précision et de manière coordonnée. Chaque autorité doit le faire pour elle-même.

Mme Lambelin partage l'idée que le rôle des eurocoordinateurs doit être précisé, mais cela doit se faire au moyen d'un profil de fonction. Un tel profil n'existe pas actuellement. Un seul comité de concertation a déjà

rol en de opdrachten reeds vastgelegd, maar zonder dat hiervoor een functieprofiel voorhanden is.

Bovendien dient, volgens haar, het aspect van synergie tussen de eurocoördinatoren, en tussen en in de verschillende bevoegdheidsniveaus te worden opgenomen in het functieprofiel.

De heer Vanackere stelt voor dat in aanbeveling 10 wordt opgenomen dat elke overheid de rol en de opdrachten van de eurocoördinatoren verduidelijkt, onder andere aan de hand van een duidelijk functieprofiel, en op elkaar afstemt. Dit zou een toegevoegde waarde betekenen ten opzichte van de voorliggende tekst. De problematiek van het samenwerkingsakkoord zou dan worden weggelaten vermits deze reeds aan bod komt in aanbeveling 3.

De commissie stemt hiermee in.

Aanbeveling 11

De Senaat beveelt aan dat een pilootdepartement wordt aangewezen voor de omzetting van elke richtlijn.

De heer Vanackere stelt vast dat wat in de voorliggende tekst wordt aanbevolen, vandaag reeds bestaat. Immers wordt nu reeds een pilootdepartement aangewezen voor de omzetting van elke richtlijn. Ofwel schrappt men deze aanbeveling, ofwel kan de Senaat aanbevelen dat er een grotere transparantie zou worden gegeven bij de aanwijzing van de pilootdepartementen.

Mevrouw Lambelin volgt deze redenering. De aanwijzing van een dergelijk pilootproject is ook slechts zinvol voor zover de omzetting van een Europese richtlijn meerdere sectoren betreft.

De commissie besluit aanbeveling 11 te schrappen.

Aanbeveling 12

De Senaat beveelt aan dat elke overheidsdienst één of meer ambtenaren aanwijst die verantwoordelijk zijn voor de omzetting van de richtlijnen die tot de bevoegdheid van die dienst behoren.

Deze aanbeveling geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

défini le rôle et les missions, mais sans disposer pour ce faire d'un profil de fonction.

En outre, l'intervenante estime que la dimension de la synergie entre les eurocoordinateurs, d'une part, et entre les différents niveaux de compétence et au sein de ceux-ci, d'autre part, doit être intégrée dans le profil de fonction.

M. Vanackere propose que la recommandation 10 dispose que chaque autorité précise plus clairement le rôle et les missions des eurocoordinateurs, notamment par un profil de fonction clair, et de manière coordonnée. Cela apporterait une plus-value au texte proposé. La question de l'accord de coopération pourrait, quant à elle, être supprimée, car elle est déjà abordée dans la recommandation 3.

La commission marque son accord.

Recommandation 11

Le Sénat recommande qu'un département pilote soit désigné pour la transposition de chaque directive.

M. Vanackere constate que ce qui est recommandé dans le texte proposé existe déjà. En effet, on désigne actuellement déjà un département pilote pour la transposition de chaque directive. Il convient soit de supprimer cette recommandation soit de recommander qu'une plus grande transparence soit donnée à la désignation des départements pilotes.

Mme Lambelin partage ce raisonnement. Par ailleurs, la désignation d'un tel projet pilote n'a de sens que lorsque la transposition d'une directive européenne concerne plusieurs secteurs.

La commission décide de supprimer la recommandation 11.

Recommandation 12

Le Sénat recommande que chaque service public désigne un ou plusieurs fonctionnaires responsables de la transposition des directives qui relèvent de la compétence de ce service.

Cette recommandation n'appelle aucune observation.

Aanbeveling 13

De Senaat beveelt aan dat elke entiteit een vorming opzet voor de eurocoördinatoren en de verantwoordelijken voor de omzetting.

De heer Vanackere meent dat de voorgestelde tekst doet uitschijnen alsof het voor de omzetting van elke richtlijn vereist is dat elke entiteit een vorming zou moeten opzetten, ook als niet alle entiteiten betrokken zijn. Dit is niet de bedoeling. Zo moet het, bijvoorbeeld, mogelijk zijn dat drie Gewesten samen een vorming opzetten, of dat iemand participeert aan een vorming die niet door zijn eigen entiteit wordt opgezet.

Vandaar dient hij een amendement in waarin wordt gesteld dat de Senaat aanbeveelt dat een vorming wordt opgezet en dat deze ook daadwerkelijk wordt gevolgd. Niet elke overheid moet noodzakelijkerwijze een eigen vorming organiseren. Belangrijk is dat er een vorming is, en dat de betrokkenen deze volgen.

Mevrouw Turan meent dat de tekst moet bepalen dat er voor de betrokkenen een mogelijkheid voorzien worden om de vorming te volgen. De vorming kan immers ook vanuit de Europese Unie of door een universiteit worden opgezet.

De heer Evrard sluit zich bij het voorstel van mevrouw Turan aan.

De heer Henry wil de link met aanbeveling 36 leggen, waarin men het over een vademecum heeft. Hij stelt voor ook in aanbeveling 11 een verwijzing naar dat vademecum op te nemen.

De commissie stemt in met de aldus gewijzigde aanbeveling 13.

Aanbeveling 14

De Senaat beveelt aan dat de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten een samenwerkingsakkoord sluiten waarin voor alle entiteiten de verplichting wordt opgenomen om alle kerngegevens met betrekking tot de voorbereiding en de implementatie van Europese richtlijnen in een centrale gegevensbank in te geven. Het samenwerkingsakkoord somt de gegevens op die in ieder geval moeten worden ingegeven.

Recommandation 13

Le Sénat recommande que chaque entité mette en place une formation pour les eurocoordinateurs et les responsables de la transposition.

M. Vanackere estime que le texte proposé laisse entendre que chaque entité doit mettre en place une formation pour la transposition de chaque directive, même lorsque toutes les entités ne sont pas concernées. Tel ne saurait être l'objectif poursuivi. En l'occurrence, il doit être possible, par exemple, que trois Régions organisent ensemble une formation ou qu'une personne participe à une formation non organisée par sa propre entité.

C'est pourquoi l'intervenant dépose un amendement visant à ce que le Sénat recommande qu'une formation soit mise en place et qu'elle soit effectivement suivie. Chaque autorité ne doit pas nécessairement organiser sa propre formation. Ce qui est important, c'est qu'une formation soit organisée et que les personnes concernées la suivent.

Mme Turan estime que le texte doit préciser qu'une possibilité doit être prévue pour les personnes concernées de suivre la formation. En effet, l'organisation de la formation peut également être assurée par l'Union européenne ou par une université.

M. Evrard se rallie à la proposition de Mme Turan.

M. Henry voudrait faire le lien avec la recommandation 36, dans laquelle on parle d'un vade-mecum. Il propose d'insérer également un renvoi notamment à ce vade-mecum dans la recommandation 11.

La commission marque son accord sur la recommandation 13 ainsi modifiée.

Recommandation 14

Le Sénat recommande que l'État fédéral, les Communautés et les Régions concluent un accord de coopération prévoyant l'obligation, pour toutes les entités, d'introduire dans une banque de données centrale toutes les données clés relatives à la préparation et à la mise en œuvre des directives européennes. Cet accord de coopération énumère les données qui doivent être introduites en tout état de cause dans la banque de données.

De FOD Buitenlandse Zaken beheert de gegevensbank en is verantwoordelijk voor de technische uitwerking en de gebruiksvriendelijkheid ervan.

De eurocoördinatoren en dossierbeheerders hebben toegang tot de Eurtransbel-databank. Alle federale en gewestelijke contactpunten kunnen de databank raadplegen. De andere diensten, de parlementen, burgers en ondernemingen kunnen een toegang aanvragen bij de FOD Buitenlandse Zaken.

De heer Vanlouwe dient een amendement in waarin wordt voorgesteld het tweede lid van deze aanbeveling te doen vervallen. Hij is immers van oordeel dat het beheer en de verantwoordelijkheid van de gegevensbank een aangelegenheid is die tot uiting moet komen in het samenwerkingsakkoord, en waarvan de verantwoordelijkheid niet alleen bij de FOD Buitenlandse Zaken moet worden gelegd.

De heer Henry meent dat de eenvoudige schrapping van het tweede lid het probleem niet oplost, omdat men nergens bepaalt wie die gegevensbank moet beheren. Hij onderstreept dat de gegevensbank Eurtransbel reeds wordt vermeld in aanbeveling nr. 3, die over het samenwerkingsakkoord gaat.

De heer Vanackere is het ermee eens dat ergens moet bepaald worden wie dan wel de gegevensbank beheert. Het kan niet de bedoeling zijn dat deze door eenieder tegelijk wordt beheerd.

Volgens de heer Vanlouwe dient het samenwerkingsakkoord precies om hierover afspraken te maken. Het kan gaan om een interfederale dienst of om een roterende verantwoordelijkheid. De FOD Buitenlandse Zaken moet in deze aanbevelingen echter niet worden genoemd als de verantwoordelijke dienst, vermits dan een situatie van ondergeschiktheid ontstaat. De aanbevelingen richten zich immers niet enkel tot de federale overheid, maar ook tot de Gemeenschappen en de Gewesten.

De heer Vanackere stelt voor het tweede lid van deze aanbeveling te vervangen door een zin, waarin ervoor wordt gepleit dat één administratie de gegevensbank beheert en ervoor verantwoordelijk is.

De heer Vanlouwe wijst er vervolgens op dat, in het laatste lid van de voorgestelde aanbeveling, enkel wordt gesproken over « federale en gewestelijke contactpunten ». Er kan echter ook sprake zijn van gemeenschapsbevoegdheden. Men dient dus de Gemeenschappen toe te

Le SPF Affaires étrangères gère la banque de données et est responsable de la mise en œuvre technique et de la convivialité de celle-ci.

Les eurocoordinateurs et les gestionnaires de dossiers ont accès à la banque de données Eurtransbel. Tous les points de contact fédéraux et régionaux peuvent consulter la banque de données. Les autres services, les parlements, les citoyens et les entreprises peuvent demander un accès auprès du SPF Affaires étrangères.

M. Vanlouwe dépose un amendement dans lequel il propose de supprimer l'alinéa 2 de cette recommandation. Il considère en effet que la gestion de la banque de données et la compétence y afférente doivent être réglées dans l'accord de coopération et que le SPF Affaires étrangères ne doit pas être le seul responsable en la matière.

M. Henry est d'avis que la simple suppression de l'alinéa 2 ne résout pas le problème car on ne précise nulle part qui devrait gérer cette banque de données. Il souligne qu'il est déjà fait mention de la banque de données Eurtransbel dans la recommandation 3 qui porte sur l'accord de coopération.

M. Vanackere estime, lui aussi, qu'il faut préciser quelque part qui gère la banque de données. Il ne faut pas que celle-ci soit gérée par tout le monde en même temps.

Selon M. Vanlouwe, l'accord de coopération sert précisément à régler ce genre de question. La gestion de la banque de données peut être assurée par un service interfédéral ou il peut s'agir d'une responsabilité tournante. Le SPF Affaires étrangères ne doit cependant pas être cité dans les recommandations en tant que service responsable, car cela entraînerait une situation de subordination. Les recommandations ne s'adressent pas uniquement à l'autorité fédérale, mais aussi aux Communautés et aux Régions.

M. Vanackere suggère de remplacer l'alinéa 2 de cette recommandation par une phrase plaidant pour qu'une seule administration gère la banque de données et en soit responsable.

M. Vanlouwe attire ensuite l'attention sur le fait que, dans le dernier alinéa de la recommandation proposée, il est question uniquement de « points de contact fédéraux et régionaux ». Or, il peut aussi être question de compétences des Communautés. Il faut donc ajouter

voegen, of te spreken over « federale en deelstatelijke » contactpunten.

Mevrouw Lambelin vraagt of het ingeven van de kerngegevens in de gegevensbank deel kan uitmaken van de functie van de eurocoördinatoren.

Dat kan in de tekst worden vermeld, bijvoorbeeld in het derde lid. Dat kan belangrijk zijn, bijvoorbeeld voor het opstellen van de functieprofielen. Nu bestaat er geen verplichting om die gegevens te registreren, wat volgens de experts een probleem is. Mocht men dat punt in het functieprofiel van de eurocoördinatoren opnemen, dan kan dat een en ander verbeteren.

De heer Vanackere stelt voor om de eerste zin van het derde lid aan te vullen als volgt : « en verzekeren de correcte ingave van alle relevante gegevens. »

Mevrouw Lambelin stelt dat Eurtransbel een professioneel werkmiddel moet blijven, temeer omdat de website Eurlex die informatie overneemt en voor alle burgers toegankelijk is.

De commissie stemt in met de aldus gewijzigde aanbeveling 14.

Aanbeveling 15

De Senaat beveelt aan dat de regeringen het maatschappelijk middenveld informeren zodra een voorstel van richtlijn wordt bekendgemaakt en het bij de omzetting betrekken.

Aanbeveling 16

De Senaat beveelt aan dat de regeringen een pedagogische website uitbouwen die toegankelijk is voor de burgers en de stakeholders teneinde de informatie over de omzetting van richtlijnen voor eenieder inzichtelijk te maken.

De aanbevelingen 15 en 16 worden samen besproken.

De heer Vanlouwe stelt voor om de aanbevelingen 15 en 16 samen te voegen als volgt : « De Senaat beveelt aan dat de regeringen een website uitbouwen die toegankelijk is voor de burgers en ondernemingen, en hen informeert zodra een voorstel van richtlijn wordt bekendgemaakt. De informatie over de omzetting van richtlijnen wordt op die manier inzichtelijk gemaakt voor iedereen. »

une référence aux Communautés ou parler de « points de contact fédéraux et des entités fédérées ».

Mme Lambelin demande si l'introduction des données clés dans la banque de données pourrait faire partie de la fonction des eurocoördinateurs.

On pourrait le préciser dans le texte, par exemple à l'alinéa 3. Cela pourrait être important, par exemple pour l'élaboration des profils de fonction. À l'heure actuelle, il n'existe aucune obligation d'enregistrer ces données, ce qui pose problème selon les experts. L'intégration de ce point dans le profil de fonction des eurocoördinateurs pourrait améliorer les choses.

M. Vanackere propose de compléter la première phrase de l'alinéa 3 par les mots « et assurent l'introduction correcte de toutes les données pertinentes ».

Madame Lambelin pense également qu'Eurtransbel doit rester un outil professionnel, d'autant que le site web Eurlex reprend ces informations et est accessible à tous les citoyens.

La commission marque son accord sur la recommandation ainsi modifiée.

Recommandation 15

Le Sénat recommande que, dès qu'une proposition de directive est publiée, les gouvernements en informent la société civile et associent celle-ci à la transposition.

Recommandation 16

Le Sénat recommande que les gouvernements mettent en place un site internet pédagogique, accessible aux citoyens et aux parties prenantes, afin de garantir la transparence des informations relatives à la transposition des directives.

Les recommandations 15 et 16 sont discutés conjointement.

M. Vanlouwe propose de fusionner les recommandations 15 et 16 sous la formulation suivante : « Le Sénat recommande que les gouvernements mettent en place un site internet accessible aux citoyens et aux entreprises, qui les informe dès qu'une proposition de directive est publiée. Les informations relatives à la transposition des directives sont présentées de manière compréhensible pour tout un chacun. »

Op die manier is er sprake van transparantie en toegankelijkheid, net als de betrokkenheid van burgers en ondernemingen.

Volgens mevrouw De Sutter gaat met het amendement van de heer Vanlouwe het concept van informatieplicht verloren.

Mevrouw Lambelin en mevrouw Turan stellen voor de woorden in aanbeveling 15 : « , waaronder de sociale gesprekspartners, » toe te voegen na de woorden « het maatschappelijk middenveld ». Het is belangrijk dat men de sociale gesprekspartners meer informeert en dat men hen bij de omzetting van de Europese richtlijnen betreft.

Mevrouw Lambelin benadrukt de actieve aanpak van het informeren, want er bestaan reeds sites die op passieve wijze informeren.

De heer Vanlouwe vreest dat het invoeren van een vorm van « sociaal overleg » bij het omzetten van de richtlijnen, voor vertraging bij deze omzetting zal zorgen.

De heer Henry legt uit dat er geen sprake is van sociaal overleg, maar wel van het informeren van het maatschappelijk middenveld. Vaak is het middenveld dat betrokken is bij de richtlijn goed op de hoogte van het dossier en kan het er nuttig zijn zo vroeg mogelijk kennis te nemen van zijn voorstellen. Daarnaast is spreker het ermee eens dat een website onderhouden niet hetzelfde is als de burgers op actieve wijze informeren.

De heer Vanlouwe herhaalt zijn vrees voor het nog verder vertragen van de omzetting van de richtlijnen indien er uitgebreide consultatierondes gehouden worden. Er moet duidelijk worden gemaakt of er sprake is van informeren of van betrekken van het middenveld. Spreker heeft geen probleem met het informeren van burgers, sociale partners, middenveld enz.

De heer Vanackere ziet een verschil in de graad van verplichting tussen aanbeveling 15 en 16. Bij aanbeveling 15 staat er wel degelijk « betrekken », maar dat is nog niet hetzelfde dan de woorden van het federaal regeerakkoord dat het heeft over « overleg ». Uit de hoorzittingen is gebleken dat het feit dat « Europa » onvoldoende leeft in ons land, ook een verklaring is voor de vertraging bij de omzetting. Men beseft pas bij het naderen van de deadline dat er van uit de Europese Unie een vraag is. De beste manier om dit te vermijden, is zorgen dat de stakeholders tijdig geïnformeerd en

On garantit ainsi la transparence et l'accessibilité, de même que l'association des citoyens et des entreprises.

Selon Mme De Sutter, l'amendement de M. Vanlouwe a pour conséquence que le concept d'obligation d'information disparaît.

Mme Lambelin et Mme Turan proposent dans la recommandation 15 d'insérer les mots : « , dont les partenaires sociaux, » après les mots « la société civile ». Il est important d'informer davantage les partenaires sociaux et de les associer à la transposition des directives européennes.

Mme Lambelin insiste sur la démarche active d'informer puisqu'il existe déjà des sites qui informent de manière passive.

M. Vanlouwe craint que l'instauration d'une forme de « concertation sociale » dans le cadre de la transposition des directives n'ait pour effet de ralentir ce processus de transposition.

M. Henry explique qu'il n'est pas question de mener une concertation sociale, mais bien d'informer la société civile. La société civile concernée par la directive est souvent bien au fait du dossier et il peut être utile de prendre connaissance de ses propositions le plus tôt possible. Par ailleurs, l'intervenant concède qu'alimenter un site internet n'est pas la même chose que d'informer les citoyens de manière active.

M. Vanlouwe répète que l'organisation de cycles de consultations étendues risque de ralentir encore plus le processus de transposition des directives. Il faut dire clairement s'il s'agit d'informer la société civile ou bien de l'associer au processus. L'intervenant dit n'avoir aucune objection au fait que l'on informe les citoyens, les partenaires sociaux, la société civile, etc.

M. Vanackere discerne une différence en termes de degré de contrainte entre la recommandation 15 et la recommandation 16. Dans la recommandation 15, il est question d'« associer » la société civile alors que dans l'accord de gouvernement fédéral, on parle plutôt de « concertation ». Les auditions ont montré que notre retard dans le processus de transposition est dû aussi au fait que le projet européen n'est pas suffisamment ancré dans nos esprits. On ne prend conscience d'une demande de l'Union européenne qu'à l'approche de l'échéance. Le meilleur moyen d'éviter cela est d'informer et

betrokken worden bij de vaststelling dat er een enorme politieke agenda op Europees vlak wordt georganiseerd.

De heer Vanlouwe denkt niet dat er tijdens de hoorzittingen sprake is geweest van de betrokkenheid van het middenveld. Het is volgens hem ook niet het geval in de andere landen van de Europese Unie. Betekent dit dan dat België een voortrekkersrol wil spelen op dat vlak? Of gaat dit enkel vertragingen met zich meebrengen?

De heer Vanackere stelt voor om deze aan te vullen als volgt: « De regeringen zetten een vorm van internetconsultatie over voorstellen van Europese wetgevingshandelingen op. »

De reacties van de professoren over die internetconsultatie waren over het algemeen heel positief. Het doel ervan is de aandacht van de publieke opinie voor het verschijnsel Europa te verbeteren.

Dergelijke consultatie draagt bij tot de participatie en de informatie van de burger. Zo'n website zal zich immers rechtstreeks tot de burgers, de ondernemingen, de verenigingen richten. Het is duidelijk een concrete en bruikbare vorm van participatieve democratie.

Aanbeveling 15 wordt aangenomen met 9 tegen 6 stemmen.

De commissie stemt in met de aldus gewijzigde aanbeveling 16.

Aanbeveling 17

De Senaat beveelt aan dat dezelfde departementen en, zo mogelijk, dezelfde personen worden betrokken bij de onderhandelingen en bij de omzetting van een richtlijn.

Indien het niet mogelijk is dezelfde personen bij de onderhandelingen en de omzetting te betrekken, geeft de onderhandelaar gedetailleerde inlichtingen aan de persoon die het dossier overneemt.

De heer Vanackere stelt vooreerst voor de eerste zin van aanbeveling 17 aan te vullen met de woorden « of de uitvoering van een wetgevingshandeling ». Het gaat immers niet altijd over het omzetten van een richtlijn maar in sommige gevallen over het uitvoeren van een wetgevingshandeling. Dat is meer een technische verbetering.

d'associer suffisamment tôt les parties prenantes dès que l'on constate que l'agenda politique dans les matières européennes est très chargé.

M. Vanlouwe ne pense pas qu'il ait été question, durant les auditions, de l'association de la société civile. Cela ne se fait d'ailleurs pas, selon lui, dans les autres pays de l'Union européenne. Est-ce à dire que la Belgique entend jouer un rôle de pionnier dans ce domaine? Ou considère-t-on qu'une telle association ne ferait que ralentir le processus?

M. Vanackere propose de la compléter par ce qui suit: « Les gouvernements mettent en place une forme de consultation par internet concernant les propositions d'actes législatifs européens. »

Les réactions des professeurs étaient en général très favorables à cette consultation par internet. Le but est d'améliorer l'attention portée par l'opinion publique au phénomène européen.

Une telle consultation contribue à la participation et à l'information du citoyen. En effet, un tel site internet s'adressera directement aux citoyens, aux entreprises et aux associations. Il s'agit clairement d'une forme concrète et praticable de démocratie participative.

La recommandation 15 est adoptée par 9 voix contre 6.

La commission approuve la recommandation ainsi modifiée.

Recommandation 17

Le Sénat recommande que les mêmes départements et, si possible, les mêmes personnes soient associés aux négociations et à la transposition d'une directive.

S'il n'est pas possible d'associer les mêmes personnes aux négociations et à la transposition, le négociateur fournit des informations détaillées à la personne qui reprend le dossier.

M. Vanackere propose tout d'abord de compléter la première phrase de la recommandation 17 par les mots « ou à la mise en œuvre d'un acte législatif ». En effet, il n'est pas toujours question de la transposition d'une directive, mais aussi, dans certains cas, de la mise en œuvre d'un acte législatif. Il s'agit d'une correction de nature plutôt technique.

De heer Vanackere dient vervolgens een amendement in om het eerste lid nog verder aan te vullen :

« *De overheden die de omzetting zullen verrichten, kunnen bij de onderhandelingen worden betrokken op de volgende wijzen :*

a) *de onderhandelaar zendt EU-documenten toe met een aanduiding van het stadium waarin het voorstel zich bevindt en een gericht verzoek om commentaar ;*

b) *de onderhandelaar en de omzettende overheid houden een intern instructie-overleg ter afstemming van de inbreng ;*

c) *de omzettende overheid neemt deel aan de onderhandelingen, in het bijzonder indien implementatie naar verwachting belangrijke consequenties zal hebben voor de regelgeving van de betrokken overheid ;*

d) *er wordt een dossierteam samengesteld, waarin de omzettende overheid van het onderhandelingsstadium tot en met het implementatiestadium in oplopende mate betrokken is. »*

Volgens de heer Vanackere concretiseert deze aanvulling de verschillende formules waarbij de omzettende overheid bij de onderhandelingen kan worden betrokken. De betrokkenheid houdt niet noodzakelijk in dat de omzettende overheid daadwerkelijk mee onderhandelt.

Om te voorkomen dat de opsomming exhaustief zou lijken, kan men de woorden « onder meer » invoegen.

Mevrouw Turan meent dat het amendement meer vragen oproept dan beantwoordt. De aanbevelingen gaan over de omzetting. Dit amendement gaat echter over welke overheid moet onderhandelen.

De heer Vanackere legt uit dat de onderhandelaars te weinig contacten hebben met de overheden die belast zijn met de omzetting. Zij moeten er nauwer bij betrokken worden. Het amendement geeft voorbeelden waardoor de overheden die de omzetting uitvoeren op tijd bij het proces worden betrokken.

Mevrouw Turan denkt dat dit niet altijd praktisch haalbaar is. Punt c) stelt voor dat de overheid die de omzetting uitvoert, ook deelneemt aan de onderhandelingen. Dit kan echter heel ingewikkeld worden wanneer de richtlijn gevolgen heeft voor verschillende overheden.

M. Vanackere dépose ensuite un amendement visant à encore compléter l'alinéa 1^{er} par ce qui suit :

« *Les différentes manières dont les autorités qui effectueront la transposition peuvent être associées aux négociations sont les suivantes :*

a) *le négociateur envoie les documents UE en indiquant le stade d'avancement de la proposition, ainsi qu'une demande de commentaire ciblée ;*

b) *le négociateur et l'autorité de transposition organisent une concertation interne visant à donner des instructions quant à la contribution à apporter aux négociations ;*

c) *l'autorité de transposition participe aux négociations, en particulier si l'on s'attend à ce que la mise en œuvre ait des répercussions importantes sur la réglementation de l'autorité concernée ;*

d) *il est constitué une équipe chargée du dossier, à laquelle l'autorité de transposition est associée dans une mesure croissante, depuis le stade de négociation jusqu'au stade de mise en œuvre. »*

Selon M. Vanackere, l'ajout proposé vise à concrétiser les différentes formules permettant d'associer l'autorité de transposition aux négociations. Le fait que l'autorité de transposition soit associée aux négociations n'implique pas nécessairement qu'elle y participe de manière effective.

Afin d'éviter que l'énumération n'ait l'air exhaustive, on pourrait ajouter le mot « notamment ».

Mme Turan est d'avis que l'amendement suscite plus de questions qu'il n'apporte de réponses. Les recommandations portent sur la transposition. Or, cet amendement revient sur l'autorité qui doit négocier.

M. Vanackere explique que les négociateurs n'ont pas suffisamment de contacts avec les autorités chargées de la transposition. Il faut davantage les associer. L'amendement donne des exemples permettant de garantir que les autorités de transposition soient impliquées à temps dans le processus.

Mme Turan trouve que ce n'est pas toujours réalisable d'un point de vue pratique. Le point c) suggère de faire participer l'autorité de transposition aux négociations. Or, cela peut être très compliqué si la directive a un impact sur différentes autorités.

De heer Vanackere antwoordt dat men een beroep kan doen op een van genoemde participatievormen, of nog op een andere die hier niet vermeld wordt. Als men deze voorbeelden niet vermeldt, blijft de tekst erg abstract.

Mevrouw Lambelin stelt voor het woord « zijn » te vervangen door « zouden zijn ».

De heer Vanlouwe verkiest dan weer om het woord « zijn » door « worden » te vervangen. Hij merkt bovendien op dat er in het eerste lid van aanbeveling nr. 17 sprake is van « departementen », terwijl het tweede lid dat men zou willen invoegen « overheden » vermeldt. Wat bedoelt men met « overheden » ? De federale overheid of ook de overheden van de deelstaten ? Deze laatste zijn betrokken bij de omzetting en zouden dat dus bij voorkeur ook moeten zijn bij de onderhandelingen.

Ten slotte wil spreker weten aan wie de onderhandelaar volgens punt a) de EU-teksten zou moeten opsturen. Aan zijn eigen overheid ? Aan alle overheden ? Aan de vaste vertegenwoordiging ?

De heer Vanackere erkent dat de tekst duidelijker moet zijn en de juiste termen moet hanteren. Het doel is dat alle overheden die verantwoordelijk zijn voor de omzetting nauw betrokken worden bij de onderhandelingen.

De onderhandelaar die krachtens punt a) de documenten moet opsturen, moet ze logischerwijze richten aan de departementen en/of personen buiten zijn eigen administratie. Het team dat belast is met de onderhandelingen moet de documenten dus sturen naar de Vlaamse, de Waalse of de Brusselse overheid.

De commissie stemt in met de gewijzigde aanbeveling 17.

Aanbeveling 18

De Senaat beveelt aan dat de persoon die de omzetting zal verrichten, zo snel mogelijk wordt aangewezen door de bevoegde overheid.

Er worden geen opmerkingen gemaakt.

M. Vanackere précise qu'on peut notamment avoir recours à l'une de ces formes de participation au choix, voire encore à une autre qui ne figure pas ici. Si l'on ne mentionne pas ces modalités, le texte reste très abstrait.

Mme Lambelin demande à remplacer le terme « sont » par « seraient ».

M. Vanlouwe préfère, quant à lui, remplacer le terme « *zijn* » par « *worden* ». Par ailleurs, il fait remarquer qu'il est question, à l'alinéa 1^{er} de la recommandation 17, de « départements » alors que l'alinéa 2 que l'on se propose d'ajouter mentionne les « autorités ». Qu'entend-on par « autorités » ? Est-ce l'autorité fédérale ou aussi les autorités fédérées ? Celles-ci sont impliquées dans la transposition et donc, devraient aussi de préférence l'être dans les négociations.

Enfin, le sénateur aimerait savoir à qui le négociateur devrait envoyer les documents EU en vertu du point a). Est-ce à son autorité concernée ? A toutes les autorités ?

M. Vanackere reconnaît qu'il faut être plus précis et veiller à utiliser les termes adéquats. L'objectif est que toutes les autorités responsables de la transposition soient sûres que leurs départements et les personnes qui seront chargées de la transposition soient étroitement associés aux négociations.

Le négociateur qui, en vertu du a), doit envoyer des documents doit logiquement les adresser aux départements et/ou personnes en dehors de sa propre administration. L'équipe chargée de la négociation est donc tenue d'envoyer les documents à l'administration flamande, wallonne ou bruxelloise.

La commission approuve la recommandation 17 ainsi modifiée.

Recommandation 18

Le Sénat recommande que la personne qui effectuera la transposition soit désignée le plus rapidement possible par l'autorité compétente.

Ce point ne donne lieu à aucune observation.

Aanbeveling 19/1

De heer Vanackere dient een amendement in dat ertoe strekt een nieuwe aanbeveling in te voegen, luidende :

« *Bijzondere aandacht voor de omzettingstermijn*

19/1. De Senaat beveelt aan dat België tijdens de onderhandelingen grondig nagaat binnen welke omzettingstermijn het voorstel van richtlijn door België zou kunnen worden omgezet. De bepaling van de omzettingstermijn moet een belangrijk punt zijn bij de onderhandeling over elk voorstel van richtlijn. »

Volgens de heer Vanackere besteedt ons land te weinig aandacht aan de vastlegging van de omzettingstermijn. Heel wat moeilijkheden uit het verleden had men kunnen voorkomen door een langere omzettingstermijn te bepleiten.

De heer Vanlouwe vraagt zich af wat de toegevoegde waarde is van deze aanbeveling, aangezien aanbeveling 19 reeds voorziet in het opstellen van een kalender.

De heer Vanackere legt uit dat aanbeveling 19 voorziet in het opstellen van een kalender zodra de richtlijn een omzettingstermijn heeft vastgesteld. Aanbeveling 19/1 betreft de voorafgaande fase, wanneer men de vast te stellen termijn bespreekt. België heeft de gewoonte te volgen wat de Commissie voorstelt. Soms zou het echter moeten aangeven dat de voorgestelde termijn te kort is.

De heer Destexhe merkt op dat deze aanbeveling dus vóór aanbeveling 19 moet worden geplaatst.

De commissie stemt hiermee in.

Aanbeveling 19

De Senaat beveelt aan dat een kalender voor de omzetting wordt opgesteld binnen de twee maanden na de bekendmaking van de richtlijn. De kalender wordt opgenomen in de gegevensbank Eurtransbel en meegedeeld aan het betrokken parlement of de betrokken parlementen.

De heer Vanackere stelt voor om de eerste zin van deze aanbeveling te vervangen als volgt :

« *De Senaat beveelt aan dat het pilootdepartement een kalender voor de omzetting opstelt vóór de bekendmaking van de richtlijn* ».

Recommandation 19/1

M. Vanackere dépose un amendement qui tend à insérer une nouvelle recommandation rédigée comme suit :

« *Attention particulière au délai de transposition*

19/1. Le Sénat recommande que la Belgique examine attentivement, durant les négociations, dans quel délai elle pourrait transposer la proposition de directive. La fixation du délai de transposition doit être un élément clé de la négociation concernant toute proposition de directive. »

Selon M. Vanackere, notre pays accorde trop peu d'attention à la fixation du délai de transposition. Bon nombre de problèmes survenus dans le passé auraient pu être évités si l'on avait plaidé pour un délai de transposition plus long.

M. Vanlouwe s'interroge sur la valeur ajoutée de cette recommandation dans la mesure où la recommandation 19 prévoit déjà l'établissement d'un calendrier.

M. Vanackere explique que la recommandation 19 prévoit l'établissement d'un calendrier une fois que la directive a fixé un délai de transposition. La recommandation 19/1 s'inscrit avant cette phase, au moment où l'on discute du délai à fixer. La Belgique a l'habitude de suivre ce qui est proposé par la Commission. Or, elle devrait parfois faire valoir que le délai envisagé est trop court.

M. Destexhe fait remarquer que cette recommandation doit dès lors être insérée avant la recommandation 19.

La commission approuve

Recommandation 19

Le Sénat recommande qu'un calendrier de transposition soit établi dans les deux mois qui suivent la publication de la directive. Ce calendrier est intégré dans la banque de données Eurtransbel et communiqué au(x) parlement(s) concerné(s).

M. Vanackere propose de remplacer la première phrase de cette recommandation par ce qui suit :

« *Le Sénat recommande que le département pilote établisse un calendrier de transposition avant la publication de la directive.* »

Aanbeveling 19 stelt voor dat een kalender voor de omzetting wordt opgesteld binnen twee maanden na de bekendmaking van de richtlijn. Soms is de omzettingstermijn zelf echter korter dan twee maanden. Het amendement beveelt aan om de kalender nog vóór de bekendmaking van de richtlijn op te stellen en in de gegevensbank Eurtransbel op te nemen. Dat zou op zich geen probleem mogen zijn, aangezien België zich reeds tijdens de onderhandelingen een concreet beeld moet vormen van die kalender om een standpunt te kunnen innemen met betrekking tot de omzettingstermijn.

Mevrouw Lambelin stelt dan voor om een punt toe te voegen dat stelt dat België, wegens zijn ingewikkelde staatsstructuur, net als andere landen in dezelfde situatie, de mogelijkheid zou moeten hebben om vertragingen te rechtvaardigen vooraleer de Europese Unie dwangmaatregelen oplegt.

De heer Vanackere werpt op dat interne Belgische problemen nooit een vertraging in de omzetting kunnen rechtvaardigen.

De gewijzigde aanbeveling 19 wordt aangenomen door de commissie.

Aanbeveling 20

De Senaat beveelt aan dat de bevoegde minister het voorontwerp van omzettingswet, -decreet of -ordonnantie ten minste achttien maanden voor het verstrijken van de in de richtlijn bepaalde omzettingstermijn voorlegt aan de Ministerraad of de regering van de deelstaat. Voor besluiten bedraagt de termijn ten minste negen maanden.

Aanbeveling 21

De Senaat beveelt aan dat de regeringen het ontwerp van omzettingswet, -decreet of -ordonnantie ten minste drie maanden voor het verstrijken van de in de richtlijn bepaalde omzettingstermijn voorleggen aan het parlement. Indien de in de richtlijn bepaalde omzettingstermijn meer dan zes maanden bedraagt, moet het ontwerp meer dan vijf maanden voor het verstrijken van de termijn worden voorgelegd.

Aanbeveling 22

De Senaat beveelt aan dat de FOD Buitenlandse Zaken een systeem uitwerkt dat drie maanden en vervolgens één maand voor het verstrijken van de

La recommandation 19 propose qu'un calendrier de transposition soit établi dans les deux mois qui suivent la publication de la directive. Or, le délai de transposition lui-même est parfois plus court que deux mois. Le présent amendement recommande d'établir le calendrier et de l'intégrer dans la banque de données Eurtransbel avant même la publication de la directive. Cela ne devrait pas poser de problème en soi, puisque la Belgique doit déjà se faire une idée concrète de ce calendrier pendant les négociations, afin de pouvoir prendre position quant au délai de transposition.

Mme Lambelin propose alors d'ajouter un point disposant que du fait de sa complexité institutionnelle, la Belgique, comme d'autres pays dans la même situation, aurait une possibilité de justification de ses retards avant que l'Union européenne n'adopte des mesures contraignantes.

M. Vanackere objecte que les problèmes internes à la Belgique ne peuvent jamais justifier un éventuel retard de transposition.

La recommandation 19 modifié est approuvé par la commission.

Recommandation 20

Le Sénat recommande que le ministre compétent soumette l'avant-projet de loi, de décret ou d'ordonnance de transposition au Conseil des ministres ou au gouvernement de l'entité fédérée, dix-huit mois au moins avant l'expiration du délai de transposition fixé dans la directive. Pour les décisions, le délai est de neuf mois au moins.

Recommandation 21

Le Sénat recommande que les gouvernements soumettent le projet de loi, de décret ou d'ordonnance de transposition au parlement, trois mois au moins avant l'expiration du délai de transposition fixé dans la directive. Si le délai de transposition fixé dans la directive est supérieur à six mois, le projet doit être soumis plus de cinq mois avant l'expiration dudit délai.

Recommandation 22

Le Sénat recommande que le SPF Affaires étrangères élabore un système permettant d'envoyer un avertissement aux autorités de transposition trois

omzettingstermijn een verwittiging verstuurt naar de omzettende overheden. De laatste verwittiging wordt terzelfder tijd meegedeeld aan het pilootdepartement en het betrokken parlement.

De aanbevelingen 20, 21 en 22 worden samen besproken.

De heer Vanackere dient een amendement in om in aanbeveling 20 tussen de woorden « De Senaat beveelt aan dat » en de woorden « de bevoegde minister » de woorden « , indien de omzettingstermijn twee jaar of meer bedraagt, » in te voegen.

Voor richtlijnen waarvan de omzettingstermijn minder dan twee jaar bedraagt, is de termijn van achttien maanden moeilijk of niet haalbaar. Het amendement beperkt de draagwijdte van de aanbeveling tot richtlijnen waarvoor de omzettingstermijn minimum twee jaar bedraagt, – een termijn waarvoor vaak gekozen wordt.

De heer Vanackere stelt voor de aanbeveling 21 als volgt te vervangen :

« De Senaat beveelt aan dat, indien de omzettingstermijn één jaar of meer bedraagt, de regeringen het ontwerp van omzettingswet, -decreet of -ordonnantie ten minste drie maanden voor het verstrijken van de in de richtlijn bepaalde omzettingstermijn voorlegt aan het parlement. »

Wanneer de omzettingstermijn minder dan een jaar bedraagt, is het niet in alle gevallen mogelijk om het ontwerp van omzettingsnorm drie maanden voor het verstrijken van de termijn aan het parlement voor te leggen, – ook al gaat het dan wellicht veelal om relatief eenvoudig om te zetten richtlijnen. Daarom beperkt dit amendement de aanbeveling tot de richtlijnen waarvan de omzettingstermijn één jaar of meer bedraagt.

Mevrouw Lambelin meent dat te precieze termijnen problemen kunnen opleveren aangezien de omzettingstermijnen verschillen van richtlijn tot richtlijn.

De heer Vanackere stelt voor de laatste zin van deze aanbeveling te vervangen als volgt :

« De verwittigingen worden terzelfder tijd meegedeeld aan het regeringslid belast met de Europese Zaken, het pilootdepartement en het betrokken parlement. »

mois, puis un mois avant l'expiration du délai de transposition. Le dernier avertissement est communiqué en même temps au département pilote et au parlement concerné.

Les recommandations 20, 21 et 22 sont discutées conjointement.

M. Vanackere dépose un amendement visant à faire commencer la recommandation 20 par les mots « Si le délai de transposition est supérieur ou égal à deux ans, ».

Pour les directives dont le délai de transposition est inférieur à deux ans, le délai de dix-huit mois ne peut pas être respecté ou très difficilement. L'amendement vise à limiter la portée de la recommandation aux directives dont le délai de transposition est de minimum deux ans, qui est un délai fréquent.

M. Vanackere propose de rédiger la recommandation 21 comme suit :

« Si le délai de transposition est égal ou supérieur à un an, le Sénat recommande que les gouvernements soumettent le projet de loi, de décret ou d'ordonnance de transposition au Parlement, trois mois au moins avant l'expiration du délai de transposition fixé dans la directive. »

Si le délai de transposition est inférieur à un an, il n'est pas toujours possible de soumettre le projet de norme de transposition au Parlement au moins trois mois avant l'expiration du délai, même s'il s'agit dans ce cas probablement d'une directive dont la transposition est relativement aisée. C'est pourquoi le présent amendement limite la recommandation aux directives dont le délai de transposition est d'au moins un an.

Mme Lambelin estime que des délais trop précis risquent d'être problématiques, étant donné que les délais de transposition varient d'une directive à l'autre.

M. Vanackere propose de remplacer la dernière phrase de la recommandation 22 par ce qui suit :

« Les avertissements sont communiqués en même temps au membre du gouvernement chargé des Affaires européennes, au département pilote et au parlement concerné. »

Volgens de heer Vanackere moeten zowel het rege­ringslid belast met de Europese Zaken, het pilootdepar­tement als het parlement tijdig op de hoogte zijn van een eventuele vertraging in de omzetting, zodat zij alsnog kunnen ingrijpen.

De heer Vanackere stelt verder voor de aanbeveling 22 aan te vullen met een lid, luidende :

« De databank Eurtransbel zendt tevens verwittigin­gen uit naar de betrokken overheid voor een aankomende deadline van de omzettingskalender. »

Het huidige Eurtransbel bevat alarmfuncties waarbij automatische mails uitgestuurd worden. Dit alarmsys­teem zou kunnen worden uitgebreid met waarschuwin­gen voor aankomende deadlines opgesteld binnen de omzettingskalenders. Zo kan het doorheen het gehele proces, en niet enkel met zicht op de uiterste omzet­tingstermijn, ingezet worden (voorstel van professor Van Hecke).

Mevrouw Turan vindt dat in deze aanbevelingen een onderscheid moet gemaakt worden tussen richtlijnen met een omzettingstermijn van één jaar of meer en richtlijnen met een omzettingsperiode van twee jaar of meer. De periode opgelegd aan de regering om een omzettingswet, decreet of ordonnantie voor te leggen aan het parlement, moet wel degelijk afhankelijk zijn van de duur van de omzettingstermijn. De overheid moet vooral de tijd hebben om voor een ingewikkelde omzetting, een goed omzettingsvoorstel aan het parlement voor te leggen.

Volgens mevrouw Brouwers is het aangewezen om, ongeacht de duur van de omzettingstermijn, zes maanden voor het einde van de omzettingsperiode een omzettingsalarm te voorzien en op drie maanden voor het einde, een verplichting om het voorstel van omzet­tingswet, decreet of ordonnantie aan het parlement voor te leggen.

De heer Vanlouwe wenst dat de federale termen « pi­lootdepartement » en de « FOD Buitenlandse Zaken » in aanbeveling 22 zouden worden aangepast. De coördi­nerende rol inzake omzetting komt niet toe aan de FOD Buitenlandse Zaken. Er is immers geen hiërarchie tussen de FOD Buitenlandse Zaken en de andere adminis­traties. Er kan wel een soort interfederaal orgaan ontstaan, belast met deze opdracht.

Selon M. Vanackere, le membre du gouvernemen­te chargé des Affaires européennes, le département pilote et le parlement doivent être informés en temps voulu d'un éventuel retard dans le processus de transposition, de manière à pouvoir encore réagir.

M. Vanackere propose en outre de compléter la recommandation 22 par un alinéa rédigé comme suit :

« La banque de données Eurtransbel envoie égale­ment des avertissements à l'autorité concernée pour signaler l'imminence d'une échéance dans le calendrier de transposition. »

La banque de données Eurtransbel contient, dans sa forme actuelle, des fonctions d'alerte permettant d'envoyer des courriels automatiques. Ce système d'alerte pourrait être complété par un mécanisme d'aver­tissement destiné à attirer l'attention sur l'imminence d'échéances prévues dans les calendriers de transpo­sition. Il pourrait ainsi être déclenché tout au long du processus, et pas seulement en vue du délai ultime de transposition (proposition du professeur Van Hecke).

Mme Turan pense que ces recommandations doivent faire la distinction entre les directives dont le délai de transposition est d'au moins un an et celles dont le délai de transposition est d'au moins deux ans. Le délai imposé au gouvernement pour soumettre un projet de loi, de décret ou d'ordonnance de transposition au Par­lement, doit bel et bien être fonction de la durée du délai de transposition. En cas de transposition complexe, il faut surtout donner au gouvernement le temps d'élaborer une bonne proposition de transposition à soumettre au Parlement.

Selon Mme Brouwers, il convient de prévoir une procédure d'alerte six mois avant la fin du délai de transposition, quelle que soit la durée de celui-ci, et, trois mois avant la fin de ce délai, une obligation de sou­mettre la proposition de loi, de décret ou d'ordonnance de transposition au Parlement.

M. Vanlouwe souhaite que les termes fédéraux « département pilote » et « SPF Affaires étrangères » soient adaptés dans la recommandation 22. Le rôle de coordination en matière de transposition n'incombe pas au SPF Affaires étrangères. Il n'existe en effet aucune différence hiérarchique entre le SPF Affaires étran­gères et les autres administrations. Une sorte d'organe interfédéral pourrait en revanche être créé et chargé de cette mission.

Daarenboven vindt spreker het zinloos termijnen op te leggen als de niet-naleving ervan toch niet gesanctioneerd worden.

Volgens de heer Vanackere kan enkel de FOD Buitenlandse Zaken de eindverantwoordelijkheid dragen voor de omzetting want hij beschikt als enige over alle nodige gegevens om de omzettende overheid te informeren over het naderen van de deadline.

De heer Vanlouwe verwijst naar het amendement van de heer Vanackere bij de aanbeveling 22 waarbij aan de databank Eurtransbel de opdracht krijgt om aan de omzettende overheid een verwittiging te sturen van de aankomende deadline. Eurtransbel zou de verwittigingsprocedure van de FOD Buitenlandse Zaken kunnen overnemen, waarbij de verwijzing naar de FOD geschrapt kan worden.

Het voorstel om de verwijzing naar de FOD Buitenlandse Zaken te schrappen, wordt verworpen met 8 stemmen tegen 7.

De commissie stemt in met de gewijzigde aanbevelingen 20 en 21.

De aanbeveling 22 wordt, na amendement, aangenomen met 11 stemmen tegen 4.

Aanbevelingen 23

De Senaat beveelt aan dat de federale Staat en de deelstaten reeds voorbereidende maatregelen nemen zodra de grote lijnen van de ontworpen regelgeving duidelijk worden.

Dit punt geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

Aanbeveling 24

De Senaat beveelt aan dat de concrete omzettingsmaatregelen starten zodra een politiek akkoord over de richtlijn wordt bereikt. Er wordt niet gewacht op de bekendmaking van de richtlijn in het Publicatieblad.

Deze aanbeveling geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

L'intervenant juge en outre absurde d'imposer des délais si le non-respect de ceux-ci n'est pas sanctionné.

Selon M. Vanackere, seul le SPF Affaires étrangères peut assumer la responsabilité finale de la transposition car il est le seul à disposer de toutes les données nécessaires pour informer l'autorité de transposition de l'imminence de l'échéance.

M. Vanlouwe renvoie à l'amendement de M. Vanackere qui porte sur la recommandation 22 et qui charge la banque de données Eurtransbel d'envoyer à l'autorité de transposition un avertissement pour signaler l'imminence d'une échéance. Eurtransbel pourrait reprendre la procédure d'avertissement du SPF Affaires étrangères, auquel cas il suffirait de supprimer la référence au SPF.

La proposition de supprimer la référence au SPF Affaires étrangères est rejetée par 8 voix contre 7.

La commission approuve les recommandations 20 et 21 modifiées.

La recommandation 22 est adoptée, après amendement, par 11 voix contre 4.

Recommandation 23

Le Sénat recommande que l'État fédéral et les entités fédérées prennent des mesures préparatoires dès que les grandes lignes de la réglementation en projet sont clairement définies.

Ce point n'appelle aucune observation.

Recommandation 24

Le Sénat recommande que les mesures de transposition concrètes soient mises en œuvre dès que la directive fait l'objet d'un accord politique. Il n'y a pas lieu d'attendre la publication de la directive au Journal officiel.

Cette recommandation n'appelle aucune observation.

Aanbeveling 25

De Senaat beveelt aan dat de federale Staat en de deelstaten de voorstellen van richtlijn onderwerpen aan een reguleringsimpactanalyse (RIA). De analyse wordt verricht vóór de definitieve standpuntbepaling. De impactanalyses worden bezorgd aan de personen die over het voorstel onderhandelen en degenen die de richtlijn zullen moeten omzetten. Zij worden terzelfder tijd meegedeeld aan de betrokken parlementen.

De heer Vanackere stelt voor de aanbeveling aan te vullen als volgt : « De reguleringsimpactanalyse sluit aan bij de effectbeoordeling die de Europese Commissie zelf voor haar initiatieven doorvoert. »

De RIA die op nationaal niveau wordt georganiseerd, komt niet in de plaats van de Europese effectbeoordeling en dient daarmee uiteraard ook niet te overlappen, maar heeft betrekking op nationale aspecten die niet aan bod komen in de Europese effectbeoordeling.

Mevrouw Lambelin wil weten of het parlement dan wel de regering instaat voor de kosten en de uitvoering van de impactanalyse.

De heer Vanackere antwoordt dat de regering de kost draagt van de RIA.

Mevrouw Brouwers legt uit dat de bevoegde administratie binnen het Vlaams Gewest ook een RIA maakt van de voorontwerpen van decreet die aan de regering zullen worden voorgelegd. Het is een nuttig, zij het niet perfect instrument, dat zeker ook kan gebruikt worden voor de voorstellen van richtlijn. Het moet echter, gelet op de soms lange omzettingsperiode, regelmatig bijgewerkt worden. De spreker dient hiertoe een amendement in om in de tweede zin, na de woorden « definitieve standpuntbepaling », het volgende toe te voegen : « en wordt doorheen het proces stelselmatig geactualiseerd. »

Volgens mevrouw Brouwers heeft prof. Van Hecke verklaard dat het opstellen van een RIA vanaf een vroeg stadium in de onderhandelingen aan te bevelen is. Hij staat dan ook achter deze aanbeveling die de opmaak van de RIA vóór de definitieve standpuntbepaling plaatst. Maar hij maakt wel de terechte opmerking dat deze impactanalyses doorheen het omzettingsproces systematisch zou geüpdatet moeten worden. Dit gegeven wordt niet in de aanbevelingen 25 en 45 vermeld. Het amendement komt hieraan tegemoet.

Recommandation 25

Le Sénat recommande que l'État fédéral et les entités fédérées soumettent les propositions de directive à une analyse d'impact de la réglementation. Cette analyse est effectuée avant la prise de position définitive. Les analyses d'impact sont remises aux personnes qui négocient sur la proposition et à celles qui devront transposer la directive. Elles sont communiquées en même temps aux parlements concernés.

M. Vanackere propose de compléter la recommandation comme suit : « L'analyse d'impact de la réglementation se greffe sur l'évaluation d'incidence à laquelle la Commission européenne procède elle-même pour ses initiatives. »

L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) organisée au niveau national ne se substitue pas à l'évaluation d'incidence européenne et ne doit évidemment pas faire double emploi avec celle-ci ; elle porte sur des aspects nationaux qui ne sont pas visés par l'évaluation d'incidence européenne.

Mme Lambelin souhaite savoir si le parlement ou le gouvernement prend en charge les coûts et la mise œuvre de l'analyse d'impact.

M. Vanackere répond que les frais de l'AIR sont pris en charge par le gouvernement.

Mme Brouwers explique que l'administration compétente de la Région flamande réalise également une AIR des avant-projets de décret qui seront soumis au gouvernement. C'est un instrument utile, tout imparfait qu'il soit, qui peut également être utilisé pour les propositions de directive. Il doit néanmoins être régulièrement mis à jour compte tenu de la période de transposition parfois longue. L'intervenante dépose un amendement visant à insérer, dans la deuxième phrase, les mots « et systématiquement mise à jour tout au long du processus. » après les mots « prise de position définitive ».

Selon Mme Brouwers, le professeur Van Hecke a souligné que l'établissement d'une AIR est recommandé dès un stade précoce des négociations. Il souscrit dès lors à cette recommandation qui prévoit que l'analyse en question soit réalisée avant la prise de position définitive. Il fait toutefois remarquer à juste titre que ces analyses d'impact doivent être systématiquement actualisées tout au long du processus de transposition. Cet élément n'est pas mentionné dans les recommandations 25 et 45. L'amendement vise à remédier à cette lacune.

Mevrouw Lambelin vreest dat het toevoegen van steeds meer verbeteringsmechanismen het omzettingsproces zal vertragen.

Volgens de heer Vanlouwe werken reguleringsimpactanalyses in vergelijking met allerlei overlegprocedures helemaal niet zo vertragend.

De heer Vanackere voegt hieraan toe dat de RIA's eigenlijk het omzettingsproces niet kunnen vertragen omdat zij enkel de voorstellen van richtlijn betreffen.

De commissie stemt in met de verbeterde aanbeveling 25.

Aanbeveling 26

De Senaat beveelt aan dat de entiteiten die reeds een formele procedure van reguleringsimpactanalyse hebben ontwikkeld, die toepassen op de voorstellen van richtlijn, voor zover zij daarvoor geschikt is.

De federale Staat zou daartoe de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging kunnen wijzigen als volgt :

« Artikel 6, § 1, van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging wordt vervangen als volgt :

« Art. 6. § 1. Elk regeringslid voert, volgens de voorwaarden die door de Koning zijn vastgelegd bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de in artikel 5 bedoelde impactanalyse uit van de voorontwerpen van wet en van de ontwerpen van koninklijke of ministeriële besluiten die onder zijn bevoegdheid vallen en waarvoor de tussenkomst van de Ministerraad is vereist door een wettelijke of reglementaire bepaling. Hij voert volgens dezelfde voorwaarden de in artikel 5 bedoelde impactanalyse uit van de voorstellen van richtlijn die onder zijn bevoegdheid vallen. »

In artikel 9 van het koninklijk besluit van 21 december 2013 houdende uitvoering van titel 2, hoofdstuk 2, van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging wordt een paragraaf 1/1 ingevoegd, luidende :

Mme Lambelin craint qu'à force de vouloir rajouter des mécanismes d'amélioration, on ralentisse le processus de transposition.

Selon M. Vanlouwe, les analyses d'impact de la réglementation ne retardent pas tellement le processus, comparativement à diverses procédures de concertation.

M. Vanackere ajoute que les AIR ne peuvent en réalité pas ralentir le processus de transposition dès lors qu'elles ne portent que sur les propositions de directive.

La commission approuve la recommandations 25 corrigée.

Recommandation 26

Le Sénat recommande que les entités qui ont déjà mis au point une procédure formelle d'analyse d'impact de la réglementation l'appliquent aux propositions de directive, pour autant que la procédure s'y prête.

L'État fédéral pourrait, à cet effet, apporter les modifications suivantes à la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative :

« L'article 6, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative est remplacé par ce qui suit :

« Art. 6. § 1^{er}. Chaque membre du gouvernement procède, dans les conditions fixées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres, à l'analyse d'impact visée à l'article 5, des avant-projets de loi et des projets d'arrêtés royaux ou ministériels qui relèvent de sa compétence et pour lesquels l'intervention du Conseil des ministres est requise par une disposition légale ou réglementaire. Il procède, dans les mêmes conditions, à l'analyse d'impact, visée à l'article 5, des propositions de directive qui relèvent de sa compétence. »

Dans l'article 9 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 portant exécution du titre 2, chapitre 2, de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative, il est inséré un paragraphe 1^{er}/1 rédigé comme suit :

« § 1/1. De impactanalyses die betrekking hebben op voorstellen van richtlijn worden bezorgd aan het Parlement. »

De heer Vanackere stelt voor het woord « richtlijn » telkens vervangen door het woord « wetgevingshandeling van de Europese Commissie » omdat het niet alleen om richtlijnen gaat, maar ook om andere wetgevingshandelingen.

De commissie gaat akkoord om dit amendement als een technische correctie voor alle aanbevelingen te beschouwen.

Mevrouw Lambelin vindt dat niet alle voorstellen van richtlijn een RIA vereisen. Zij stelt voor te bepalen dat impactanalyses optioneel zijn voor de ingewikkeldste richtlijnen.

De commissie stemt in met aanbeveling 26.

Aanbeveling 27

De Senaat beveelt aan in de gecoördineerde wetten op de Raad van State de mogelijkheid in te schrijven dat de federale minister bevoegd voor Buitenlandse of Europese Zaken, de leden van de gemeenschaps- of gewestregeringen belast met Buitenlandse of Europese Zaken, en het Overlegcomité op hun vraag in een zeer vroeg stadium van de procedure van omzetting of de uitvoering worden ingelicht over het standpunt van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over de bevoegdheidsverdeling inzake de aangelegenheden die het voorwerp vormen van de omzetting of uitvoering van het EU-recht. De Raad van State kan worden verzocht te adviseren over concrete knelpunten inzake de bevoegdheidsverdeling. De aanvrager van het advies kan bij de Raad een informatieve nota indienen waarin hij zijn visie over de bevoegdheidsverdeling uiteenzet.

Mevrouw Lambelin vraagt zich af of hier geen politieke rol wordt gegeven aan de Raad van State, terwijl zijn rol wetgevend is ?

De heer Vanackere herinnert eraan dat het een probleem van juridische aard is. De Raad van State moet een advies geven over het probleem van de bevoegdheid en de aanbeveling suggereert dat hij dat vooraf zou doen.

« § 1^{er}/1. Les analyses d'impact relatives aux propositions de directive sont transmises au Parlement. »

M. Vanackere propose de remplacer chaque fois les mots « de directive » par les mots « d'acte législatif de la Commission européenne », car il ne s'agit pas seulement de directives mais également d'autres actes législatifs.

La commission est d'accord de considérer cet amendement comme une correction technique pour l'ensemble des recommandations.

Mme Lambelin estime que toutes les propositions de directive ne nécessitent pas une analyse d'impact. Elle propose de prévoir que les analyses d'impact sont optionnelles pour les directives les plus compliquées.

La commission approuve la recommandation 26.

Recommandation 27

Le Sénat recommande d'insérer dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État la possibilité que le ministre fédéral compétent pour les Affaires étrangères ou européennes, les membres des gouvernements de Communauté ou de Région compétents pour les Affaires étrangères ou européennes, et le Comité de concertation puissent, à leur demande, être informés à un stade précoce de la procédure de transposition ou de l'exécution, de la position de la section de législation du Conseil d'État quant à la répartition des compétences dans les matières qui font l'objet de la transposition ou de la mise en œuvre du droit de l'UE. Le Conseil d'État peut être invité à rendre un avis relatif à des problèmes concrets en matière de répartition des compétences. Le demandeur peut déposer au Conseil d'État une note informative dans laquelle il expose sa vision sur la répartition des compétences.

Madame Lambelin se demande si on ne donne pas un rôle trop politique au Conseil d'État alors que son rôle est législatif ?

M. Vanackere rappelle que c'est une question d'ordre juridique. Le Conseil d'État doit donner un avis sur la question de la compétence et la recommandation suggère qu'il le fasse avant.

Mevrouw Lambelin vraagt zich af of men de financiële kostprijs van die procedure voor de Raad van State heeft kunnen ramen.

Volgen de heer Vanackere zou een laattijdig verzoek veel meer kosten. Het is essentieel om zo vlug mogelijk de bevoegdheden te kennen.

De heer Henry stipt aan dat het om een facultatieve mogelijkheid gaat. Men voorziet slechts in de mogelijkheid dat de Raad van State wordt geraadpleegd. Het gaat niet om een automatisch verzoek. De regering zal daarover geval per geval beslissen.

De commissie stemt in met deze aanbeveling.

Aanbeveling 28

De Senaat beveelt aan dat, indien een richtlijn aangelegenheden regelt die behoren tot de bevoegdheid van twee of meer entiteiten, de betrokken overheden nauwkeurig toezien op de volledige en correcte omzetting van de richtlijn, onder meer door in een concordantietabel te inventariseren welke richtlijnbevestiging wordt omgezet door welke norm(en).

Deze aanbeveling geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

Aanbeveling 29

De Senaat beveelt aan dat, indien een richtlijn aangelegenheden regelt die behoren tot de bevoegdheid van twee of meer entiteiten en de richtlijn enige beleidsvrijheid toekent aan de omzetter, de betrokken omzettende overheden in België hierover tijdig met elkaar overleg plegen en nagaan of eventuele verschillen in de omzetting geen ongewenste effecten tot gevolg kunnen hebben. De Senaat kan hierin een coördinerende rol vervullen.

De heer Vanlouwe dient een amendement in dat ertoe strekt de laatste zin van de aanbeveling te schrappen omdat er reeds verschillende organen bestaan die deze coördinerende rol kunnen opnemen, zoals bijvoorbeeld het Overlegcomité of de interministeriële conferenties. Trouwens, de Senaat is reeds betrokken bij het Federaal Adviescomité voor Europese aangelegenheden, samen met de Kamer.

Mme Lambelin se demande si l'on a pu évaluer le coût financier de cette procédure pour le Conseil d'État.

Selon M. Vanackere une demande tardive coûtera en effet bien plus cher. Il est essentiel d'être fixé sur les compétences au plus vite.

M. Henry estime qu'il s'agit d'une possibilité optionnelle. On ne fait que prévoir que le Conseil d'État puisse être sollicité. Ce n'est pas une sollicitation automatique. Le gouvernement en décidera au cas par cas.

La commission approuve cette recommandation.

Recommandation 28

Lorsqu'une directive porte sur des matières qui relèvent de la compétence de deux entités ou plus, le Sénat recommande aux autorités concernées de veiller minutieusement à une transposition complète et correcte de la directive, entre autres en inventoriant, à l'aide d'une table de concordance, quelle disposition de la directive est transposée par quelle(s) norme(s).

Cette recommandation n'appelle pas de discussion particulière.

Recommandation 29

Lorsqu'une directive porte sur des matières qui relèvent de la compétence de deux entités ou plus et que la directive donne une certaine marge de manœuvre à l'instance à laquelle incombe la transposition, le Sénat recommande que les niveaux de pouvoir concernés se concertent en temps voulu à ce sujet et vérifient si d'éventuelles différences de transposition ne risquent pas d'avoir des conséquences indésirables. Le Sénat peut jouer un rôle de coordination à cet égard.

M. Vanlouwe dépose un amendement visant à supprimer la dernière phrase de la recommandation, car il existe déjà plusieurs organes susceptibles d'assumer ce rôle de coordination, comme le comité de concertation ou les conférences interministérielles. D'ailleurs, le Sénat est déjà associé, avec la Chambre, au Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes.

Mevrouw Lambelin meent dat men de laatste zin van de aanbeveling moet handhaven. De Senaat moet een coördinerende rol vervullen. Ook de deskundigen hebben dat onderstreept. Professor Dony van de ULB, die in commissie werd gehoord, heeft dat punt benadrukt.

De heer Vanlouwe antwoordt dat het hier verschillende beleidsniveaus betreft. Deze aanbeveling verwijst duidelijk naar « de betrokken omzettende overheden in België ». Dit initiatief komt meestal van de regeringen. Het overlegcomité heeft hierin een bepaalde rol te vervullen. Waarom zou de Senaat plots hen die rol willen ontnemen ? De Senaat handelt immers op een ander niveau. De aanbeveling zou moeten wijzen op het feit dat de coördinerende rol beter moet worden uitgeoefend door het overlegcomité.

De heer Vanackere wijst erop dat het Overlegcomité regeringen bijeenbrengt terwijl de Senaat parlementsliden bijeenbrengt. Spreker ontkent het nut van het overlegcomité niet, maar is van oordeel dat het niet de plaats is voor overleg over de concrete toepassing van richtlijnen. De Senaat moet zich manifesteren als ontmoetingsplaats, overeenkomstig de Grondwet. Wanneer verschillende overheden betrokken zijn door bepaalde maatregelen in uitvoering van een Europese richtlijn moeten zij hiervan op de hoogte zijn. Dat geldt niet alleen op het uitvoerende maar ook op het parlementaire niveau.

De heer Vanlouwe blijft bij zijn standpunt. Hij weet dat er bij het overlegcomité bepaalde blokkeringen bestaan. Is het dan niet aangewezen om een aanbeveling te formuleren dat een verbetering van deze coördinatie bij het orgaan dat ermee belast is aan te moedigen ?

Hij begrijpt trouwens niet hoe de Senaat deze coördinatierol praktisch zal kunnen vervullen. Gaat de Senaat de ministers wekelijks uitnodigen om te weten wat er met bepaalde omzettingen gebeurd is ?

Mevrouw Brouwers merkt op dat het Federaal Adviescomité voor Europese aangelegenheden, waarin zowel senatoren als kamerleden zetelen, de minister bevoegd voor de coördinatie van de Europese zaken, kan vorderen. Indien men de coördinerende rol niet aan de Senaat zelf wenst te geven, kan men het aan dit Adviescomité toevertrouwen. In ieder geval is mevrouw Brouwers het er niet mee eens om de coördinatie enkel en alleen toe te vertrouwen aan de uitvoerende macht, via een Overlegcomité dat niet optimaal werkt.

Mme Lambelin estime qu'il faut conserver la dernière phrase de la recommandation. Le Sénat doit jouer un rôle de coordination. Les experts l'ont également souligné ; le professeur Dony de l'ULB, entendu en commission, a insisté sur ce point.

M. Vanlouwe répond que plusieurs niveaux de pouvoir sont concernés, puisque la recommandation en question parle clairement des « niveaux de pouvoir concernés ». Cette initiative émane le plus souvent des gouvernements. Le comité de concertation joue un rôle déterminé à ce niveau. Pourquoi le Sénat voudrait-il soudain le priver de ce rôle ? En effet, la Haute Assemblée agit à un niveau différent. La recommandation devrait souligner que le rôle de coordination devrait idéalement être pris en charge par le comité de concertation.

M. Vanackere indique que le comité de concertation réunit des gouvernements alors que le Sénat réunit des parlementaires. Il ne nie pas l'utilité du comité de concertation, mais estime que ce n'est pas l'instance appropriée pour la concertation sur l'application concrète de directives. Le Sénat doit se profiler en tant que lieu de rencontre, conformément à ce que prévoit la Constitution. Lorsque plusieurs autorités sont concernées par certaines mesures en application d'une directive européenne, elles doivent en être informées. Cela est vrai non seulement au niveau exécutif mais aussi au niveau parlementaire.

M. Vanlouwe maintient son point de vue. Il sait que certains blocages existent au comité de concertation. N'est-il pas indiqué, dès lors, de formuler une recommandation soulignant la nécessité d'améliorer cette coordination au sein de l'organe qui en est chargé ?

Il ne voit d'ailleurs pas comment le Sénat pourra jouer ce rôle de coordination pratiquement. Va-t-il inviter les ministres chaque semaine pour savoir ce qu'il est advenu de telle ou telle transposition ?

Mme Brouwers observe que le Comité d'avis fédéral chargé des questions européennes, au sein duquel siègent aussi bien des sénateurs que des députés, peut requérir le ministre compétent pour la coordination des Affaires européennes. Si l'on ne souhaite pas confier le rôle de coordination au Sénat lui-même, on peut en charger ce Comité d'avis. Mme Brouwers n'est en tout cas pas d'accord de confier la coordination au seul pouvoir exécutif, par le biais d'un comité de concertation qui ne fonctionne pas de manière optimale.

Het amendement van de heer Vanlouwe wordt verworpen met 11 stemmen tegen 4.

Aanbeveling 29 wordt aangenomen met 11 stemmen tegen 4.

Aanbeveling 30

De Senaat beveelt aan dat het ontwerp van wet, decreet of ordonnantie dat een richtlijn omzet en daarbij *goldplating* toepast, daarvan uitdrukkelijk melding maakt in de memorie van toelichting. De memorie van toelichting verantwoordt tevens waarom *goldplating* noodzakelijk is en toont aan waarom de toepassing van *goldplating* geen belemmering vormt voor de tijdige omzetting.

Aanbeveling 31

De Senaat beveelt aan dat een omzettingsnorm in beginsel geen andere regelingen bevat dan degene die noodzakelijk zijn voor de omzetting.

Van dit beginsel kan slechts in uitzonderlijke omstandigheden worden afgeweken. De afwijking moet steunen op een reguleringsimpactanalyse en overleg met de stakeholders.

Zij wordt uitdrukkelijk vermeld in de kalender voor de omzetting die wordt opgesteld binnen de twee maanden na de bekendmaking van de richtlijn. De vermelding verantwoordt waarom de ruimere wetswijziging wenselijk is.

Aanbeveling 32

De Senaat beveelt aan dat het ontwerp van wet, decreet of ordonnantie dat een richtlijn omzet en daarbij opteert voor een ruimere wijziging dan degene die noodzakelijk is voor de omzetting, daarvan uitdrukkelijk melding maakt in de memorie van toelichting en verantwoordt waarom de ruimere wijziging wenselijk is.

De aanbevelingen 30, 31 en 32 worden samen besproken.

Mevrouw Lambelin dient een amendement in om deze punten te doen vervallen. Volgens spreekster hoeven *goldplating* en een ruimere wetswijziging niet

L'amendement de M. Vanlouwe est rejeté par 11 voix contre 4.

Recommandation 29 est approuvée par 11 voix contre 4.

Recommandation 30

Le Sénat recommande que le projet de loi, de décret ou d'ordonnance qui transpose une directive en pratiquant une surréglementation, l'indique expressément dans l'exposé des motifs. Le texte de l'exposé des motifs explique également en quoi la surréglementation est indispensable et en quoi elle ne fait pas obstacle à la transposition dans le délai imparti.

Recommandation 31

Le Sénat recommande qu'une norme de transposition ne contienne en principe aucune autre disposition que celles nécessaires à la transposition.

Il ne peut être dérogé à ce principe que dans des circonstances exceptionnelles. La dérogation doit s'appuyer sur l'outil d'analyse d'impact de la réglementation et sur une concertation avec les parties prenantes.

Elle doit figurer expressément dans le calendrier de transposition établi dans les deux mois qui suivent la publication de la directive. Il y a lieu de justifier en quoi une modification plus vaste de la législation est souhaitable.

Recommandation 32

Le Sénat recommande que le projet de loi, de décret ou d'ordonnance qui transpose une directive en procédant à une modification plus vaste qu'il n'est nécessaire à la transposition, l'indique expressément dans l'exposé des motifs et explique pourquoi cette modification est souhaitable.

Les recommandations 30, 31 et 32 sont discutées conjointement.

Mme Lambelin dépose un amendement afin de supprimer ces points. Selon l'intervenante, la surréglementation et une modification plus vaste ne sont pas

noodzakelijk negatief te zijn en scheppen ze soms de mogelijkheid beschermingsmechanismen in te stellen. Het is dus niet nodig *goldplating* te beperken. Het gaat om de soevereiniteit van de Belgische Staat.

De heer Vanackere wijst erop dat aanbeveling 30 (die over *goldplating* gaat) dat absoluut niet verbiedt, maar suggereert dat men het uitdrukkelijk vermeldt. Het is een manier om een compromis te vinden tussen bepaalde beleidsniveaus die, in hun regeerakkoord duidelijk de wil hebben geuit om *goldplating* te voorkomen, en andere die dat niet hebben gedaan. Het compromis bestaat erin de *goldplating* te melden wanneer ze wordt toegepast en aan te tonen dat *goldplating* de omzetting van de richtlijnen binnen de opgelegde termijn niet zal belemmeren.

Mevrouw Lambelin verwijst naar aanbeveling 32 die uitdrukkelijk voorziet dat « een omzettingnorm in beginsel geen andere regelingen bevat dan degene die noodzakelijk zijn voor de omzetting ».

Mevrouw De Sutter ziet een verschil in de formulering van de aanbevelingen 30 en 31, waarbij deze laatste veel negatiever is geformuleerd.

De heer Vanackere legt vooreerst het verschil uit tussen *goldplating* (bij de omzetting strengere normen hanteren dan deze voorzien in de richtlijn) en de omzetting als aanleiding voor een ruimere wetswijziging (ruimer dan noodzakelijk voor de omzetting). In beide gevallen zouden dezelfde regels moeten gelden, te weten dat indien een overheid opteert voor *goldplating* of voor de ruimere wetgeving, ze dit uitdrukkelijk moet vermelden in de memorie van toelichting, verantwoordt waarom het wenselijk is, en aantonen dat het geen belemmering vormt voor de tijdige omzetting.

Mevrouw Lambelin is het hier niet mee eens omdat elke lidstaat beschikt over manoeuvreer ruimte bij de omzetting van een richtlijn. Waarom moet de overheid dan verantwoordt indien zij gebruik wil maken van die manoeuvreer ruimte en voor een ruimere omzetting opteert? *Goldplating* wordt veel te negatief voorgesteld, terwijl het dat niet noodzakelijk is.

forcément négatives et permet parfois d'instaurer des mécanismes de protection. Il n'est donc pas nécessaire de limiter dans cette surréglementation. Cela relève de la souveraineté étatique belge.

M. Vanackere précise que la recommandation 30 (qui traite de la surréglementation) ne l'interdit absolument pas mais qu'elle suggère qu'on l'indique explicitement. C'est une façon de trouver un compromis entre certains niveaux de pouvoirs qui, dans leur accord de gouvernement, ont clairement exprimé leur volonté d'éviter la surréglementation et d'autres qui ne l'ont pas fait. Le compromis consiste à mentionner la surréglementation lorsqu'elle est pratiquée et à démontrer qu'elle n'empêchera pas la transposition de la directive dans les délais impartis.

Mme Lambelin renvoie à la recommandation 31 qui prévoit explicitement qu'une norme de transposition ne contient en principe aucune autre disposition que celles nécessaires à la transposition.

Mme De Sutter discerne une différence dans la formulation des recommandations 30 et 31, cette dernière étant formulée dans des termes sensiblement plus négatifs.

M. Vanackere commence par expliquer la différence entre la surréglementation (l'application, lors de la transposition, de normes plus strictes que celles prévues dans la directive) et la transposition en tant que processus mis à profit pour procéder à une modification plus large de la législation (plus large que ce qui est nécessaire à la transposition). Dans les deux cas de figure, les mêmes règles devraient s'appliquer : qu'elle opte pour la surréglementation ou pour une modification législative plus large, l'autorité doit justifier explicitement son choix dans l'exposé des motifs en précisant en quoi ce choix est pertinent et en démontrant qu'il ne fait pas obstacle à la transposition dans le délai imparti.

Mme Lambelin n'est pas d'accord parce que chaque État membre dispose d'une marge de manoeuvre lors de la transposition d'une directive. Pourquoi l'autorité aurait-elle à se justifier pour profiter de cette marge de manoeuvre et procéder à une transposition plus large? La surréglementation est présentée comme un élément beaucoup trop négatif, ce qu'elle n'est pas nécessairement.

De heer Vanlouwe acht een omstandige verantwoording in de memorie van toelichting noodzakelijk.

De dames Turan en De Sutter vinden het ook niet aangewezen dat in de memorie van toelichting een verantwoording moet gegeven worden voor een eventuele *goldplating*. Zij gaan wel akkoord dat de *goldplating* een omzettingstermijn niet in het gedrang mag brengen.

De heer Wahl vindt dat men *goldplating* niet moet verantwoorden in de memorie van toelichting, maar dat men er gewoon de redenen voor moet uitleggen.

Mevrouw Lambelin meent dat men een rechtmatige praktijk als *goldplating* noch moet verantwoorden, noch moet uitleggen.

Verscheidene leden wijzen erop dat het woord « *surréglementation* » in de Franse tekst van de aanbeveling een negatieve bijklank heeft.

Bij wijze van compromis stelt de heer Vanackere voor het woord « *surréglementation* » te vervangen door *goldplating*, dat in het Frans en in het Nederlands kan worden gebruikt.

De heer Henry stelt voor het woord « *surréglementation* » veeleer te omschrijven en « *une réglementation plus poussée que la stricte application de la directive européenne* » te schrijven. Die omschrijving is aanvaardbaar in beide talen.

De heer Vanackere stelt tenslotte voor om de aanbevelingen 29 en 30 die respectievelijk handelen over *goldplating* en omzetting als aanleiding voor een ruimere wetwijziging samen te voegen tot volgende tekst : « De Senaat beveelt aan dat het ontwerp van wet, decreet of ordonnantie dat een richtlijn omzet en daarbij *goldplating* toepast of opteert voor een ruimere wijziging dan degene die noodzakelijk is voor de omzetting, daarvan uitdrukkelijk melding maakt in de memorie van toelichting. De memorie van toelichting verantwoordt tevens waarom *goldplating* of die ruimere wijziging noodzakelijk is en waarom de toepassing van *goldplating* of die ruimere wijziging geen belemmering vormt voor de tijdige omzetting. »

Indien de commissie echter het woord *goldplating* in de tekst van de aanbevelingen wil behouden, stelt de heer Henry voor het in een voetnoot uit te leggen.

De commissie stemt met dat voorstel in.

M. Vanlouwe estime qu'une justification circonstanciée dans l'exposé des motifs est nécessaire.

Mmes Turan et De Sutter trouvent qu'il n'est pas indiqué de devoir fournir dans l'exposé des motifs une justification à l'éventuelle surréglementation. Elles s'accordent à reconnaître que la surréglementation ne peut pas porter atteinte au délai de transposition.

M. Wahl estime qu'il ne s'agit pas de justifier la surréglementation dans l'exposé des motifs mais simplement d'en expliquer les raisons.

Mme Lambelin estime qu'il faut ni justifier ni même expliquer une pratique comme la surréglementation qui est parfaitement légitime.

Plusieurs membres signalent que le mot « *surréglementation* » dans le texte français de la recommandation a des connotations négatives.

En guise de compromis, M. Vanackere propose de remplacer le mot « *surréglementation* » par le mot « *goldplating* », qui peut être utilisé en français et en néerlandais.

M. Henry suggère de plutôt paraphraser le mot « *surréglementation* » et de mettre « *une réglementation plus poussée que la stricte application de la directive européenne* ». Cette expression pourrait être valable dans les deux langues.

M. Vanackere propose enfin de fusionner les recommandations 29 et 30 qui traitent respectivement du *goldplating* et de la transposition comme opportunité pour procéder à une modification plus vaste de la législation, pour arriver au texte suivant : « Le Sénat recommande au projet de loi, de décret ou d'ordonnance qui transpose une directive en pratiquant le *goldplating* ou en procédant à une modification plus vaste qu'il n'est nécessaire à la transposition, l'indique expressément dans l'exposé des motifs. L'exposé des motifs justifie également en quoi le *goldplating* ou cette modification plus vaste est indispensable et en quoi elle ne fait pas obstacle à la transposition dans le délai imparti. »

Si par contre, la commission souhaite garder le mot *goldplating* dans le texte des recommandations, M. Henry suggère de l'expliquer dans une note de bas de page.

La commission marque son accord sur cette suggestion.

Dit voorstel wordt door de commissie aangenomen met 10 tegen 4 stemmen.

Recommandations n° 32/1

De heer Vanackere dient een amendement in om een nieuwe aanbeveling in te voegen, die luidt als volgt :

32/1. De Senaat beveelt aan dat de overheden die een verplichte consultatie hebben ingevoerd voor de totstandkoming van normen met wetgevende en reglementaire kracht, het verzoek om advies zo snel mogelijk aan de adviserende instantie voorleggen. »

Volgens de heer Vanackere houden de moeilijkheden die de verplichte consultatie voor de omzetting met zich brengt, niet alleen verband met de mogelijke overschrijding van de voorgeschreven consultatietermijn, zoals in aanbeveling 33 is vermeld, maar ook met de laattijdige aanvraag van een advies. Het verdient aanbeveling het advies zo vroeg mogelijk te vragen. Zo vermijdt men dat de tijdige omzetting in het gedrang komt. Bovendien hoeft de adviesaanvrager dan geen spoedadvies aan te vragen dat minder grondig is. Een trage start van het omzettingsproces gaat vaak ten koste van de tijd die aan de adviserende instanties wordt gegund.

Mevrouw Brouwers stelt voor om aan het einde van deze aanbeveling de volgende tekst toe te voegen : « De overheden moeten de adviesaanvraag vanaf de publicatie van de richtlijn indienen ».

Uiteraard is het ook belangrijk dat dat de adviesaanvraag aangevraagd wordt en bovendien ook tijdig. Die verplichte aanvraag en timing staan niet in de aanbeveling waardoor de mogelijkheid openblijft dat de bevoegde overheid geen of laattijdig een adviesaanvraag indient. Nochtans is een vroege adviesaanvraag cruciaal. Met dit amendement worden de overheden verzocht hun adviesaanvraag in te dienen vanaf de publicatie van de richtlijn. Op dat moment is de inhoud volledig bekend.

De commissie beslist om na de woorden « reglementaire kracht », de aanbeveling als volgt aan te vullen : « , de richtlijn vanaf haar bekendmaking ter informatie meedelen aan de instantie die een advies over de omzettingenorm ervan zal moeten uitbrengen. Het verzoek om advies over het ontwerp van omzettingenorm wordt zo snel mogelijk aan de adviserende instantie voorgelegd ».

Cette proposition est approuvée par la commission par 10 voix contre 4.

Recommandation n° 32/1

M. Vanackere dépose un amendement visant à insérer une nouvelle recommandation libellée comme suit :

32/1. Le Sénat recommande que les autorités qui ont instauré une procédure obligatoire de consultation pour la genèse de normes à caractère législatif ou réglementaire soumettent la demande d'avis à l'instance consultative dans les plus brefs délais. »

Selon M. Vanackere, les problèmes dus à la consultation obligatoire avant la transposition ne sont pas liés uniquement au risque de dépassement du délai de consultation prescrit, tel que visé dans la recommandation 33, mais aussi au fait que la demande d'avis est parfois faite tardivement. Il est recommandé de demander l'avis dès que possible, afin d'éviter tout risque de retard de transposition. Cela permet en outre au demandeur de ne pas devoir demander un avis en urgence, lequel avis sera, par définition, moins approfondi. Un lent démarrage du processus de transposition est souvent au détriment du temps imparti aux instances d'avis.

Mme Brouwers propose d'ajouter le texte suivant à la fin de la recommandation : « Les autorités doivent introduire la demande d'avis dès la publication de la directive ».

Bien entendu, il est important également que la demande d'avis soit introduite et qu'elle le soit en temps utile. Le caractère obligatoire de cette demande et le moment où elle doit être introduite ne figurent pas dans la recommandation. Il est dès lors possible que l'autorité compétente n'introduise pas de demande d'avis ou qu'elle le fasse tardivement. Il est pourtant crucial qu'une demande d'avis soit formulée à un stade précoce. Le présent amendement vise à inviter les autorités à introduire leur demande d'avis dès la publication de la directive. Le contenu de celle-ci est alors parfaitement connu.

La commission décide de compléter la recommandation après les mots « législatif ou réglementaire » par les mots « communiquer la directive, dès sa publication, à titre d'information à l'instance appelée à émettre un avis sur la norme de transposition. La demande d'avis sur le projet de norme de transposition est soumise à l'instance consultative dans les plus brefs délais ».

Aanbeveling 33

De Senaat beveelt aan dat de overheden die een verplichte consultatie hebben ingevoerd voor de totstandkoming van normen met wetgevende of verordenende kracht, systematisch bepalen dat advies geacht wordt gunstig te zijn bij het uitblijven van een reactie binnen de consultatietermijn. Ook de mededeling dat er geen advies zal worden gegeven, komt neer op het geven van een gunstig advies.

Mevrouw Lambelin meent dat de organen, bij het uitblijven van een reactie binnen een bepaalde termijn, het feit dat ze binnen die termijn niet reageren, minstens moeten kunnen verantwoorden voor men het advies als gunstig beschouwt.

Mevrouw Turan vraagt over welk advies men het hier heeft en welke instantie verondersteld wordt het te geven.

De heer Vanackere antwoordt dat men het soort van verplicht advies bedoelt, dat vaak noodzakelijk is bij een decretale procedure of een andere wetgevingsprocedure, anders kan de procedure niet worden voortgezet. Men heeft benadrukt dat wanneer er geen antwoord komt op de adviesaanvraag, er momenteel geen dwangmiddel bestaat om het te krijgen, en dat dit probleem een oorzaak is van laattijdige omzettingen.

De spreker voegt er voor mevrouw Lambelin aan toe dat België het risico loopt te moeten betalen voor de gevolgen van de vertraging die veroorzaakt wordt door het uitblijven van een advies.

Mevrouw Turan vindt dat men moet wachten om over het ontwerp van omzetting te beslissen voor men een officieel advies vraagt, onder andere aan de sociale partners. Wanneer het evenwel om proactieve informatie gaat, vindt spreekster dat dit veeleer onder het reeds besproken punt 15 valt.

De heer Vanackere denkt dat niet. De vrij zware sanctie die erin bestaat het ontbreken van een antwoord als een positief antwoord te beschouwen is slechts denkbaar wanneer men erop toeziet dat het advies op tijd gevraagd wordt.

Mevrouw Brouwers wijst erop dat er in de vorige aanbeveling nog sprake was van een voorstel van richtlijn. Hier is de richtlijn aangenomen en bekendgemaakt. In dit stadium kan de mededeling alleen maar positief zijn. Vermelde sanctie is dan gerechtvaardigd.

Recommandation 33

Le Sénat recommande que les autorités qui ont instauré une procédure obligatoire de consultation pour la genèse de normes à caractère législatif ou réglementaire, prévoient systématiquement qu'en l'absence de réaction dans le délai de consultation imparti, l'avis est réputé favorable. De même, la communication selon laquelle aucun avis ne sera donné est assimilée à un avis favorable.

Mme Lambelin déclare qu'en l'absence de réaction dans un certain délai, il faudrait que les entités aient la possibilité de se justifier sur leur absence de réaction dans ce délai, avant de considérer l'avis comme favorable.

Mme Turan demande de quel avis on parle ici, et quelle instance est censée le donner.

M. Vanackere répond que l'on vise le type d'avis obligatoire, très souvent requis dans le cadre d'une procédure décrétable ou autre procédure législative, et sans lequel la procédure ne peut se poursuivre. Il a été souligné qu'à défaut de réponse à la demande d'avis, il n'existe actuellement pas de moyen contraignant pour l'obtenir, et que ce problème est source de transpositions tardives.

L'orateur ajoute, à l'intention de Mme Lambelin, que c'est la Belgique qui risque de devoir payer les conséquences du retard dû à l'absence d'avis.

Mme Turan estime qu'il faut attendre de disposer du projet de transposition avant de demander un avis officiel, notamment aux partenaires sociaux. S'il s'agit en revanche d'information proactive, l'intervenante estime que cela rentre plutôt dans le cadre du point 15 déjà discuté.

M. Vanackere ne le pense pas. On ne peut admettre la sanction assez lourde consistant à considérer l'absence de réponse comme une réponse positive, que si l'on veille à faire en sorte que la demande d'avis soit formulée à temps.

Mme Brouwers fait remarquer que, dans la recommandation précédente, il était encore question d'une proposition de directive. Ici, la directive a été votée et publiée. La communication à ce stade ne peut qu'être bénéfique. La sanction précitée est alors justifiée.

De heer Vanackere stelt voor om de woorden « na overleg » toe te voegen.

De commissie stemt in met de aldus verbeterde aanbeveling.

Aanbeveling 34

De Senaat beveelt aan dat de federale regering en de regeringen van de deelstaten binnen de internationale samenwerkingsverbanden, onder meer de Benelux Unie, erop toezien dat de toepassing van het Europese Unierecht geen problemen voor de grensoverschrijdende samenwerking met zich brengt.

Mevrouw Lambelin vraagt waarom men het Benelux-overleg die plaats geeft.

De heer Vanackere antwoordt dat het slechts een voorbeeld is.

De heer Henry stelt bijgevolg voor het opschrift van dat lid te wijzigen, omdat de indruk wordt gewekt dat het alleen over de Benelux gaat.

De heer Vanackere stelt voor het veeleer over « internationale samenwerking » te hebben.

De commissie stemt hiermee in.

Aanbeveling 35

De Senaat beveelt aan dat de Staat, de gemeenschappen en de gewesten de mogelijkheid nagaan om met een bijzondere machtigingsnorm hun regering de bevoegdheid te geven een bepaalde richtlijn om te zetten.

Van deze machtiging mag alleen gebruik worden gemaakt indien de omzetting langs parlementaire weg niet meer tijdig kan worden uitgevoerd. De machtiging moet bovendien beantwoorden aan de vereisten vastgelegd in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof :

— de machtiging moet uitdrukkelijk en ondubbelzinnig zijn ;

M. Vanackere propose d'insérer les mots « après concertation ».

La commission marque son accord sur la recommandation ainsi modifiée.

Recommandation 34

Le Sénat recommande que le gouvernement fédéral et les gouvernements des entités fédérées veillent, dans le cadre des accords de coopération internationaux, dont l'Union Benelux, à ce que l'application du droit de l'Union européenne n'entraîne pas des problèmes sur le plan de la coopération transfrontalière.

Mme Lambelin demande pourquoi l'on accorde cette place à la concertation Benelux.

M. Vanackere indique qu'il ne s'agit que d'un exemple.

Dès lors, M. Henry suggère de modifier le titre de cet alinéa, qui donne l'impression que l'on n'y vise que le Benelux.

M. Vanackere propose de parler plutôt de « coopération internationale ».

La commission marque son accord.

Recommandation 35

Le Sénat recommande que l'État, les Communautés et les Régions étudient la possibilité de donner à leur gouvernement, par le biais d'une habilitation spéciale, le pouvoir de transposer une directive déterminée.

Il ne peut être fait usage de cette habilitation que si une transposition par la voie parlementaire ne peut plus aboutir dans les délais. L'habilitation doit par ailleurs répondre aux conditions définies par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle :

— l'habilitation doit être explicite et sans équivoque ;

— de bij besluit genomen maatregelen moeten worden bekrachtigd bij een norm met kracht van wet en dit binnen een in de machtigingsnorm vastgestelde termijn, bij gebreke waarvan het besluit wordt geacht nooit uitwerking te hebben gehad.

De heren Vanlouwe en Vanackere stellen voor deze aanbeveling te schrappen.

Gelet op de democratische legitimiteit van de omzetting van Europese regelgeving in Belgisch recht, is het niet aangewezen de inbreng van de nationale parlementen terug te schroeven. De instrumenten om bevoegdheden aan de regeringen te delegeren, zijn hoe dan ook voorhanden.

De commissie stemt hiermee in.

Aanbeveling 36

De Senaat beveelt aan dat de FOD Buitenlandse Zaken in samenwerking met de administratie van de deelstaten een vademecum opstelt dat concreet de verschillende stappen van het omzettingsproces beschrijft. Dit vademecum kan door eenieder worden geraadpleegd op de website van de FOD Buitenlandse Zaken. Het wordt bezorgd aan de parlementsleden.

Deze aanbeveling geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

Aanbeveling 37

De Senaat beveelt aan dat de parlementen binnen hun eigen bevoegdheidssfeer op systematische wijze de discussiedocumenten, het jaarlijks wetgevingsprogramma en de ontwerpen van wetgevingshandelingen onderzoeken die hen door de Europese Commissie worden toegezonden. Zij treden zo nodig met haar in dialoog, overeenkomstig protocol nr. 1 betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie.

Deze aanbeveling geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

— les mesures prises par arrêté doivent être confirmées par une norme ayant force de loi dans un délai déterminé par la norme d'habilitation ; à défaut, l'arrêté sera censé n'avoir jamais produit ses effets.

MM. Vanlouwe et Vanackere proposent de supprimer cette recommandation.

Eu égard à la légitimité démocratique de la transposition de la réglementation européenne en droit belge, il n'est pas opportun de réduire le rôle des parlements nationaux en la matière. Les instruments permettant de déléguer des compétences aux gouvernements sont de toute façon disponibles.

La commission marque son accord.

Recommandation 36

Le Sénat recommande que le SPF Affaires étrangères élabore, en collaboration avec l'administration des entités fédérées, un vade-mecum décrivant précisément les différentes étapes du processus de transposition. Ce vade-mecum serait consultable sur le site internet du SPF Affaires étrangères et serait remis aux membres des parlements.

Ce texte n'appelle pas d'observation.

Recommandation 37

Le Sénat recommande que les parlements examinent systématiquement, chacun dans sa sphère de compétence, les documents de consultation, le programme législatif annuel et les projets d'actes législatifs que leur transmet la Commission européenne. Ils en discutent avec elle si nécessaire, conformément au protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne.

Cette recommandation ne donne lieu à aucune discussion.

Aanbeveling 38

De Senaat beveelt aan dat de parlementen binnen hun eigen bevoegdheidssfeer op systematische wijze de ontwerpen van wetgevingshandelingen die hen door de Europese Commissie worden toegezonden, onderzoeken in het licht van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid zoals bepaald in Protocol nr. 2 betreffende de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

Deze aanbeveling geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

Aanbeveling 39

De Senaat beveelt aan dat de parlementen een samenwerkingsakkoord sluiten om uitvoering te kunnen geven aan het Protocol nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid gehecht aan de Europese Verdragen.

Mevrouw Lambelin heeft vragen over het nut van een dergelijk akkoord.

De heer Vanlouwe antwoordt dat er gerefereerd wordt naar het ontwerp van samenwerkingsakkoord dat de zeven parlementen enkele jaren geleden hebben gesloten en dat een regeling bevat voor de verdeling van de twee stemmen waarover België verdragsrechtelijk beschikt voor de uitoefening van de subsidiariteitstoets. Dat ontwerp is nog niet ondertekend, maar wordt wel toegepast. Indien België in het kader van die toetsing de oranje of de gele kaart wenst te trekken, dan beschikt zij over twee stemmen. Die stemmen worden verdeeld over de zeven parlementen volgens de in dat ontwerp van akkoord vastgestelde procedure.

Er moet voor geijverd worden dat alle parlementen dit ontwerp van akkoord ondertekenen zodat eventuele betwistingen over die stemverdeling juridisch kunnen worden beslecht. Bij gebreke van een dergelijk akkoord, bestaat het risico dat België niet over een rechtsinstrument beschikt om die subsidiariteitstoets uit te oefenen.

De commissie stemt in met deze aanbeveling.

Recommandation 38

Le Sénat recommande que les parlements examinent systématiquement, chacun dans sa sphère de compétence, les projets d'actes législatifs que leur transmet la Commission européenne à la lumière des principes de subsidiarité et de proportionnalité, comme le prévoit le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Cette recommandation ne donne lieu à aucune discussion.

Recommandation 39

Le Sénat recommande que les parlements concluent un accord de coopération de manière à pouvoir mettre en œuvre le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité attachés aux traités européens.

Mme Lambelin se pose des questions sur l'utilité d'un tel accord.

M. Vanlouwe répond qu'il s'agit d'une référence au projet d'accord de coopération conclu il y a quelques années par les sept parlements, qui contient des règles en vue de la répartition des deux voix dont la Belgique dispose en vertu des traités pour l'exercice du contrôle de subsidiarité. Ce projet n'a pas encore été signé, mais il est déjà appliqué. Si la Belgique souhaite attribuer une carte orange ou jaune dans le cadre de ce contrôle, elle dispose de deux voix. Ces voix sont réparties entre les sept parlements selon la procédure fixée dans le projet d'accord en question.

Il faut plaider pour que tous les parlements signent ce projet d'accord, afin que d'éventuelles contestations relatives à cette répartition des voix puissent être tranchées juridiquement. À défaut d'un tel accord, la Belgique risque d'être privée de l'instrument juridique lui permettant d'exercer ce contrôle de subsidiarité.

La commission marque son accord sur cette recommandation.

Aanbeveling 40

De Senaat beveelt aan dat de parlementen, in overleg met de parlementen van de andere lidstaten, ijveren voor een verlenging van de termijn van acht weken waarin zij aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie een gemotiveerd advies over een ontwerp van wetgevingshandeling moeten toezenden waarin wordt uiteengezet waarom het betrokken ontwerp niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel.

De heer Vanlouwe stelt vast dat de subsidiariteitstoets vandaag nagenoeg een lege doos is omdat vele landen hiervoor tijd tekort komen. De Nederlandse Tweede Kamer heeft een rapport bekendgemaakt dat ook pleit voor een verlenging van die termijn. Hij wijst er ook op dat er op Europees niveau wordt onderzocht hoe deze termijn van acht weken anders kan worden geïnterpreteerd zonder het Europees verdrag te moeten wijzigen. Zo zou bijvoorbeeld de maand augustus niet langer meetellen in de termijn en zou deze termijn pas aanvangt wanneer de vertaling in alle lidstaten klaar is.

De heer Vanackere is van oordeel dat de passage « ijveren voor een verlenging van de termijn van acht weken » zal worden geïnterpreteerd als een vraag om een verdragswijziging, waarvan de kans op slagen laag wordt geacht.

De heer Vanlouwe kan zich hierin vinden. Maar het Verdrag van Lissabon zal ooit wel eens worden geëvalueerd. Het zou dan ook raadzaam zijn dat er vanuit de Senaat een duidelijk signaal wordt gegeven dat de in het Verdrag bepaalde termijn moet worden verlengd. Indien verschillende Lidstaten op dezelfde golflengte zitten, dan zal dat signaal aan kracht winnen. Een verdragsrechtelijke verlenging is trouwens te verkiezen boven een termijnberekening die louter op verdragsinterpretatie berust.

De heer Vanackere stelt voor de aanbeveling te reformuleren in die zin dat de Senaat de termijn van acht weken te krap vindt en van oordeel is dat er geijverd moet worden voor een verruiming van de termijn waarbinnen de parlementen een gemotiveerd advies moeten toezenden aan de Europese instellingen. Daarmee wordt aangegeven dat ook het begin van de termijn en de schorsing ervan onder ogen moeten worden genomen.

De commissie stemt hiermee in.

Recommandation 40

Le Sénat recommande que les parlements, en concertation avec les parlements des autres États membres, s'efforcent d'obtenir une prolongation du délai de huit semaines dans lequel ils doivent adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé sur un projet d'acte législatif précisant pourquoi le projet concerné n'est pas conforme au principe de subsidiarité.

M. Vanlouwe constate qu'à l'heure actuelle, le contrôle de subsidiarité est pratiquement une « boîte vide », parce que beaucoup de pays manquent de temps en la matière. La deuxième Chambre néerlandaise a publié un rapport allant également dans le sens d'une prolongation du délai. Il est également faire remarquer qu'au niveau européen, on a entamé une réflexion en vue d'interpréter autrement ce délai de 8 semaines, sans devoir pour autant modifier le traité européen. Ainsi, on pourrait par exemple ne pas compter le mois d'août dans ce délai et le délai ne commence à courir que lorsque la traduction a été réalisée dans tous les États membres.

M. Vanackere pense que le passage « s'efforcent d'obtenir une prolongation du délai de huit semaines » sera interprété comme une demande de modification du traité, dont la chance d'aboutir est jugée peu élevée.

M. Vanlouwe souscrit à ces propos. Mais le Traité de Lisbonne devra bien être évalué un jour. Il serait dès lors judicieux que le Sénat lance un signal clair quant à la nécessité de prolonger le délai prévu dans le traité. Si plusieurs États membres sont sur la même longueur d'onde, ce signal n'en aura que plus de force. Une prolongation conventionnelle est d'ailleurs préférable à un calcul du délai qui serait basé purement et simplement sur une interprétation du traité.

M. Vanackere propose de reformuler la recommandation en ce sens que le Sénat juge le délai de huit semaines trop court et estime qu'il faut s'efforcer d'obtenir un allongement du délai dans lequel les parlements doivent adresser un avis motivé aux institutions européennes. Cela permettrait d'indiquer qu'il faut aussi tenir à l'oeil la prise de cours du délai et sa suspension.

La commission marque son accord.

Aanbeveling 41

De Senaat beveelt aan dat de parlementen gebruik maken van de mogelijkheid om, net als iedere burger, bedrijf of instelling, de Europese Commissie inhoudelijke voorstellen te doen voor het schrijven of intrekken van regelgeving op EU-niveau.

Aanbeveling 42

De Senaat beveelt aan dat de parlementen, in overleg met de parlementen van de andere lidstaten, ijveren voor de invoering van een versterkte procedure van « groene kaart » waarmee de nationale parlementen zelf een voorstel van wetgevingshandeling bij de Europese Unie kunnen indienen en de Europese instellingen ertoe verplichten hierover een standpunt in te nemen.

De aanbevelingen 41 en 42 worden samen besproken.

De heer Henry heeft vragen bij deze twee aanbevelingen. Enerzijds werkt de huidige procedure niet goed. Anderzijds lijkt het vreemd om de parlementen, als een burger, rechtstreeks te laten optreden op Europees niveau, terwijl er een Belgische vertegenwoordiging is in het Europees Parlement en de Belgische regeringen vertegenwoordigd zijn in de Europese Unie. Het zou vreemd zijn als een parlement alleen het initiatief neemt om een voorstel in te dienen bij de Europese Unie, zonder enig overleg met de andere Belgische parlementen.

Ook de heer Destexhe staat sceptisch tegenover deze twee aanbevelingen. Hoewel de basisidee hem gegrond lijkt, geven ze aanleiding tot drie bezwaren.

1. Gaan deze twee aanbevelingen niet voorbij aan het doel van het informatieverlag, met name de kwestie van de omzetting van het recht van de Europese Unie in Belgisch recht ?

2. Doet het initiatiefrecht dat men aan de nationale parlementen wil verlenen geen afbreuk aan het monopolie inzake wetgevend initiatief van de Europese Commissie ?

3. Vergt de tenuitvoerlegging van deze twee aanbevelingen geen wijziging van de Europese verdragen ?

Recommandation 41

Le Sénat recommande que les parlements usent de la possibilité qui leur est offerte comme à tout citoyen, entreprise ou institution, d'adresser à la Commission européenne des propositions de fond en vue de l'élaboration ou de l'abrogation d'une réglementation au niveau européen.

Recommandation 42

Le Sénat recommande que les parlements, en concertation avec les parlements des autres États membres, œuvrent à l'instauration d'une procédure renforcée de « carte verte » permettant aux parlements nationaux de déposer eux-mêmes une proposition d'acte législatif auprès de l'Union européenne et de contraindre les institutions européennes à se prononcer au sujet de celle-ci.

Les recommandations 41 et 42 sont discutées conjointement.

M. Henry avoue être perplexe vis-à-vis de ces deux recommandations. D'une part, la procédure actuellement en vigueur ne fonctionne pas de manière adéquate. D'autre part, il semble incongru que les parlements seraient amenés, comme un citoyen, à intervenir directement au niveau européen, alors qu'il y a une représentation belge au Parlement européen et que les gouvernements belges sont représentés auprès de l'Union européenne. Il serait bizarre qu'un parlement prenne tout seul l'initiative de déposer une proposition auprès de l'Union européenne, sans aucune concertation avec les autres parlements belges.

M. Destexhe se déclare également sceptique vis-à-vis de ces deux recommandations. Bien que l'idée de base lui semble fondée, elles soulèvent trois objections.

1. La question se pose de savoir si les deux recommandations ne dépassent pas l'objet du rapport d'information, à savoir la problématique de la transposition du droit de l'Union européenne en droit belge.

2. Les pouvoirs d'initiative que l'on propose de conférer aux parlements nationaux, ne portent-ils pas atteinte au monopole d'initiative législative de la Commission européenne ?

3. La mise en œuvre des deux recommandations ne nécessite-t-elle pas une modification des Traités européens ?

De heer Vanlouwe is voorstander van het behoud van aanbeveling 42. Ze is innovatief. Of ze haalbaar is, is een andere kwestie. De basisgedachte is dat de betrokkenheid van de lidstaten niet alleen tot uiting moet komen via het Europees Parlement, maar ook via de nationale parlementen. Indien een voldoende aantal van die parlementen een mandaat geeft aan de Europese Commissie om een ontwerp van Europese wetgeving opnieuw te onderzoeken, dan vormt dat een positief signaal dat de Europese betrokkenheid van de lidstaten zal versterken.

De heer Vanackere merkt op dat de betreffende procedure reeds bestaat (art. 7.2 van Protocol nr. 2 betreffende de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid).

Om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de heren Henry en Destexhe, dient de heer Vanackere een amendement in om aanbeveling 42 aan te vullen met een lid, luidende :

« De procedure houdt in dat, wanneer één derde van de nationale parlementen hierom verzoekt, de Europese Commissie een voorstel van wetgevingshandeling om nieuwe wetgeving in te voeren of bestaande wetgeving te wijzigen agendeert. De Commissie geeft aan waarom zij dit voorstel al dan niet steunt. »

Het voorgestelde lid concretiseert de procedure van de « groene kaart » die in het eerste lid wordt aanbevolen. De tekst van het voorgestelde lid neemt een aanbeveling over die in het voorjaar van 2014 werd aangenomen door het Deense Parlement.

In het licht hiervan werpt de heer Vanackere de vraag op of aanbeveling 41 moet worden behouden. Wenst de Senaat op dit vlak een impuls te geven in het licht van de problematiek van de achterstand bij de omzetting van Europese richtlijnen ?

De commissie stemt in met amendement en de aldus geamendeerde aanbeveling 42. Ze valt weliswaar buiten het onderwerp van het informatieverlag, maar zal toch een *eyeopener* zijn voor tal van parlementsleden.

Aanbeveling 41 vervalt omdat ze voor dit informatieverlag overbodig is.

M. Vanlouwe se dit favorable au maintien de la recommandation 42, qui est novatrice. Quant à savoir si elle est réalisable, c'est une autre question. L'idée de base est que l'implication des États membres ne doit pas se manifester exclusivement par le biais du Parlement européen, mais également par celui des parlements nationaux. Si un nombre suffisant de ces parlements chargent la Commission européenne d'examiner à nouveau un projet de législation européenne, cela constitue un signal positif qui renforcera la participation européenne des États membres.

M. Vanackere fait observer que la procédure dont question, existe déjà (art. 7.2. du Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité).

Afin de donner suite aux observations de MM. Henry et Destexhe, M. Vanackere dépose un amendement visant à compléter la recommandation 42 par un alinéa rédigé comme suit :

« La procédure a pour objet de mettre à l'ordre du jour de la Commission européenne une proposition d'acte législatif visant à instaurer une nouvelle législation ou à modifier la législation existante, lorsqu'un tiers des parlements nationaux le demandent. La Commission précise les raisons pour lesquelles elle soutient ou ne soutient pas la proposition. »

L'alinéa proposé concrétise la procédure de « carte verte » recommandée dans le premier alinéa. Le texte de l'alinéa proposé reprend une recommandation adoptée par le Parlement danois au printemps 2014.

À la lumière de ce qui précède, M. Vanackere demande si la recommandation 41 doit être maintenue. Le Sénat souhaite-t-il créer un nouvel élan à la lumière de la problématique du retard de transposition des directives européennes ?

La commission souscrit à l'amendement proposé et approuve la recommandation 42 ainsi amendée. Cette recommandation sort de l'objet proprement dit du rapport d'information, mais permettra d'attirer l'attention de nombreux parlementaires sur cette question.

La recommandation 41 est supprimée car elle est superflue dans le cadre du présent rapport d'information.

Aanbeveling 43

De Senaat beveelt aan dat elke vaste commissie van de parlementen de prioritaire dossiers aanmerkt in het jaarlijkse wetgevings- en werkprogramma van de Europese Commissie. Daarmee geeft elke commissie aan welke voorstellen op het beleidsverantwoordelijke terrein van de commissie, parlementair getoetst moeten worden. De lijst van prioritaire voorstellen wordt aan de betrokken regering meegedeeld.

Een prioritair voorstel wordt in de betrokken commissie geagendeerd zodra het is gepubliceerd.

Daarnaast kunnen parlementsleden in de loop van het jaar te allen tijde verzoeken Europese voorstellen in een commissie te agenderen.

De heer Vanackere merkt op dat er is voorgesteld om in deze aanbeveling de verplichting in te schrijven voor de parlementen om elkaar op de hoogte te brengen van de toetsing van een prioritair voorstel. Spreker vindt dat erg formalistisch en niet echt noodzakelijk.

De commissie gaat hier niet verder op in en stemt in met aanbeveling 43.

Aanbeveling 44

De Senaat beveelt aan dat de parlementen een procedure van voorbehoud van parlementaire behandeling invoeren. Een parlement kan, binnen twee maanden nadat het een voorstel voor een wetgevingshandeling als bedoeld in artikel 2 van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie heeft ontvangen, besluiten dat zij het voorstel van zodanig politiek belang acht dat zij over de behandeling daarvan op bijzondere wijze wenst te worden geïnformeerd. Het parlement stelt de regering daarvan schriftelijk in kennis.

De regering maakt na die mededeling onverwijld een parlementair voorbehoud in het kader van de voor de behandeling van het voorstel te volgen wetgevingsprocedure.

Binnen vier weken na de mededeling vindt een overleg plaats met de regering over het bijzondere politieke belang van het voorstel, waarin tevens

Recommandation 43

Le Sénat recommande que chaque commission permanente des parlements désigne les dossiers prioritaires dans le programme législatif annuel et dans le programme de travail annuel de la Commission européenne. Ce faisant, chaque commission indique quelles propositions relevant de sa compétence doivent être contrôlées par le parlement. La liste des propositions prioritaires est communiquée au gouvernement concerné.

Une proposition prioritaire est inscrite à l'ordre du jour de la commission concernée dès sa publication.

En outre, les parlementaires peuvent demander à tout moment de l'année que des propositions européennes soient inscrites à l'ordre du jour d'une commission.

M. Vanackere fait remarquer que dans le cadre de cette recommandation, on propose d'imposer aux parlements l'obligation de s'informer mutuellement du contrôle parlementaire d'une proposition prioritaire. Il trouve cette obligation très formaliste et pas vraiment nécessaire.

La commission ne poursuit pas plus avant la discussion à ce sujet et approuve la recommandation 43.

Recommandation 44

Le Sénat recommande que les parlements instaurent une procédure de réserve d'examen parlementaire. Dans les deux mois suivant la réception d'une proposition d'acte législatif visée à l'article 2 du protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, un parlement peut décider que la proposition revêt une importance politique telle qu'il souhaite être tenu particulièrement informé de l'examen de celle-ci. Le parlement en informe le gouvernement par écrit.

Après avoir reçu cette information, le gouvernement émet sans délai une réserve parlementaire dans le cadre de la procédure législative à suivre pour l'examen de la proposition.

Dans les quatre semaines suivant l'information du gouvernement, une concertation est organisée avec celui-ci au sujet de l'importance politique

afspraken worden gemaakt over de wijze van informatieverstrekking door de regering, over het verloop van de onderhandelingen en van de wetgevingsprocedure en over eventueel vervolgoverleg.

De procedure van voorbehoud van behandeling kan worden geregeld in artikel 92^{quater} van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en in de reglementen van de parlementen.

De heer Vanackere dient een amendement in om in deze aanbeveling de volgende wijzigingen aan te brengen :

A. het opschrift vervangen als volgt : « Bijzondere informatieverstrekking aan het parlement » ;

B. het tweede lid opheffen ;

C. in het vierde lid, de woorden « De procedure van voorbehoud van behandeling » vervangen door de woorden « Deze procedure ».

Volgens de heer Vanackere vervangt dit amendement het begrip « voorbehoud van parlementaire behandeling » door het begrip « Bijzondere informatieverstrekking aan het parlement ». Dat laatste geeft de inhoud van de aanbeveling beter weer. Immers, « voorbehoud van parlementaire behandeling » lijkt in te houden dat de regering bij de onderhandelingen slechts een standpunt kan innemen na een mandaat van het parlement te hebben ontvangen. Dat is evenwel niet de strekking van deze aanbeveling. De bedoeling is dat het parlement op een grondige wijze over een voorstel van Europese wetgevingshandeling wordt geïnformeerd door de betrokken regering en hierover overleg pleegt, zonder dat zulks de regering belet een bepaald standpunt in te nemen.

Een systeem waarbij het parlement de regering een mandaat moet geven, kan in België overigens voor problemen zorgen wanneer verschillende parlementen betrokken zijn en uiteenlopende mandaten zouden geven. Dit is niet het geval als het louter gaat om een informatie- en overlegverplichting voor de regering.

De commissie stemt in met dit amendement en de aldus geamendeerde aanbeveling 44.

particulière de la proposition ; il y est décidé du mode d'information par le gouvernement, du déroulement des négociations et de la procédure législative, ainsi que de l'éventuelle concertation ultérieure.

La procédure de réserve d'examen peut être établie à l'article 92^{quater} de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et dans les règlements des parlements.

M. Vanackere dépose un amendement en vue d'apporter les modifications suivantes dans cette recommandation :

A. remplacer l'intitulé par ce qui suit : « Information particulière du parlement » ;

B. supprimer l'alinéa 2 ;

C. dans l'alinéa 4, remplacer les mots « La procédure de réserve d'examen » par les mots « Cette procédure ».

Selon M. Vanackere, le présent amendement vise à remplacer la notion de « réserve d'examen parlementaire » par la notion d'« information particulière du parlement ». Cette dernière expression rend mieux compte du contenu de la recommandation. En effet, l'expression « réserve d'examen parlementaire » laisse entendre que le gouvernement ne peut prendre position dans les négociations qu'après avoir reçu un mandat du parlement, ce qui n'est cependant pas le sens de la recommandation concernée. L'objectif poursuivi est que le parlement soit tenu pleinement informé par le gouvernement concerné au sujet d'une proposition d'acte législatif européen et qu'il se concertent avec lui, sans que le gouvernement ne soit pour autant empêché d'adopter un point de vue particulier.

Un système dans lequel le parlement doit mandater le gouvernement risque d'ailleurs d'être source de problèmes en Belgique dans le cas où différents parlements seraient associés à la procédure et confèreraient des mandats divergents. Cela ne risque pas de se produire lorsqu'une simple obligation d'information et de concertation est imposée au gouvernement.

La commission souscrit à cet amendement et approuve la recommandation 44 ainsi amendée.

Aanbeveling 45

De Senaat beveelt aan dat het beleidsverantwoordelijke departement van de Staat, de gemeenschappen of de gewesten een fiche opstelt over een nieuw Commissievoorstel. De fiches worden naar de parlementen en de Belgische leden van het Europees Parlement gestuurd. De fiche bevat in ieder geval :

- a) de algemene gegevens (over het voorstel, de impact assessment van de Commissie, het behandelingstraject in de Raad) ;
- b) een kernachtige samenvatting van het voorstel ;
- c) een oordeel over subsidiariteit en proportionaliteit ;
- d) een inschatting van de financiële gevolgen voor de deelstaten en de Staat ;
- e) een eerste standpunt op hoofdlijnen van de betrokken regering(en) over de onderhandelingen op Europees niveau).

De fiches worden aan de betrokken parlementen en de Belgische leden van het Europees Parlement bezorgt binnen zes weken na de verspreiding van de eerste versie van een Commissievoorstel.

De heer Vanlouwe steunt deze aanbeveling die het Nederlandse voorbeeld volgt en door verschillende academici wordt gepropageerd.

Voorts dient hij amendement in teneinde aanbeveling 45, eerste lid, aan te vullen met een f), luidende : « f) per bepaling van de richtlijn de overheidsdienst die met de omzetting belast is ».

Op de vraag van de heer Vanackere wie er juist wordt geïmplementeerd, antwoordt de indiener dat het niet om personen gaat, maar om overheden en diensten. Onder overheden dient te worden verstaan, de verschillende bevoegdheidsniveaus. Dat kunnen de drie Gemeenschappen zijn of de drie Gewesten of de federale overheid (bv. de eurocoördinatoren) en het bevoegde deelstatelijke niveau.

Mevrouw Brouwers dient een amendement om het eerste lid van deze aanbeveling 45 eveneens aan te vullen

Recommandation 45

Le Sénat recommande que le département de l'État, des Communautés ou des Régions, chargé de la politique visée, établisse une fiche sur une nouvelle proposition de la Commission. Les fiches sont envoyées aux parlements et aux membres belges du Parlement européen. Chaque fiche contient en tout cas :

- a) les données générales (sur la proposition, sur l'analyse d'impact de la Commission, sur le parcours de traitement au Conseil) ;
- b) un résumé concis de la proposition ;
- c) un avis en matière de subsidiarité et de proportionnalité ;
- d) une estimation des conséquences financières pour les entités fédérées et pour l'État ;
- e) un premier point de vue général du (des) gouvernement(s) concerné(s) sur les négociations au niveau européen.

Les fiches sont remises aux parlements concernés et aux membres belges du Parlement européen dans les six semaines qui suivent la diffusion de la première version d'une proposition de la Commission.

M. Vanlouwe appuie cette recommandation qui suit l'exemple néerlandais et qui est relayée par différents universitaires.

Il dépose ensuite un amendement visant à compléter la recommandation 45, alinéa 1^{er}, par un f) rédigé comme suit : « f) pour chaque disposition de la directive, le service public chargé de la transposition ».

À la question de M. Vanackere de savoir qui est visé en l'occurrence précisément, l'auteur répond qu'il ne s'agit pas de personnes, mais bien d'autorités et de services. Par « autorités », il y a lieu d'entendre les différents niveaux de pouvoir. Il peut s'agir en l'occurrence des trois Communautés, des trois Régions, de l'autorité fédérale (par ex. les eurocoordinateurs) ou du niveau compétent des entités fédérées.

Mme Brouwers dépose un amendement visant également à compléter l'alinéa 1^{er} de la recommandation

met een nieuw punt, luidende : « g) de eerste elementen van de RIA waarvan sprake is in aanbeveling 25. ».

Dit amendement is een aanvulling van de fiche zodat deze ook de informatie bevat over de impact van een richtlijn.

De commissie stemt in met de beide amendementen en de aldus geamendeerde aanbeveling 45.

Aanbeveling 46

De Senaat beveelt aan dat de parlementen onderzoeken op welke wijze zij hun tussenkomst in het raam van de protocollen nrs. 1 en 2 kunnen afstemmen met de parlementen van andere lidstaten.

Volgens de heer Vanackere gaat de formulering van deze aanbeveling voorbij aan het feit dat er reeds afstemmingsprocedures bestaan, die onvoldoende worden benut.

Daarom dient hij amendement in teneinde deze aanbeveling te vervangen door wat volgt :

« De Senaat beveelt aan dat de parlementen hun tussenkomst in het raam van de Protocollen nrs. 1 en 2 afstemmen met de parlementen van andere lidstaten via IPEX en het netwerk van de permanente vertegenwoordigers bij het Europees Parlement. ».

Dat betekent dat een parlementsvoorzitter een brief zal moeten richten aan de parlementen van de 27 lidstaten.

De commissie stemt in met dit amendement.

Aanbeveling 47

De Senaat beveelt aan dat de parlementen onderzoeken op welke wijze hun ambtelijke staf kan samenwerken met die van de parlementen van andere lidstaten bij de opvolging van EU-dossiers.

Deze aanbeveling geeft geen aanleiding tot nadere bespreking.

De commissie stemt in met deze aanbeveling.

45 par un nouveau point rédigé comme suit : « g) les premiers éléments de l'analyse d'impact de la réglementation visée dans la recommandation 25. »

Le présent amendement complète la liste des éléments à renseigner dans la fiche, afin que les informations relatives à l'impact d'une directive y figurent également.

La commission souscrit aux deux amendements et approuve la recommandation 45 ainsi amendée.

Recommandation 46

Le Sénat recommande que les parlements examinent comment harmoniser leur intervention dans le cadre des protocoles n^{os} 1 et 2 avec celle des parlements d'autres États membres.

Selon M. Vanackere, cette recommandation, telle qu'elle est formulée, ne tient pas compte du fait qu'il existe déjà des procédures de coordination ; celles-ci sont cependant insuffisamment utilisées.

C'est pourquoi il dépose un amendement visant à remplacer cette recommandation par ce qui suit :

« Le Sénat recommande que les parlements harmonisent leur intervention dans le cadre des Protocoles n^{os} 1 et 2 avec celle des parlements d'autres États membres par le biais de l'IPEX et du réseau des représentants permanents auprès du Parlement européen. »

Cela signifie qu'un président d'assemblée devra adresser un courrier aux parlements des 27 États membres.

La commission marque son accord sur cet amendement.

Recommandation 47

Le Sénat recommande que les parlements examinent de quelle manière leur personnel administratif peut collaborer avec celui des parlements d'autres États membres dans le suivi des dossiers UE.

Cette recommandation ne donne lieu à aucune discussion.

La commission marque son accord sur cette recommandation.

Aanbeveling 48

De Senaat beveelt aan dat de parlementen zelf wetgevende initiatieven ter omzetting van richtlijnen nemen, in het bijzonder wanneer de regering nalaat tijdig een ontwerp in te dienen, bijvoorbeeld in een periode van lopende zaken.

Volgens de heer Vanackere ligt de meerwaarde van deze aanbeveling in het feit dat ze de parlementsleden bewust moet maken van hun wetgevingsbevoegdheid.

De commissie stemt in met deze aanbeveling.

Aanbeveling 49

De Senaat beveelt aan dat de parlementen voorrang verlenen aan ontwerpen of voorstellen die een richtlijn omzetten waarvan de omzetting dringend is, zonder evenwel de grondige behandeling ervan te belemmeren.

Deze aanbeveling geeft geen aanleiding tot verdere bespreking.

De commissie stemt in met deze aanbeveling.

Aanbeveling 50

De Senaat beveelt aan dat ieder parlement een commissie instelt voor de opvolging van Europese aangelegenheden, met inbegrip van het halfjaarlijkse scorebord van de interne markt.

Deze commissie dient tevens toe te zien op de tijdige en correcte omzetting van richtlijnen door de andere commissies van dat parlement.

Mevrouw Lambelin vestigt de aandacht op het feit dat, enerzijds, het Federaal en het Waals Parlement reeds adviescomités belast met Europese aangelegenheden hebben opgericht, en dat anderzijds, Europese aangelegenheden zo divers zijn dat zij behandeld worden in de verschillende vaste commissies. Zij stelt dan ook voor te bepalen dat de besprekingen bedoeld in deze aanbeveling in de bevoegde commissies gevoerd worden, en de aanbeveling tot oprichting van een bijzondere commissie te schrappen. Het heeft geen zin om nieuwe commissies op te richten.

Recommandation 48

Le Sénat recommande que les parlements prennent eux-mêmes des initiatives législatives en vue de la transposition de directives, en particulier lorsque le gouvernement omet de déposer un projet en temps voulu, par exemple en période d'affaires courantes.

Selon M. Vanackere, la plus-value de cette recommandation réside dans le fait qu'elle vise à conscientiser les parlementaires concernant leur compétence législative.

La commission marque son accord sur cette recommandation.

Recommandation 49

Le Sénat recommande que les parlements accordent la priorité aux projets ou propositions qui transposent une directive dont la transposition est urgente, sans toutefois que la priorité ainsi accordée empêche un examen approfondi.

Cette recommandation ne donne lieu à aucune autre discussion.

La commission marque son accord sur cette recommandation.

Recommandation 50

Le Sénat recommande que chaque parlement institue une commission en vue du suivi des questions européennes, en ce compris le suivi du tableau d'affichage semestriel du marché intérieur.

Cette commission est également chargée de veiller à la transposition correcte, et dans les délais, des directives par les autres commissions du parlement concerné.

Mme Lambelin attire l'attention sur le fait que, d'une part, le Parlement fédéral et le Parlement wallon ont par exemple déjà institué des comités d'avis chargés des questions européennes et que, d'autre part, les matières européennes sont aussi diverses qu'elles relèvent de la compétence des différentes commissions permanentes. Elle propose dès lors de prévoir que les discussions visées à cette recommandation doivent être menées dans les commissions adéquates et de supprimer la recommandation d'instituer une commission spéciale. Il est insensé de créer de nouvelles commissions.

In feite gaat dit debat over de vraag hoe de parlementen rekening zullen houden met de politieke dimensies, en hoe zij ze zullen toepassen in commissies die reeds bestaan.

Volgens de heer Henry is de essentie van deze aanbeveling niet dat een nieuwe commissie wordt opgericht, maar dat er een monitoring komt van het halfjaarlijkse scorebord van de interne markt.

De heer Vanlouwe legt uit dat er in het Vlaams Parlement een commissie Internationale Aangelegenheden en Europese Zaken bestaat waar de Vlaamse diplomaat die de algemeen vertegenwoordiger is van de Vlaamse regering bij de EU, maandelijks of tweemaandelijks, verslag uitbrengt over het reilen en zeilen binnen de EU. Die commissie coördineert ook de omzetting van Europese richtlijnen. Een Europees adviescomité of een commissie Europese Zaken heeft dus zeker zijn nut, maar ook de vakcommissies hebben een rol te spelen.

De heer Vanackere stelt dat er in een commissie met een zekere regelmaat een globaal Europees debat moet worden gevoerd. Het volstaat dus niet dat dit debat op een versnipperde manier gebeurt in de verschillende commissies. Welke vorm deze commissie heeft, beslissen de verschillende parlementen zelf. Deze commissie moet toezien op de tijdige omzetting van richtlijnen door de andere commissies van het parlement.

De commissie stemt in met aanbeveling 50.

Aanbeveling 51

De parlementen schrijven in hun reglement in dat binnen elke vaste commissie een europromotor wordt aangewezen. De europromotor volgt binnen de commissie de uitvoering van de voorstellen voor normatieve handelingen en andere documenten van de Europese Commissie die hem worden bezorgd door het secretariaat van het adviescomité.

De diensten van de parlementen onderzoeken de wetgevende voorstellen van de Europese Commissie en andere teksten van de Europese instellingen ; ze stellen, op eigen initiatief, op verzoek van de voorzitter of van een derde van de leden van een vaste commissie, of op verzoek van de voorzitter van het parlement, een nota op die onder meer betrekking heeft op de inachtneming van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

En fait, ce débat porte sur la question de savoir comment les parlements vont prendre en compte les dimensions politiques et comment ils vont les appliquer dans des commissions qui existent déjà.

Selon M. Henry, le point essentiel de cette recommandation ne consiste pas à ce qu'une nouvelle commission soit instituée, mais à ce qu'un suivi soit assuré du tableau d'affichage semestriel du marché intérieur.

M. Vanlouwe explique qu'il existe au Parlement flamand une commission des Affaires internationales et européennes dans laquelle le diplomate flamand qui est le délégué général du gouvernement flamand auprès de l'UE présente tous les mois ou tous les deux mois un rapport sur le fonctionnement de l'UE. Cette commission coordonne aussi la transposition des directives européennes. Un Comité d'avis européen ou une commission des Affaires européennes aurait donc certainement son utilité, mais les commissions spécialisées ont elles aussi un rôle à jouer.

M. Vanackere estime qu'un débat européen général doit être organisé avec une certaine régularité dans une commission. Il ne suffit donc pas que ce débat soit fragmenté entre les différentes commissions. La forme à donner à cette commission fera l'objet d'une décision des différents parlements eux-mêmes. Cette commission doit veiller à ce que les autres commissions du Parlement transposent les directives dans les délais.

La commission marque son accord sur la recommandation 50.

Recommandation 51

Les parlements prévoient explicitement dans leur règlement qu'un europromoteur est désigné au sein de chaque commission permanente. L'europromoteur suit, au sein de la commission, la mise en œuvre des propositions d'actes normatifs et autres documents de la Commission européenne qui lui sont remis par le secrétariat du comité d'avis.

Les services des parlements examinent les propositions législatives de la Commission européenne et les autres documents des institutions européennes ; ils rédigent, d'initiative, à la demande du président ou d'un tiers des membres d'une commission permanente ou à la demande du président du Parlement, une note concernant notamment le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Die nota's worden overgezonden aan de leden van de bevoegde vaste commissie en aan de leden van het adviescomité of de commissie voor Europese aangelegenheden, indien het parlement daarover beschikt.

Ieder lid kan vragen de bespreking van die nota's op de agenda van zijn commissie te plaatsen.

Op verzoek van ten minste één derde van haar leden belast de bevoegde vaste commissie de europromotor ermee binnen de door haar bepaalde termijn een ontwerpadvies op te stellen dat onder meer betrekking heeft op de inachtneming van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

De commissie stemt in met deze aanbeveling.

Aanbeveling 52

De Senaat beveelt aan dat de parlementen op geregelde tijdstippen een vragenuur houden over Europese aangelegenheden, naar het voorbeeld van de Franse Assemblée nationale.

De heer Vanlouwe vraagt wat de bedoeling is van het vragenuurtje : gaat het over de Europese ministertops, gaat het over de omzetting van de richtlijnen ?

De heer Vanackere antwoordt dat het de bedoeling is om meer aandacht te besteden aan het Europese gebeuren, ook in de ogen van de publieke opinie. Wanneer een hele lading vragen worden gesteld over wat er gebeurt op Europees niveau, dan zou het publiek beter begrijpen dat 80 % van onze normen in werkelijkheid gestuurd wordt door Europese normen.

De commissie beslist de verwijzing naar de Franse Assemblée nationale te schrappen. Mogelijks zijn er nog parlementen die een dergelijk vragenuur voorzien.

Ces notes sont transmises aux membres de la commission permanente compétente et aux membres du comité d'avis ou de la commission des Affaires européennes, si le Parlement dispose d'une telle commission.

Chaque membre peut demander l'inscription de l'examen de ces notes à l'ordre du jour de sa commission.

À la demande d'un tiers au moins de ses membres, la commission permanente compétente charge l'europromoteur de rédiger, dans le délai qu'elle détermine, un projet d'avis concernant notamment le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

La commission marque son accord sur cette recommandation.

Recommandation 52

Le Sénat recommande que les parlements organisent, à intervalles réguliers, une heure de questions sur des matières européennes, à l'exemple de ce qui se fait à l'Assemblée nationale française.

M. Vanlouwe demande quel est l'objectif de l'heure de questions : porte-t-elle sur les rencontres au sommet des ministres européens ou sur la transposition des directives ?

M. Vanackere répond que l'objectif est que l'on accorde une plus grande attention à la chose européenne, y compris dans l'opinion publique. Si, on posait toute une série de questions sur ce qui se passe au niveau européen, le public comprendrait mieux que 80 % de nos normes sont en réalité régies par des normes européennes.

La commission décide de supprimer la référence à l'Assemblée nationale française. Il se peut que d'autres parlements organisent également une heure de questions de ce genre.

Aanbeveling 53

De Senaat beveelt aan dat de parlementen het volgen van de behandeling van concrete EU-dossiers voor het publiek digitaal inzichtelijk maken. Ze zorgen op hun website voor een hoge zichtbaarheid van de EU-dossiers die zij behandelen, bij voorkeur door deze te bundelen in een afzonderlijke rubriek.

Deze aanbeveling geeft geen aanleiding tot verdere opmerkingen.

Aanbeveling 54

De Senaat beveelt aan dat de parlementen burgers, ondernemingen en NGO's uitnodigen om opmerkingen en suggesties in verband met concrete EU-dossiers mee te delen, bijvoorbeeld via hun website. Dit geldt zowel voor de voorstellen van Europese wetgevingshandelingen als voor de ontwerpen van wet, decreet of ordonnantie die een richtlijn omzetten.

Deze aanbeveling compenseert het feit dat aanbeveling 41 is geschrapt.

Mevrouw Lambelin merkt op dat men, wanneer men het publiek toegang geeft tot de dossiers om zijn mening te geven over de richtlijnen, in de parlementen ook rekening moet houden met die mening. Dit maakt het onmogelijk om over een dergelijk dossier op Europees niveau opnieuw te onderhandelen. Zij denkt dat deze aanbeveling wellicht nuttig kan zijn voor concrete dossiers, maar onmogelijk toe te passen is op richtlijnen, aangezien daarover dan niet opnieuw onderhandeld kan worden.

De heer Vanackere vindt dat een raadpleging altijd nut heeft, zelfs als de richtlijn reeds bestaat.

Mevrouw Lambelin wijst op wat deze aanbeveling inhoudt. Zodra men de bevolking vraagt om een standpunt in te nemen, dient men ook te weten wat men met dat standpunt gaat doen. Men moet dus vastleggen wat de parlementen verondersteld worden te doen nadat het publiek een advies heeft gegeven.

De heer Vanackere meent dat als een richtlijn reeds is uitgevaardigd men het publiek duidelijk moet maken dat de consultatieperiode op Europees niveau reeds voorbij is. Dit belet niet dat het publiek kan geconsulteerd worden over de wijze waarop een richtlijn wordt omgezet

Recommandation 53

Le Sénat recommande que les parlements veillent à ce que le suivi du traitement de dossiers UE concrets soit clairement accessible au public par voie électronique. Les parlements veillent à conférer, sur leur site internet, une grande visibilité aux dossiers UE qu'ils traitent, et ce de préférence en les rassemblant sous une rubrique distincte.

Cette recommandation n'appelle aucune observation.

Recommandation 54

Le Sénat recommande que les parlements invitent les citoyens, les entreprises et les ONG à communiquer leurs observations et suggestions concernant des dossiers UE concrets, par exemple par le biais de leur site internet. Cette recommandation vaut aussi bien pour les propositions d'actes législatifs européens que pour les projets de loi, de décret ou d'ordonnance transposant une directive.

Cette recommandation compense la suppression de la recommandation 41.

Mme Lambelin fait remarquer qu'à partir du moment où on permet au public de consulter les dossiers pour donner un avis sur les directives, cela oblige les parlements à tenir compte de cet avis. Cela rend impossible de renégocier un tel dossier au niveau européen. Elle peut que cette recommandation peut être utile pour des dossiers concrets mais qu'elle est impossible pour les directives étant qu'on ne les peut plus négocier.

M. Vanackere estime qu'une consultation peut toujours être utile, même lorsque la directive existe déjà.

Mme Lambelin attire l'attention sur ce que cette recommandation implique. À partir du moment où on demande à la population de se positionner, il faut savoir quelle suite on réservera à l'avis de la population. Il faut préciser ce que les parlements sont censés de faire lorsque le public a rendu un avis.

M. Vanackere estime que si une directive a déjà été promulguée, il faut indiquer clairement au public que la période de consultation au niveau européen est déjà terminée. Cela n'empêche pas de consulter le public sur la manière de transposer une directive en droit belge.

in Belgisch recht. Tijdens de hoorzitting met SOLVIT werd duidelijk gewezen op het nut van het commentaar van burgers en bedrijven om problemen bij de omzetting van een richtlijn tijdig op te sporen.

Trouwens, het is niet aan de Senaat om voor te schrijven hoe de verschillende parlementen omgaan met deze opmerkingen. Dat is de politieke verantwoordelijkheid van elk parlement.

De commissie stemt in met aanbeveling 54.

Aanbeveling 54/1

De heer Vanackere dient een amendement in om een nieuwe aanbeveling in te voegen, die luidt als volgt :

« Bespreking van de beleidsnota's en de managementplannen

54/1. De Senaat beveelt aan dat de parlementen grondige besprekingen wijden aan de rubrieken over de naleving van de Europese verplichtingen in de beleidsverklaringen en beleidsnota's van de regeringsleden en de managementplannen van de leidende ambtenaren. ».

Volgens de heer Vanackere vloeit deze aanvulling voort uit de aanbevelingen 6 en 7, die de regeringen opdragen een rubriek over de naleving van de Europese verplichtingen op te nemen in de beleidsverklaringen, beleidsnota's en managementplannen.

De commissie stemt in met dit amendement.

Aanbeveling 55

De Senaat beveelt aan dat de parlementen hun regering de verplichting opleggen driemaandelijks een verslag over de omzetting van richtlijnen uit te brengen. Dat verslag bevat in ieder geval :

- 1. een lijst met de Europese richtlijnen waarvan de integrale omzetting, voor wat betreft de bevoegdheden van de entiteit, werd genotificeerd aan de Europese Commissie sinds de indiening van het voorgaande verslag ;**
- 2. een lijst met de Europese richtlijnen waarvan de omzettingstermijn verstrijkt binnen de twaalf maanden volgend op de indiening van het verslag ;**

Au cours de l'audition de SOLVIT, on a clairement mis en évidence l'utilité de recueillir les observations des citoyens et des entreprises pour identifier à temps les problèmes que pose la transposition d'une directive.

D'ailleurs, il n'appartient pas au Sénat de dicter le traitement que les différents parlements réservent à ces observations. Cela relève de la responsabilité politique de chaque parlement.

La commission marque son accord sur la recommandation 54.

Recommandation 54/1

M. Vanackere dépose un amendement visant à insérer une nouvelle recommandation libellée comme suit :

« Discussion des notes de politique et des plans de management

54/1. Le Sénat recommande que les parlements consacrent des discussions approfondies aux rubriques relatives au respect des obligations européennes figurant dans les déclarations de politique et les notes de politique des membres des gouvernements et dans les plans de management des fonctionnaires dirigeants. »

Selon M. Vanackere, cet ajout découle des recommandations 6 et 7, qui exhortent les gouvernements à consacrer une rubrique des déclarations de politique, des notes de politique et des plans de management au respect des obligations européennes.

La commission marque son accord avec l'amendement.

Recommandation 55

Le Sénat recommande que les parlements obligent leur gouvernement à publier tous les trois mois un rapport concernant la transposition des directives. Ce rapport contient en tout cas :

- 1. une liste des directives européennes dont la transposition intégrale, concernant les compétences qui sont celles de l'entité concernée, a été notifiée à la Commission européenne depuis le dépôt du rapport précédent ;**
- 2. une liste des directives européennes dont le délai de transposition vient à échéance dans les douze mois suivant le dépôt du rapport ;**

3. een lijst met de Europese richtlijnen waarvan de omzettingstermijn al is overschreden op het ogenblik van indiening van het verslag ;

4. een lijst met de Europese richtlijnen die in het Publicatieblad van de Europese Unie verschenen sinds de indiening van het voorgaande verslag en die niet onder lijsten bedoeld in punten 2 en 3 vallen ;

5. een lijst met inbreukprocedures die betrekking hebben op de entiteit waarvan de kennisgeving van de aanmaningsbrief, krachtens de artikelen 258 en 259 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, sinds de indiening van het voorgaande verslag, werd ontvangen ;

6. een lijst met inbreukprocedures die al in een vorig verslag bedoeld in punt 5 werden opgenomen waarvan de procedure nog niet is afgerond door middel van een klassering door de Europese Commissie ;

7. een lijst met de, sinds de indiening van het voorgaande verslag, voor het Hof van Justitie van de Europese Unie aanhangig gemaakte inbreukprocedures waarin de entiteit een belang heeft ;

8. een lijst met de, sinds de indiening van het voorgaande verslag, door het Hof van Justitie gevelde arresten in rechtszaken waarin de entiteit een belang heeft ;

9. een lijst met rechtszaken bedoeld in punt 7 ten aanzien van het Hof van Justitie die reeds in een vorig verslag werden opgenomen en waarin nog geen arrest werd geveld door het Hof.

Mevrouw Brouwers stelt voor een tiende punt toe te voegen aan de opsomming van deze aanbeveling, te weten een lijst van de omzettingsprocedures die al vertraging hebben opgelopen binnen de vooropgezette kalender.

Volgens mevrouw Brouwers zou de idee van integrale monitoring, gericht op een verbetering van de omzettingsprestaties, ook een lijst moeten omvatten met alle omzettingsdossiers. Het komt er niet alleen op aan een zicht te hebben op die dossiers waar reeds problemen zijn gerezen. Daarom is het ook nuttig dat de parlementen zicht krijgen op de omzettingsprocessen welke vertraging hebben opgelopen binnen de vooropgestelde omzettingkalender zonder dat deze noodzakelijk de uiterste omzettingstermijn zullen overschrijden. Met dit

3. une liste des directives européennes dont le délai de transposition est déjà dépassé à la date du dépôt du rapport ;

4. une liste des directives européennes qui ont été publiées dans le Journal officiel de l'Union européenne depuis le dépôt du rapport précédent et qui ne figurent pas dans les listes visées aux points 2 et 3 ;

5. une liste des procédures d'infraction intéressant l'entité concernée, pour lesquelles la lettre de mise en demeure, établie en vertu des articles 258 et 259 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, a été notifiée depuis le dépôt du rapport précédent ;

6. une liste des procédures d'infraction figurant déjà dans un rapport précédent visé au point 5 et qui n'ont pas encore donné lieu à un classement par la Commission européenne ;

7. une liste des procédures d'infraction portées devant la Cour de justice de l'Union européenne depuis le dépôt du rapport précédent et dans lesquelles l'entité concernée a un intérêt ;

8. une liste des arrêts rendus par la Cour de justice de l'Union européenne depuis le dépôt du rapport précédent dans le cadre de procédures judiciaires dans lesquelles l'entité concernée a un intérêt ;

9. une liste des procédures judiciaires visées au point 7 qui figurent déjà dans un rapport précédent et pour lesquelles la Cour de justice n'a pas encore rendu d'arrêt.

Mme Brouwers propose d'ajouter un dixième point à l'énumération présentée dans cette recommandation : une liste des procédures de transposition qui ont déjà pris du retard par rapport au calendrier préconisé.

Selon Mme Brouwers, le monitoring intégral proposé, visant à améliorer les résultats de transposition, devrait également comprendre une liste de tous les dossiers de transposition. En l'occurrence, il ne s'agit pas seulement d'avoir un aperçu des dossiers dans lesquels un problème s'est déjà posé. C'est pourquoi il est utile que les parlements puissent savoir quels sont les processus de transposition qui ont pris du retard par rapport au calendrier préconisé, sans qu'il y ait nécessairement un risque de dépassement du délai ultime de transposition.

amendement wordt een *early warning* systeem ook aan het parlement meegedeeld waardoor het snel duidelijk wordt in welke dossiers problemen optreden en dus aandacht en prioriteit vergen. Dit versterkt de controle van de parlementen.

De heer Vanackere vraagt of deze categorie niet vervat is in punt 3.

Mevrouw Brouwers antwoordt dat het verschil is dat de lijst die ze voorstelt het mogelijk maakt na te gaan of er al omzettingstappen zijn gezet binnen de voorziene kalender. Het maakt het mogelijk om na te gaan of er al vertragingen zijn opgelopen in de voorziene omzettingperiode.

Mevrouw Lambelin benadrukt dat men de Europese kalender moet volgen en men zich dus niet kan beperken tot de nationale kalender.

De geamendeerde aanbeveling 55 wordt aangenomen.

Aanbeveling 56

De Senaat beveelt aan dat het halfjaarlijkse scorebord van de interne markt in de parlementen wordt besproken.

Er worden over aanbeveling 56 geen opmerkingen gemaakt.

Aanbeveling 57

De Senaat beveelt aan dat artikel 2 van de wet van 2 december 1957 wordt vervangen als volgt :

« Art. 2. De regering brengt jaarlijks verslag uit aan het Parlement en de gemeenschaps- en gewestparlementen over de inwerkingstelling en de toepassing van de verdragen en akten vermeld in artikel 1.

Het verslag biedt ook een overzicht van de werkzaamheden van EU-Pilot en SOLVIT, zonder vermelding van gegevens van vertrouwelijke aard. »

Er worden over aanbeveling 57 geen opmerkingen gemaakt.

Le présent amendement vise à communiquer également aux parlements un système d'alerte précoce permettant de savoir rapidement quels sont les dossiers qui posent problème et qui requièrent par conséquent une attention et un traitement prioritaires. Le contrôle des parlements s'en trouve renforcé.

M. Vanackere demande si cette catégorie ne figure pas au point 3.

Mme Brouwers répond qu'il existe une différence car la liste qu'elle propose permet de vérifier si des démarches en vue de la transposition ont déjà été accomplies dans les délais prévus au calendrier. Elle permet de vérifier si la procédure a déjà pris du retard pendant la période de transposition prévue.

Mme Lambelin souligne qu'il faut s'accorder au calendrier européen et que l'on ne peut donc pas se limiter au calendrier national.

La recommandation 55 amendée est adoptée.

Recommandation 56

Le Sénat recommande que le tableau d'affichage semestriel du marché intérieur soit examiné au sein des parlements.

Il n'y a pas de remarques à propos de la recommandation 56.

Recommandation 57

Le Sénat recommande que l'article 2 de la loi du 2 décembre 1957 soit remplacé par ce qui suit :

« Art. 2. Le gouvernement présentera chaque année au Parlement et aux parlements de Communauté et de Région un rapport concernant la mise en œuvre et l'application des traités et des actes visés à l'article 1^{er}.

Le rapport présente également un aperçu des travaux réalisés dans le cadre du projet EU-Pilot et de SOLVIT, sans divulguer des données confidentielles. »

Il n'y a pas de remarques à propos de la recommandation 57.

Aanbeveling 58

De Senaat beveelt aan dat de bijzondere wetgever de lijst met wettelijk verplichte samenwerkingsakkoorden, vermeld in artikel 92bis van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot Hervorming der Instellingen, aanvult met de samenwerkingsakkoorden die het Grondwettelijk Hof als verplichte samenwerkingsvorm heeft opgelegd.

Mevrouw Brouwers is van oordeel dat de voorgestelde formulering stuit op institutionele bezwaren van tweeërlei aard : het Grondwettelijk Hof heeft zijn eigen finaliteit/opdrachten zoals bepaald in artikel 142 GW. Bovendien moet er bevoegdheidsrechtelijk een onderscheid worden gemaakt tussen verplichte en vrijwillige samenwerkingsakkoorden. Het is enkel de bijzondere wetgever die de verplichting kan opleggen om een samenwerkingsakkoord af te sluiten. Wanneer de bijzondere wetgever het sluiten van een samenwerkingsakkoord verplicht maakt, mag hij ook geen afbreuk doen aan hogere rechtsnormen, zoals bijvoorbeeld de in de Grondwet opgenomen bevoegdheidsverdelende regels.

Het verdient dan ook aanbeveling dat uitvoering wordt gegeven aan die arresten van het Grondwettelijk Hof waarin het oordeelt dat samenwerking absoluut noodzakelijk is voor een coherent beleid. Het Grondwettelijk Hof sanctioneert de afwezigheid van samenwerking, wanneer dit een schending van het evenredigheidsbeginsel inhoudt. In de eerste plaats doet het Hof dit wanneer een wetgevende norm is genomen zonder dat vooraf een verplicht samenwerkingsakkoord is gesloten. In een aangelegenheid, waarvoor de bijzondere wetgever nochtans geen verplichte samenwerking heeft opgelegd, oordeelde het Hof dat de afwezigheid van samenwerking een schending van de bevoegdheidsverdelende regels inhoudt wanneer samenwerking absoluut noodzakelijk is voor een coherent beleid.

Bijgevolg dient mevrouw Brouwers een amendement in dat ertoe strekt :

— het opschrift te vervangen door : « Uitvoering geven aan arresten van het Grondwettelijk Hof in verband met samenwerkingsverplichtingen » ;

— de tekst van de aanbeveling te vervangen door :

Recommandation 58

Le Sénat recommande que le législateur spécial complète la liste des accords de coopération légalement obligatoires, visés à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en y insérant les accords de coopération que la Cour constitutionnelle a imposés en tant que forme de coopération obligatoire.

Mme Brouwers considère que la formulation proposée soulève des objections institutionnelles de deux ordres : la Cour constitutionnelle a sa finalité/ses missions propres, comme le prévoit l'article 142 de la Constitution. En outre, il convient, sur le plan des règles de compétence, de faire une distinction entre les accords de coopération obligatoires et les accords de coopération facultatifs. Seul le législateur spécial peut imposer l'obligation de conclure un accord de coopération. Lorsque le législateur spécial impose la conclusion d'un accord de coopération, il ne peut pas non plus porter atteinte à des normes juridiques supérieures, comme par exemple les règles répartitrices de compétences consacrées par la Constitution.

Il est dès lors recommandé de mettre à exécution les arrêts de la Cour constitutionnelle qui considèrent la coopération comme une nécessité absolue pour mener une politique cohérente. La Cour constitutionnelle sanctionne l'absence de coopération lorsque celle-ci constitue une violation du principe de proportionnalité. Elle le fait en premier lieu lorsqu'une norme législative a été prise sans qu'un accord de coopération obligatoire ait été conclu au préalable. La Cour a considéré, s'agissant d'une matière pour laquelle le législateur n'avait pourtant pas imposé de coopération obligatoire, que l'absence de coopération constituait une violation des règles répartitrices de compétences, dès lors que la coopération était une nécessité absolue pour mener une politique cohérente.

Par conséquent, Mme Brouwers dépose un amendement qui vise à :

— remplacer l'intitulé par ce qui suit : « Exécution des arrêts de la Cour constitutionnelle relatifs aux obligations de coopération » ;

— remplacer le texte de la recommandation par ce qui suit :

« De Senaat beveelt aan dat uitvoering wordt gegeven aan de arresten van het Grondwettelijk Hof waarin samenwerking als absoluut noodzakelijk voor een coherent beleid wordt geacht. ».

De commissie stemt in met de voorgestelde wijzigingen.

Aanbeveling 59

De Senaat beveelt aan dat België ijvert voor een wijziging van artikel 40 van het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, zodat de Gemeenschappen en de Gewesten zich kunnen voegen in rechtsgedingen tussen lidstaten enerzijds en instellingen van de Unie anderzijds.

Mevrouw De Sutter wijst erop dat de federale Staat de eindverantwoordelijke blijft voor het Hof van Justitie van de Europese Unie en dient een amendement in met als doel deze aanbeveling te schrappen.

De heer Vanackere merkt op dat de verantwoordelijkheid van de federale Staat niet verdwijnt, maar dat de Gemeenschappen en/of Gewesten het recht krijgen om zich in het rechtsgeding partij te stellen.

Hierop aansluitend stelt mevrouw De Sutter voor de woorden « waarbij de federale Staat eindverantwoordelijke blijft » aan de aanbeveling toe te voegen.

Mevrouw Turan is het hiermee eens.

De heer Gryffroy vindt de oorspronkelijke tekst echter voldoende duidelijk.

Volgens mevrouw Brouwers moet die tekst zeker in essentie behouden blijven.

De heer Wahl vindt dat deze aanbeveling geschrapt moet worden. Binnen het huidige Europees recht lijkt een optreden van de deelstaten namelijk onmogelijk.

De heer Vanackere wijst erop de federale Staat geacht wordt ons land te vertegenwoordigen, ook in rechtszaken die enkel de Gewesten of Gemeenschappen aanbelangen. Het is dan ook belangrijk zowel Gewesten als Gemeenschappen hierin te betrekken zodat ze kunnen meewerken aan een oplossing.

« Le Sénat recommande qu'il soit donné exécution aux arrêts de la Cour constitutionnelle qui considèrent la coopération comme une nécessité absolue pour la mise en œuvre d'une politique cohérente. ».

La commission marque son accord sur les modifications proposées.

Recommandation 59

Le Sénat recommande que la Belgique milite en faveur d'une modification de l'article 40 du protocole sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne afin de permettre aux Communautés et Régions de se joindre à des instances entre les États membres, d'une part, et les institutions de l'Union, d'autre part.

Mme De Sutter indique que l'État fédéral reste le responsable final devant la Cour de justice de l'Union européenne et elle dépose un amendement qui vise à supprimer cette recommandation.

M. Vanackere fait remarquer que la responsabilité de l'État fédéral ne disparaît pas, mais que les Communautés et/ou les Régions ont le droit de se porter partie à l'instance.

À cet égard, Mme De Sutter propose de compléter le texte de la recommandation par les mots « l'État fédéral restant le responsable final. ».

Mme Turan marque son accord.

M. Gryffroy pense toutefois que le texte initial est suffisamment clair.

Selon Mme Brouwers, il faut conserver l'essence de ce texte.

M. Wahl estime qu'il faut supprimer cette recommandation parce qu'une intervention des entités fédérées ne semble pas possible dans l'état actuel du droit de l'Union européenne.

M. Vanackere souligne que l'État fédéral est censé représenter notre pays également dans les litiges qui ne concernent que les Régions ou les Communautés. Par conséquent, il est important d'associer à la démarche aussi bien les Régions que les Communautés afin qu'elles puissent collaborer à une solution.

De spreker stelt dan ook volgende tekst voor : « De Senaat beveelt aan dat een deelstaat nauw wordt betrokken bij een rechtsgeding voor het Hof van Justitie tussen lidstaten, tussen instellingen van de Unie en tussen lidstaten en instellingen van de Unie wanneer dat geding betrekking heeft op de bevoegdheden van de deelstaat. De conclusies van de Belgische Staat worden neergelegd na overleg met de betrokken deelstaat. »

De commissieleden zijn het hiermee eens.

Aanbeveling 60

De Senaat beveelt aan dat de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen wordt gewijzigd zodat, na een veroordeling tot een forfaitaire som of een dwangsom op grond van artikel 260 VWEU, de kosten ook op de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie kunnen worden verhaald.

Die wijziging kan luiden als volgt : « In artikel 63, eerste lid, laatst gewijzigd bij de wet van 6 januari 2014, worden de woorden « tot 16, §§ 1 en 2 » vervangen door de woorden « tot 16, §§ 1 tot 3 » (of « tot 16 », waardoor meteen ook artikel 16, § 4, op de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie toepasselijk zou zijn).

Mevrouw Lambelin is terughoudend wat deze aanbeveling betreft, aangezien er geen overleg is geweest met de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De heer Vanackere wijst erop dat de heer Nicola Lollo, eurocoördinator voor Wallonie-Bruxelles International, ook optreedt voor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie voor Brussel-Hoofdstad.

De aanbeveling 60 wordt aangenomen met 13 stemmen tegen 1 stem.

Aanbeveling 61

De Senaat beveelt aan dat de bijzondere wetgever hetzij de regeling van de interne verdeling van financiële sancties uitgesproken op grond van artikel 260 VWEU zelf in een bijzondere wet inschrijft, hetzij minstens in een bijzondere wet een rechtsgrondslag biedt voor een samenwerkingsakkoord dat kan afwijken van het beginsel van de band tussen de

L'intervenant propose dès lors le texte suivant : « Le Sénat recommande que les entités fédérées soient étroitement associées aux instances entre États membres, entre institutions de l'Union ou entre États membres, d'une part, et institutions de l'Union, d'autre part. Les conclusions de l'État belge sont déposées après concertation avec l'entité fédérée concernée. »

Les membres de la commission marquent leur accord sur cette proposition.

Recommandation 60

Le Sénat recommande de modifier la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises de sorte qu'après une condamnation à une somme forfaitaire ou à une astreinte en vertu de l'article 260 du TFUE, les coûts puissent également être répercutés sur la Commission communautaire commune.

Cette modification peut être formulée comme suit : « À l'article 63, alinéa 1^{er}, modifié en dernier lieu par la loi du 6 janvier 2014, les mots « à 16, §§ 1^{er} et 2 » sont remplacés par les mots « à 16, §§ 1^{er} à 3 » (ou « à 16 », ce qui rendrait du même coup l'article 16, § 4, applicable à la Commission communautaire commune).

Mme Lambelin émet des réserves par rapport à cette recommandation étant donné qu'il n'y a pas eu de concertation avec la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale.

M. Vanackere souligne que M. Nicola Lollo, eurocoördinateur pour Wallonie-Bruxelles International, agit également pour le compte de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale.

La recommandation 60 est adoptée par 13 voix contre 1.

Recommandation 61

Le Sénat recommande que le législateur spécial, soit inscrive lui-même dans une loi spéciale les modalités de répartition en interne des sanctions financières infligées en vertu de l'article 260 du TFUE, soit prévoie à tout le moins dans une loi spéciale la base juridique d'un accord de coopération pouvant déroger au principe du lien entre la responsabilité

aansprakelijkheid en de bevoegdheidsuitoefening. De omvang van de forfaitaire som of de dwangsom is immers in sommige gevallen beïnvloed door factoren waarop de entiteit die de fout heeft begaan, geen invloed heeft, zoals de financiële draagkracht van de lidstaat of een vorige veroordeling wegens een fout van een andere entiteit.

De heer Vanackere is van oordeel dat een samenwerkingsakkoord waarin kan worden afgeweken van het beginsel van de band tussen de aansprakelijkheid en de bevoegdheidsuitoefening neerkomt op deresponsabilisering van de bevoegde overheid.

Mevrouw Brouwers stelt dan ook voor de aanbeveling als volgt te vervangen : « De Senaat beveelt aan dat de federale Staat samen met de deelstaten, snel en binnen het kader van de Bijzondere Wet op de Hervorming der instellingen (BWHI), de manier uitwerkt waarop de boetes en de dwangsommen in geval van niet-naleving van de termijnen of een onvolledige omzetting van de Europese wetgeving worden verdeeld. Daarbij wordt uitgegaan van het principe dat rekening zal gehouden worden met het aandeel in de veroordeling van elke entiteit. Het overeenkomstig artikel 92*bis*, § 5 BWHI bij wet opgericht rechtscollege beslist over de geschillen. »

De heer Gryffroy kan een afwijking van het beginsel van de band tussen de aansprakelijkheid en de bevoegdheidsuitoefening evenmin aanvaarden.

Het amendement van de heer Vanlouwe strekt er dan ook toe de woorden van deze aanbeveling « hetzij minstens in een bijzondere wet een rechtsgrondslag biedt voor een samenwerkingsakkoord dat kan afwijken van het beginsel van de band tussen de aansprakelijkheid en de bevoegdheidsuitoefening. De omvang van de forfaitaire som of de dwangsom is immers in sommige gevallen beïnvloed door factoren waarop de entiteit die de fout heeft begaan, geen invloed heeft, zoals de financiële draagkracht van de lidstaat of een vorige veroordeling wegens een fout van een andere entiteit » te vervangen door de woorden « dat de rechtsgrondslag biedt voor een samenwerkingsakkoord. »

De heer Gryffroy zal dit amendement intrekken als mevrouw Brouwers de laatste zin van haar amendement « Het overeenkomstig artikel 92*bis*, § 5 BWHI bij wet opgericht rechtscollege beslist over de geschillen. » schrapt.

Mevrouw Brouwers gaat hiermee akkoord maar blijft ervan overtuigd dat er hoe dan ook een rechtscollege zal moeten worden opgericht.

et l'exercice des compétences. En effet, l'importance de la somme forfaitaire ou de l'astreinte est dans certains cas influencée par des facteurs sur lesquels l'entité en faute n'a aucune prise, comme la capacité financière de l'État membre ou une précédente condamnation pour une faute commise par une autre entité.

M. Vanackere estime qu'un accord de coopération pouvant déroger au principe du lien entre la responsabilité et l'exercice des compétences équivaut à une déresponsabilisation de l'autorité compétente.

Mme Brouwers propose dès lors de remplacer la recommandation par ce qui suit : « Le Sénat recommande que l'État, en coopération avec les entités fédérées et dans le cadre que lui impose la loi spéciale de réformes institutionnelles (LSRI), définisse rapidement le mode de partage des amendes et astreintes en cas de non-respect des délais ou transposition incomplète de la législation européenne. Il sera fait application du principe qui tient compte de la part de responsabilité de chaque entité dans la condamnation. La juridiction créée conformément à l'article 92*bis*, § 5, de la LSRI, statuera sur les litiges. »

M. Gryffroy ne peut pas non plus accepter qu'il soit dérogé au principe du lien entre la responsabilité et l'exercice des compétences.

L'amendement de M. Vanlouwe vise dès lors à remplacer cette recommandation par ce qui suit : « Le Sénat recommande que le législateur spécial inscrive lui-même, dans une loi spéciale prévoyant la base juridique d'un accord de coopération, les modalités de répartition en interne des sanctions financières infligées en vertu de l'article 260 du TFUE. »

M. Gryffroy retirera cet amendement si Mme Brouwers supprime la dernière phrase de son amendement (« La juridiction créée conformément à l'article 92*bis*, § 5, de la LSRI, statuera sur les litiges. »).

Mme Brouwers marque son accord, mais reste convaincue qu'une juridiction devra de toute façon être créée.

Mevrouw Turan vindt het voorstel van mevrouw Brouwers om een rechtscollege op te richten dat beslist over de geschillen, voorbarig omdat men de bevoegdheden ervan nog moet uitwerken.

Mevrouw De Sutter stelt op haar beurt voor volgende zin toe te voegen aan het amendement van mevrouw Brouwers : « Dit rechtscollege oordeelt op een neutrale manier, houdt rekening met de zogenaamde N-factor en bepaalt dus geval per geval een interne verdeling van de financiële sanctie. ».

De N-factor is een vorm van weging en houdt rekening met een aantal parameters die per lidstaat verschillend zijn.

De heer Vanackere stelt voor de woorden « de zogenaamde N-factor » te vervangen door « de parameters die het Hof van Justitie heeft gehanteerd bij het bepalen van de sanctie ».

Mevrouw De Sutter zal haar amendement echter intrekken als de laatste zin van het amendement van mevrouw Brouwers wordt geschrapt.

De heer Wahl is van mening dat een extern mechanisme moet ingezet worden voor de beslechting van conflicten tussen de deelstaten en de federale Staat.

De heer Vanackere vraagt zich af of men een samenwerkingsrechtbank moet instellen zoals voorzien door het federaal regeerakkoord, moet verwijzen naar het rechtscollege van artikel 92*bis* BWHI of eerder zijn toevlucht moet nemen tot arbitrage. Er moet een oplossing komen omdat de federale Staat steeds verantwoordelijk wordt gesteld bij veroordelingen ook al treft hem geen schuld.

De heer Vanackere stelt voor de laatste zin van het amendement van mevrouw Brouwers betreffende de oprichting van het rechtscollege overeenkomstig artikel 92*bis*, als volgt te vervangen « Daarbij wordt uitgegaan van het principe dat rekening zal gehouden worden met het aandeel in de veroordeling van elke entiteit. »

De commissie is het eens met dit voorstel.

Mme Turan trouve que la proposition de Mme Brouwers de créer une juridiction qui statuera sur les litiges est prématurée, car les compétences doivent encore être élaborées.

Mme De Sutter propose à son tour de compléter l'amendement de Mme Brouwers par la phrase suivante : « Cette juridiction statue en toute neutralité en tenant compte du facteur N et en fixant donc au cas par cas la répartition en interne de la sanction financière. »

Le facteur N est une forme de pondération qui tient compte d'une série de paramètres différents d'un État membre à un autre.

M. Vanackere propose de remplacer les mots « du facteur N » par les mots « des paramètres utilisés par la Cour de justice pour déterminer la sanction ».

Mme De Sutter retirera toutefois son amendement si la dernière phrase de l'amendement de Mme Brouwers est supprimée.

M. Wahl estime qu'un mécanisme externe doit être mis en place pour trancher les litiges entre les entités fédérées et l'État fédéral.

M. Vanackere se demande si l'on doit créer une juridiction de coopération comme prévu dans l'accord de gouvernement fédéral, faire référence à la juridiction visée à l'article 92*bis* de la LSRI ou plutôt se tourner vers la voie de l'arbitrage. Une solution doit être trouvée, car l'État fédéral voit toujours sa responsabilité engagée en cas de condamnation, même si aucune faute ne lui est imputable.

M. Vanackere propose de remplacer les deux dernières phrases de l'amendement de Mme Brouwers par ce qui suit : «, en tenant compte de la part de responsabilité de chaque entité fédérée dans la condamnation. »

La commission se rallie à cette proposition.

Aanbeveling 62

De Senaat beveelt aan dat de reglementen van de parlementen bepalen dat, na de nietigverklaring door het Hof van Justitie van een Europese wetgevingshandeling waarop nationale uitvoeringsmaatregelen zijn gegrond, de regering die nietigverklaring aan het parlement mededeelt. De mededeling moet gepaard gaan met een tijdschema, waarin de regering aangeeft wanneer zij de nationale wetgeving aan de rechtspraak van het Hof zal toetsen en wanneer het resultaat van die evaluatie aan het parlement zal worden voorgelegd.

Er worden geen opmerkingen gemaakt over deze aanbeveling.

De commissie kan instemmen met deze aanbeveling.

Aanbeveling 63

De Senaat beveelt aan dat de bijzondere wetgever in de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bepaalt dat eenieder die van een belang doet blijken, een beroep tot vernietiging tegen een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel kan instellen nadat het Hof van Justitie de Europese wetgevingshandeling waaraan die Belgische norm uitvoering geeft, heeft nietig verklaard.

Artikel 4 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof wordt daartoe aangevuld met een lid, luidende :

« Voor de Ministerraad, voor de regering van een Gemeenschap of van een Gewest, voor de voorzitters van de wetgevende vergaderingen op verzoek van twee derde van hun leden of voor iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die doet blijken van een belang staat een nieuwe termijn van zes maanden open voor het instellen van een beroep tot vernietiging tegen een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel, wanneer het Hof van Justitie de Europese norm waaraan die wet, dat decreet of die regel uitvoering geeft, heeft nietig verklaard. De termijn gaat in op de dag na de datum van het arrest. »

Er worden geen opmerkingen gemaakt over deze aanbeveling.

Recommandation 62

Le Sénat recommande d'indiquer dans les règlements des parlements qu'après l'annulation par la Cour de justice d'un acte législatif européen donnant lieu à des mesures nationales d'exécution, le gouvernement communique cette annulation au parlement. La communication doit s'accompagner d'un calendrier sur lequel le gouvernement indique quand il s'assurera de la conformité de la législation nationale à la jurisprudence de la Cour et quand le résultat de cette évaluation sera présenté au parlement.

Cette recommandation ne donne lieu à aucune observation.

La commission peut souscrire à cette recommandation.

Recommandation 63

Le Sénat recommande que le législateur spécial inscrive dans la loi du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle que quiconque justifie d'un intérêt peut introduire un recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution lorsque la Cour de justice a annulé un acte législatif européen dont l'exécution est assurée par cette norme belge.

L'article 4 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle est complété à cette fin par un alinéa rédigé comme suit :

« Un nouveau délai de six mois est ouvert pour l'introduction d'un recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution par le Conseil des ministres, par le gouvernement de Communauté ou de Région, par les présidents des assemblées législatives à la demande de deux tiers de leurs membres ou par toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt, lorsque la Cour de justice a annulé la norme européenne dont l'exécution est assurée par cette loi, ce décret ou cette règle. Le délai prend cours le lendemain du jour de l'arrêt. »

Cette recommandation ne donne lieu à aucune observation.

De commissie stemt in met deze aanbeveling.

Aanbeveling 64

De Senaat beveelt aan dat de FOD Buitenlandse Zaken de rechtspraak van het Hof van Justitie nauwkeurig opvolgt en daaruit de nodige gevolgen trekt inzake de toepassing van verordeningen en richtlijnen in België.

De heer Vanackere stelt voor aanbeveling 64 als volgt te vervangen : « De Senaat beveelt aan dat de FOD Buitenlandse Zaken de opvolging van de rechtspraak van het Hof van Justitie coördineert. De FOD stelt de bevoegde entiteiten in kennis van de arresten van het Hof die betrekking hebben op wetgevingshandelingen die tot hun bevoegdheid behoren, zodat zij uit die arresten de nodige gevolgen kunnen trekken inzake de toepassing van die wetgevingshandelingen in België. »

Volgens mevrouw Turan kan men er beter van uitgaan dat elke entiteit zich direct richt naar de arresten van het Europees Hof van Justitie die trouwens gepubliceerd worden.

De heer Vanackere antwoordt dat de overheden er belang bij hebben dat de FOD Buitenlandse Zaken de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in haar geheel opvolgt en tijdig de relevante zaken ter kennis brengt van de omzettende overheid.

De heer Gryffroy stelt voor om de rol van de FOD Buitenlandse Zaken inzake de opvolging van rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie te schrappen.

De commissie verwerpt dit voorstel met 10 stemmen tegen 4 en neemt de tekst van aanbeveling 64 aan met 10 stemmen tegen 4.

E. STEMMING

Stemverklaringen

De heer Gryffroy stelt dat zijn fractie zal zich onthouden bij de eindstemming omdat in de aanbevelingen de coördinerende rol van zowel de FOD Buitenlandse Zaken als van de Senaat, in het omzettingsproces te veel benadrukt wordt.

La commission marque son accord sur cette proposition de recommandation.

Recommandation 64

Le Sénat recommande que le SPF Affaires étrangères suive méticuleusement la jurisprudence de la Cour de justice et en tire les conclusions nécessaires pour l'application des règlements et directives en Belgique.

M. Vanackere propose de remplacer la recommandation 64 par ce qui suit : « Le Sénat recommande que le SPF Affaires étrangères coordonne le suivi de la jurisprudence de la Cour de justice. Le SPF informe les entités compétentes des arrêts de la Cour qui concernent les actes législatifs relevant de leur compétence, afin de leur permettre de tirer de ces arrêts les conclusions nécessaires pour l'application de ces actes législatifs en Belgique. »

Pour Mme Turan, il vaut mieux partir du principe que chaque entité se conforme directement aux arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne qui sont du reste publiés.

M. Vanackere répond que les autorités ont tout intérêt à ce que le SPF Affaires étrangères assure le suivi de l'ensemble de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et à ce qu'il notifie en temps voulu les affaires pertinentes à l'autorité de transposition.

M. Gryffroy propose de supprimer le rôle du SPF Affaire étrangères dans le suivi de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

La commission rejette cette proposition par 10 voix contre 4 et adopte le texte de la recommandation 64 par 10 voix contre 4.

E. VOTE

Explications de vote

M. Gryffroy déclare que son groupe s'abstiendra lors du vote final parce que les recommandations soulignent trop le rôle de coordination que sont appelés à jouer tant le SPF Affaires étrangères que le Sénat dans le processus de transposition.

Mevrouw Lambelin zal tegenstemmen omdat zij de aanbevelingen 16 (inzake informatieverstrekking), 30, 31 en 32 (over *goldplating*) en 60 (over de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie) niet kan aanvaarden.

Mevrouw Turan zal voorstemmen omdat zij in globo kan instemmen met de aanbevelingen. Het is immers belangrijk dat de Senaat met dit informatieverslag aantoonde dat voor de problemen inzake omzetting wel degelijk oplossingen bestaan.

De heer Henry zal eveneens voor stemmen omdat hij, zoals Mevrouw Turan, in globo kan instemmen met de aanbevelingen. Het is belangrijk dat de aanbevelingen door een zo breed mogelijke meerderheid worden aangenomen. Op deze wijze kan de Senaat haar functie als ontmoetingsplaats van de federale Staat en de Gemeenschappen en Gewesten ten volle waarmaken.

*
* *

Het geheel van de aanbevelingen wordt aangenomen met 9 stemmen tegen 1 stem bij 4 onthoudingen.

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteurs voor het opstellen van dit verslag,

De rapporteurs,

Petra DE SUTTER.
Anne LAMBELIN.
Güler TURAN.
Karl VANLOUWE.
Johan VERSTREKEN.
Jean-Paul WAHL.

De voorzitter,

Steven VANACKERE.

Mme Lambelin votera contre parce qu'elle ne peut pas admettre les recommandations 16 (relative à l'information), 30, 31 et 32 (relative au *goldplating*) et 60 (relative à la Commission communautaire commune).

Mme Turan votera pour parce qu'elle peut souscrire globalement aux recommandations. Il est en effet important que le Sénat démontre avec le présent rapport d'information qu'il existe bel et bien des solutions aux problèmes de transposition.

M. Henry votera également pour parce que, comme Mme Turan, il peut globalement souscrire aux recommandations. Il est important que les recommandations soient adoptées à une majorité la plus large possible. De cette manière, le Sénat pourra pleinement jouer son rôle de lieu de rencontre entre l'État fédéral et les Communautés et Régions.

*
* *

L'ensemble des recommandations est adopté par 9 voix contre 1 et 4 abstentions.

Confiance a été faite aux rapporteurs pour la rédaction du présent rapport.

Les rapporteurs,

Petra DE SUTTER.
Anne LAMBELIN.
Güler TURAN.
Karl VANLOUWE.
Johan VERSTREKEN.
Jean-Paul WAHL.

Le président,

Steven VANACKERE.

AANBEVELINGEN

A. Algemene aanbevelingen

Doelstellingen voor de omzetting van richtlijnen

1. De Senaat beveelt aan dat de federale Staat en de deelstaten zichzelf, na overleg in het Overlegcomité, duidelijke doelstellingen opleggen inzake :

1° het wegwerken van de achterstand in de omzetting van richtlijnen, het ongedaan maken van de onjuiste omzettingen en de afronding van inbreukprocedures inzake richtlijnen ;

2° het vermijden van achterstand in de omzetting van richtlijnen en het vermijden van onjuiste omzettingen en inbreukprocedures.

De omzettingsachterstand, het aantal onjuiste omzettingen en het aantal inbreuken van België moeten voor het einde van de huidige zittingsperiode in ieder geval lager liggen dan het gemiddelde van de Europese Unie.

Elke regering deelt haar doelstellingen mee aan het bevoegde parlement.

Een beroep doen op de hulp van de Europese Commissie

2. De Senaat beveelt aan dat de overheden die met de omzetting van een richtlijn belast zijn, in goede samenspraak met elkaar, streven naar een (pro)actieve communicatie met de Europese Commissie, zowel wat betreft onduidelijkheden tijdens het omzettingsproces, als bij het antwoorden van de Commissie tijdens inbreukprocedures in de informele en de formele fase.

B. Aanbevelingen aan de regeringen

Het Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie

3. De Senaat beveelt aan dat het Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 wordt aangepast aan de institutionele hervormingen op Europees en Belgisch niveau. Het is inderdaad noodzakelijk dat het Samenwerkingsakkoord

RECOMMANDATIONS

A. Recommandations générales

Des objectifs pour la transposition de directives

1. Le Sénat recommande que l'État fédéral et les entités fédérées s'imposent, après concertation au sein du Comité de concertation, des objectifs clairs en vue :

1° de résorber le retard dans la transposition de directives, de mettre fin aux transpositions incorrectes et de clôturer les procédures d'infraction concernant les directives ;

2° d'éviter un retard dans la transposition de directives et d'éviter les transpositions incorrectes et les procédures d'infraction.

Le retard dans la transposition, le nombre de transpositions incorrectes et le nombre d'infractions de la Belgique doivent en tout cas être inférieurs à la moyenne de l'Union européenne avant la fin de la présente législature.

Chaque gouvernement communique ses objectifs au parlement compétent.

Solliciter l'aide de la Commission européenne

2. Le Sénat recommande que les autorités chargées de la transposition d'une directive s'efforcent, en bonne concertation, de communiquer de manière (pro)active avec la Commission européenne, tant en ce qui concerne les imprécisions durant le processus de transposition que dans le cadre des réponses de la Commission pendant les procédures d'infraction, au cours de la phase informelle et de la phase formelle.

B. Recommandations aux gouvernements

L'Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de Ministres de l'Union européenne

3. Le Sénat recommande que l'Accord de coopération du 8 mars 1994 soit adapté aux réformes institutionnelles aux niveaux européen et belge. Il est en effet nécessaire que l'Accord de coopération soit actualisé dans un délai

binnen een redelijke termijn wordt geactualiseerd na een wijziging van de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, een nieuw Europees verdrag of een wijziging van de Grondwet of de bijzondere wetten.

Het is wenselijk dat het Samenwerkingsakkoord wordt vervangen door één of meer samenwerkingsakkoorden die in ieder geval een regeling bevatten inzake :

1° de standpuntbepaling tijdens het volledige proces van de onderhandeling, met inbegrip van de betrokkenheid van de bevoegde overheden in de voorbereidende vergaderingen en de overlegstructuren ;

2° de vertegenwoordiging in de Raad ;

3° de omzetting en toepassing van richtlijnen en de mededeling aan de Europese Commissie ;

4° de rol en de opdrachten van de eurocoördinatoren ;

5° de gegevensbank Eurtransbel ;

6° de procesvertegenwoordiging voor het Hof van Justitie van de Europese Unie ;

7° de principes inzake de interne verdeling van de sancties opgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie, waaronder het beginsel dat de entiteiten die verantwoordelijk zijn voor de laattijdige of foutieve implementatie van richtlijnen, de gevolgen van de overtreding dragen ;

8° de versterkte rol van de parlementen ;

9° de informatieverstrekking aan het publiek.

4. De Senaat beveelt aan dat de bijzondere wetgever artikel 92*bis*, § 4*bis*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen vervangt als volgt :

« Artikel 92*bis*, § 4*bis*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ingevoegd bij de wet van 5 mei 1993, wordt vervangen als volgt :

« § 4*bis*. De federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten sluiten, elk wat hen betreft, in ieder geval één of meer samenwerkingsakkoorden over de vertegenwoordiging van België bij internationale en supranationale organisaties, over de totstandkoming en implementatie van de normen van die organisaties

raisonnable après une modification de la répartition des compétences entre l'État, les Communautés et les Régions, un nouveau traité européen ou une modification de la Constitution ou des lois spéciales.

Il est souhaitable que l'Accord de coopération soit remplacé par un ou plusieurs accords de coopération contenant en tout cas des dispositions qui règlent :

1° la prise de position pendant tout le processus de la négociation, y compris l'implication des autorités compétentes dans les réunions préparatoires et les structures de concertation ;

2° la représentation au Conseil ;

3° la transposition et l'application de directives, ainsi que la communication à la Commission européenne ;

4° le rôle et les missions des eurocoordinateurs ;

5° la banque de données Eurtransbel ;

6° la représentation juridique devant la Cour de justice de l'Union européenne ;

7° les principes concernant la répartition en interne des sanctions infligées par la Cour de justice de l'Union européenne, dont le principe selon lequel les entités responsables de la mise en œuvre tardive ou incorrecte de directives supportent les conséquences de l'infraction ;

8° le rôle renforcé des parlements ;

9° l'information du public.

4. Le Sénat recommande que le législateur spécial remplace l'article 92*bis*, § 4*bis*, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 par ce qui suit :

« L'article 92*bis*, § 4*bis*, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, inséré par la loi du 5 mai 1993, est remplacé par ce qui suit :

« § 4*bis*. L'autorité fédérale, les Communautés et les Régions, chacune pour ce qui la concerne, concluent en tout cas un ou plusieurs accords de coopération portant sur la représentation de la Belgique auprès d'organisations internationales et supranationales, sur l'élaboration et la mise en œuvre des normes de ces organisations

en over de verdeling van sancties opgelegd door die organisaties.

De samenwerkingsakkoorden bedoeld in het eerste lid worden aangepast aan de wijzigingen van de verdragen en de wetgeving. »

Een minister van Europese Zaken in elke regering

5. De Senaat beveelt aan dat elke regering een lid heeft dat bevoegd is voor de coördinatie van de Europese Zaken en de naleving van de Europese verplichtingen. De eigenlijke implementatie blijft de verantwoordelijkheid van de vakministers.

Een rubriek over de naleving van de EU-verplichtingen in beleidsnota's en managementplannen, om de aandacht voor Europa in het beleid te integreren (« Europe mainstreaming »)

6. De Senaat beveelt aan dat alle leden van de regeringen in hun beleidsverklaringen en jaarlijkse beleidsnota's een rubriek wijden aan de naleving van de EU-verplichtingen, de problemen die zich daarbij stellen en de nieuwe uitdagingen die zich ter zake aandienen.

7. De Senaat beveelt aan dat de overheidsdiensten en hun leidende ambtenaren in hun managementplannen, en dus ook in de evaluatie van die ambtenaren, een rubriek wijden aan de naleving van de EU-verplichtingen, de problemen die zich daarbij stellen en de nieuwe uitdagingen die zich ter zake aandienen.

Eurocoördinatoren en verantwoordelijken voor de omzetting

8. De Senaat beveelt aan dat elke federale overheidsdienst en elke deelstaat één of meer eurocoördinatoren aanwijst. Het gaat om ambtenaren met een rechtstreekse toegang tot het Directiecomité en de voorzitter ervan binnen hun organisatie. De eurocoördinatoren leggen zich prioritair op hun taak toe en beschikken hiervoor over de nodige middelen en tijd.

Elke entiteit wijst onder zijn eurocoördinatoren één eurocoördinator aan als aanspreekpunt.

9. De Senaat beveelt aan dat de eurocoördinatoren die worden betrokken bij de omzetting en de opvolging

et sur la répartition des sanctions infligées par ces organisations.

Les accords de coopération visés à l'alinéa 1^{er} sont adaptés sur la base des modifications des traités et de la législation. »

Un ministre des Affaires européennes dans chaque gouvernement

5. Le Sénat recommande que chaque gouvernement compte un membre chargé de la coordination des Affaires européennes et du respect des obligations européennes. Les ministres compétents restent responsables de la mise en œuvre proprement dite.

Une rubrique sur le respect des obligations à l'égard de l'UE dans les notes de politique et les plans de management, afin d'intégrer l'attention pour l'Europe dans la politique (« Europe mainstreaming »)

6. Le Sénat recommande que tous les membres des gouvernements consacrent, dans leurs déclarations de politique et notes de politique annuelles, une rubrique au respect des obligations à l'égard de l'UE, aux problèmes qui se posent en la matière et aux nouveaux défis qui se présentent.

7. Le Sénat recommande que les services publics et leurs fonctionnaires dirigeants consacrent, dans leurs plans de management et donc également dans l'évaluation de ces fonctionnaires, une rubrique au respect des obligations à l'égard de l'UE, aux problèmes qui se posent en la matière et aux nouveaux défis qui se présentent.

Eurocoördinateurs et responsables de la transposition

8. Le Sénat recommande que chaque service public fédéral et chaque entité fédérée désignent un ou plusieurs eurocoördinateurs. Il s'agit de fonctionnaires qui bénéficient, au sein de leur organisation, d'un accès direct au Comité de direction et à son président. Les eurocoördinateurs se consacrent prioritairement à leur tâche et disposent des moyens et du temps nécessaires pour ce faire.

Chaque entité désigne un de ses eurocoördinateurs comme point de contact.

9. Le Sénat recommande que les eurocoördinateurs qui sont impliqués dans la transposition et le suivi des

van richtlijnen, ook worden betrokken bij de onderhandeling ervan.

10. De Senaat beveelt aan dat elke overheid de rol en opdrachten van de eurocoördinatoren duidelijker preciseert, onder meer met een functieprofiel dat ook hun samenwerking met de andere eurocoördinatoren beschrijft.

11. De Senaat beveelt aan dat elke overheidsdienst één of meer ambtenaren aanwijst die verantwoordelijk zijn voor de omzetting van de richtlijnen die tot de bevoegdheid van die dienst behoren.

12. De Senaat beveelt aan dat in een vorming wordt voorzien voor de eurocoördinatoren en de verantwoordelijken voor de omzetting, onder meer gebaseerd op het omzettingsvademeccum bedoeld in aanbeveling 33.

Eurtransbel

13. De Senaat beveelt aan dat de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten een samenwerkingsakkoord sluiten waarin voor alle entiteiten de verplichting wordt opgenomen om alle kerngegevens met betrekking tot de voorbereiding en de implementatie van Europese richtlijnen in een centrale gegevensbank in te geven. Het samenwerkingsakkoord somt de gegevens op die in ieder geval moeten worden ingegeven.

Eén administratie beheert de gegevensbank en is verantwoordelijk voor de technische uitwerking en de gebruiksvriendelijkheid ervan.

De eurocoördinatoren en dossierbeheerders hebben toegang tot de Eurtransbel-databank en verzekeren de correcte invoering van de gegevens. Alle federale en deelstatelijke contactpunten kunnen de databank raadplegen. De andere diensten en de parlementen kunnen een toegang aanvragen bij de administratie belast met het beheer van de gegevensbank.

Participatie en informatie

14. De Senaat beveelt aan dat de regeringen het maatschappelijk middenveld informeren zodra een voorstel van richtlijn wordt bekendgemaakt en het bij de omzetting betrekken.

15. De Senaat beveelt aan dat de regeringen een pedagogische website uitbouwen die toegankelijk is voor de burgers en de *stakeholders* teneinde de informatie

directives soient également associés à la négociation de celles-ci.

10. Le Sénat recommande que chaque autorité précise plus clairement le rôle et les missions des euro-coordinateurs, notamment par un profil de fonction qui intègre également la synergie entre les différents eurocoordinateurs.

11. Le Sénat recommande que chaque service public désigne un ou plusieurs fonctionnaires responsables de la transposition des directives qui relèvent de la compétence de ce service.

12. Le Sénat recommande que soit prévue une formation pour les eurocoordinateurs et les responsables de la transposition, basée notamment sur le vade-mecum de transposition visé à la recommandation 33.

Eurtransbel

13. Le Sénat recommande que l'État fédéral, les Communautés et les Régions concluent un accord de coopération prévoyant l'obligation, pour toutes les entités, d'introduire dans une banque de données centrale toutes les données clés relatives à la préparation et à la mise en œuvre des directives européennes. Cet accord de coopération énumère les données qui doivent être introduites en tout état de cause dans la banque de données.

Une administration unique gère la banque de données et est responsable de la mise en œuvre technique et de la convivialité de celle-ci.

Les eurocoordinateurs et les gestionnaires de dossiers ont accès à la banque de données Eurtransbel et assurent l'introduction correcte des données. Tous les points de contact fédéraux et des entités fédérées peuvent consulter la banque de données. Les autres services et les parlements peuvent demander un accès auprès de l'administration chargée de la gestion de la banque de données.

Participation et information

14. Le Sénat recommande que, dès qu'une proposition de directive est publiée, les gouvernements en informent la société civile et associent celle-ci à la transposition.

15. Le Sénat recommande que les gouvernements mettent en place un site internet pédagogique accessible aux citoyens et aux parties prenantes, afin de rendre les

over de omzetting van richtlijnen voor eenieder inzichtelijk te maken.

De regeringen zetten een vorm van internetconsultatie op over voorstellen van Europese wetgevingshandelingen.

Continuïteit tussen onderhandeling en omzetting

16. De Senaat beveelt aan dat dezelfde overheidsdiensten en, zo mogelijk, dezelfde personen worden betrokken bij de onderhandelingen en bij de omzetting van een richtlijn of de uitvoering van een wetgevingshandeling.

De overheidsdiensten die de omzetting zullen verrichten, kunnen onder meer op de volgende wijzen bij de onderhandelingen worden betrokken :

1° de onderhandelaar zendt hen EU-documenten toe met een aanduiding van het stadium waarin het voorstel zich bevindt en een gericht verzoek om commentaar ;

2° de onderhandelaar en de omzettende overheidsdienst houden een intern instructie-overleg ter afstemming van de inbreng ;

3° de omzettende overheidsdienst neemt deel aan de onderhandelingen, in het bijzonder indien implementatie naar verwachting belangrijke consequenties zal hebben voor de regelgeving van de betrokken entiteit ;

4° er wordt een dossierteam samengesteld, waarin de omzettende overheidsdienst van het onderhandelingsstadium tot en met het implementatiestadium in oplopende mate betrokken is.

Indien het niet mogelijk is dezelfde personen bij de onderhandelingen en de omzetting te betrekken, geeft de onderhandelaar gedetailleerde inlichtingen aan de persoon die het dossier overneemt.

17. De Senaat beveelt aan dat de persoon die de omzetting zal verrichten, zo snel mogelijk wordt aangewezen door de bevoegde overheid.

Bijzondere aandacht voor de omzettingstermijn

18. De Senaat beveelt aan dat België tijdens de onderhandelingen grondig nagaat binnen welke termijn het voorstel van richtlijn door België zou kunnen worden omgezet. De bepaling van de omzettingstermijn moet een belangrijk punt zijn bij de onderhandeling over elk voorstel van richtlijn.

informations relatives à la transposition des directives compréhensibles pour tout le monde.

Les gouvernements mettent en place une forme de consultation par internet concernant les propositions d'actes législatifs européens.

Continuité entre négociation et transposition

16. Le Sénat recommande que les mêmes services publics et, si possible, les mêmes personnes soient associés aux négociations et à la transposition d'une directive ou à la mise en œuvre d'un acte législatif.

Les services publics chargés d'effectuer la transposition peuvent être associés aux négociations notamment selon les modalités suivantes :

1° le négociateur leur envoie les documents UE en indiquant le stade d'avancement de la proposition, ainsi qu'une demande de commentaire ciblée ;

2° le négociateur et le service public de transposition organisent une concertation interne visant à donner des instructions quant à la contribution à apporter aux négociations ;

3° le service public de transposition participe aux négociations, en particulier si l'on s'attend à ce que la mise en œuvre ait des répercussions importantes sur la réglementation de l'entité concernée ;

4° il est constitué une équipe chargée du dossier, à laquelle le service public de transposition est associé dans une mesure croissante, depuis le stade de négociation jusqu'au stade de mise en œuvre.

S'il n'est pas possible d'associer les mêmes personnes aux négociations et à la transposition, le négociateur fournit des informations détaillées à la personne qui reprend le dossier.

17. Le Sénat recommande que la personne qui effectuera la transposition soit désignée le plus rapidement possible par l'autorité compétente.

Attention particulière au délai de transposition

18. Le Sénat recommande que la Belgique examine attentivement, durant les négociations, dans quel délai elle pourrait transposer la proposition de directive. La fixation du délai de transposition doit être un élément important de la négociation concernant toute proposition de directive.

Planning

19. De Senaat beveelt aan dat het pilootdepartement een kalender voor de omzetting opstelt vóór de bekendmaking van de richtlijn. De kalender wordt opgenomen in de gegevensbank Eurtransbel en meegedeeld aan het betrokken parlement of de betrokken parlementen.

20. De Senaat beveelt aan dat de FOD Buitenlandse Zaken een systeem uitwerkt dat zes maanden voor het verstrijken van de omzettingstermijn een verwittiging verstuurt naar de omzettende overheden. De verwittiging wordt terzelfder tijd meegedeeld aan het regeringslid belast met de Europese Zaken, het pilootdepartement en het betrokken parlement.

De databank Eurtransbel zendt tevens verwittigingen uit naar de betrokken overheid voor een aankomende deadline van de omzettingsskalender.

21. De Senaat beveelt aan dat de regeringen het ontwerp van omzettingwet, -decreet of -ordonnantie ten minste drie maanden voor het verstrijken van de in de richtlijn bepaalde omzettingstermijn voorleggen aan het parlement.

Snelle start van de omzettingsmaatregelen

22. De Senaat beveelt aan dat de federale Staat en de deelstaten reeds voorbereidende maatregelen nemen zodra de grote lijnen van de ontworpen regelgeving duidelijk worden.

23. De Senaat beveelt aan dat de concrete omzettingsmaatregelen starten zodra een politiek akkoord over de richtlijn wordt bereikt. Er wordt niet gewacht op de bekendmaking van de richtlijn in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Een reguleringsimpactanalyse voor de voorstellen van wetgevingshandeling van de Europese Commissie

24. De Senaat beveelt aan dat de federale Staat en de deelstaten voorstellen van richtlijn onderwerpen aan een reguleringsimpactanalyse. De analyse wordt verricht vóór de definitieve standpuntbepaling. De impactanalyses worden bezorgd aan de personen die over het voorstel onderhandelen en degenen die de richtlijn zullen moeten omzetten. Zij worden terzelfder tijd meegedeeld aan de betrokken parlementen.

Planning

19. Le Sénat recommande que le département pilote établisse un calendrier de transposition avant la publication de la directive. Ce calendrier est intégré dans la banque de données Eurtransbel et communiqué au(x) parlement(s) concerné(s).

20. Le Sénat recommande que le SPF Affaires étrangères élabore un système permettant d'envoyer un avertissement aux autorités de transposition six mois avant l'expiration du délai de transposition. L'avertissement est communiqué en même temps au membre du gouvernement chargé des Affaires européennes, au département pilote et au parlement concerné.

La banque de données Eurtransbel envoie également des avertissements à l'autorité concernée pour signaler l'imminence d'une échéance dans le calendrier de transposition.

21. Le Sénat recommande que les gouvernements soumettent le projet de loi, de décret ou d'ordonnance de transposition au parlement, trois mois au moins avant l'expiration du délai de transposition fixé dans la directive.

Mise en œuvre immédiate des mesures de transposition

22. Le Sénat recommande que l'État fédéral et les entités fédérées prennent des mesures préparatoires dès que les grandes lignes de la réglementation en projet sont clairement définies.

23. Le Sénat recommande que les mesures de transposition concrètes soient mises en œuvre dès que la directive fait l'objet d'un accord politique. Il n'y a pas lieu d'attendre la publication de la directive au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Une analyse d'impact de la réglementation en ce qui concerne les propositions d'acte législatif de la Commission européenne

24. Le Sénat recommande que l'État fédéral et les entités fédérées soumettent des propositions de directive à une analyse d'impact de la réglementation. Cette analyse est effectuée avant la prise de position définitive. Les analyses d'impact sont remises aux personnes qui négocient sur la proposition et à celles qui devront transposer la directive. Elles sont communiquées en même temps aux parlements concernés.

De reguleringsimpactanalyse dient complementair te zijn met de effectbeoordeling die de Europese Commissie zelf voor haar initiatieven doorvoert.

De analyses worden geactualiseerd indien het voorstel van richtlijn naderhand wordt gewijzigd.

25. De Senaat beveelt aan dat de entiteiten die reeds een formele procedure van reguleringsimpactanalyse hebben ontwikkeld, die toepassen op de voorstellen van richtlijn, voor zover zij daarvoor geschikt is.

De federale Staat zou daartoe de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging kunnen wijzigen als volgt :

« Artikel 6, § 1, van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging wordt vervangen als volgt :

« Art. 6. § 1. Elk regeringslid voert, volgens de voorwaarden die door de Koning zijn vastgelegd bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de in artikel 5 bedoelde impactanalyse uit van de voorontwerpen van wet en van de ontwerpen van koninklijke of ministeriële besluiten die onder zijn bevoegdheid vallen en waarvoor de tussenkomst van de Ministerraad is vereist door een wettelijke of reglementaire bepaling. Hij voert volgens dezelfde voorwaarden de in artikel 5 bedoelde impactanalyse uit van de voorstellen van richtlijn die onder zijn bevoegdheid vallen. »

In artikel 9 van het koninklijk besluit van 21 december 2013 houdende uitvoering van titel 2, hoofdstuk 2, van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging wordt een paragraaf 1/1 ingevoegd, luidende :

« § 1/1. De impactanalyses die betrekking hebben op voorstellen van richtlijn worden bezorgd aan het parlement. »

Vroeg advies van de Raad van State over de bevoegdheidsverdeling

26. De Senaat beveelt aan in de gecoördineerde wetten op de Raad van State de mogelijkheid in te schrijven dat de federale minister bevoegd voor Buitenlandse of Europese Zaken, de leden van de Gemeenschaps- of Gewestregeringen belast met Buitenlandse of Europese Zaken, en het Overlegcomité op hun vraag in een zeer

L'analyse d'impact de la réglementation doit être complémentaire à l'évaluation d'incidence à laquelle la Commission européenne procède elle-même pour ses initiatives.

Les analyses sont actualisées si la proposition de directive est modifiée ultérieurement.

25. Le Sénat recommande que les entités qui ont déjà mis au point une procédure formelle d'analyse d'impact de la réglementation l'appliquent aux propositions de directive, pour autant que la procédure s'y prête.

L'État fédéral pourrait, à cet effet, apporter les modifications suivantes à la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative :

« L'article 6, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative, est remplacé par ce qui suit :

« Art. 6. § 1^{er}. Chaque membre du gouvernement procède, dans les conditions fixées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres, à l'analyse d'impact visée à l'article 5 des avant-projets de loi et des projets d'arrêtés royaux ou ministériels qui relèvent de sa compétence et pour lesquels l'intervention du Conseil des ministres est requise par une disposition légale ou réglementaire. Il procède, dans les mêmes conditions, à l'analyse d'impact, visée à l'article 5, des propositions de directive qui relèvent de sa compétence. »

Dans l'article 9 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 portant exécution du titre 2, chapitre 2, de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative, il est inséré un paragraphe 1^{er}/1 rédigé comme suit :

« § 1^{er}/1. Les analyses d'impact relatives aux propositions de directive sont transmises au parlement. »

Avis rapide du Conseil d'État concernant la répartition des compétences

26. Le Sénat recommande d'insérer dans les lois coordonnées sur le Conseil d'État la possibilité que le ministre fédéral compétent pour les Affaires étrangères ou européennes, les membres des gouvernements de Communauté ou de Région compétents pour les Affaires étrangères ou européennes, et le Comité de

vroeg stadium van de procedure van omzetting of de uitvoering worden ingelicht over het standpunt van de afdeling wetgeving van de Raad van State over de bevoegdheidsverdeling inzake de aangelegenheden die het voorwerp vormen van de omzetting of uitvoering van het recht van de Europese Unie. De Raad van State kan worden verzocht te adviseren over concrete knelpunten inzake de bevoegdheidsverdeling. De aanvrager van het advies kan bij de Raad van State een informatieve nota indienen waarin hij zijn visie over de bevoegdheidsverdeling uiteenzet.

Omzetting van richtlijnen die behoren tot de bevoegdheid van verschillende entiteiten

27. De Senaat beveelt aan dat, indien een richtlijn aangelegenheden regelt die behoren tot de bevoegdheid van twee of meer entiteiten, de betrokken overheden nauwkeurig toezien op de volledige en correcte omzetting van de richtlijn, onder meer door in een concordantietabel te inventariseren welke richtlijnbevestiging wordt omgezet door welke norm(en).

28. De Senaat beveelt aan dat, indien een richtlijn aangelegenheden regelt die behoren tot de bevoegdheid van twee of meer entiteiten en de richtlijn enige beleidsvrijheid toekent aan de omzetter, de betrokken omzettende overheden in België hierover tijdig met elkaar overleg plegen en nagaan of eventuele verschillen in de omzetting geen ongewenste effecten tot gevolg kunnen hebben. De Senaat kan hierin een coördinerende rol vervullen.

Goldplating (1) en de omzetting als aanleiding voor een ruimere wetswijziging

29. De Senaat beveelt aan dat het ontwerp van wet, decreet of ordonnantie dat een richtlijn omzet en daarbij *goldplating* toepast of opteert voor een ruimere wijziging dan degene die noodzakelijk is voor de omzetting, daarvan uitdrukkelijk melding maakt in de memorie van toelichting. De memorie van toelichting verantwoordt tevens waarom *goldplating* of die ruimere wijziging noodzakelijk is en waarom de toepassing van *goldplating* of die ruimere wijziging geen belemmering vormt voor de tijdige omzetting.

(1) Het begrip « *goldplating* » verwijst naar de praktijk waarbij een lidstaat nationale voorschriften uitvaardigt die uitstijgen boven het minimum dat vereist is voor een correcte omzetting van de richtlijn.

concertation puissent, à leur demande, être informés à un stade précoce de la procédure de transposition ou de l'exécution, de la position de la section de législation du Conseil d'État quant à la répartition des compétences dans les matières qui font l'objet de la transposition ou de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne. Le Conseil d'État peut être invité à rendre un avis relatif à des problèmes concrets en matière de répartition des compétences. Le demandeur peut déposer au Conseil d'État une note informative dans laquelle il expose sa vision sur la répartition des compétences.

Transposition de directives qui relèvent de la compétence de plusieurs entités

27. Lorsqu'une directive porte sur des matières qui relèvent de la compétence de deux entités ou plus, le Sénat recommande aux autorités concernées de veiller minutieusement à une transposition complète et correcte de la directive, entre autres en inventoriant, à l'aide d'une table de concordance, quelle disposition de la directive est transposée par quelle(s) norme(s).

28. Lorsqu'une directive porte sur des matières qui relèvent de la compétence de deux entités ou plus et que la directive donne une certaine marge de manœuvre à l'instance à laquelle incombe la transposition, le Sénat recommande que les niveaux de pouvoir concernés se concertent en temps voulu à ce sujet et vérifient si d'éventuelles différences de transposition ne risquent pas d'avoir des conséquences indésirables. Le Sénat peut jouer un rôle de coordination à cet égard.

Le goldplating (1) et la transposition comme opportunité pour procéder à une modification plus vaste de la législation

29. Le Sénat recommande que le projet de loi, de décret ou d'ordonnance qui transpose une directive en pratiquant le *goldplating* ou en procédant à une modification plus vaste qu'il n'est nécessaire à la transposition, l'indique expressément dans l'exposé des motifs. L'exposé des motifs justifie également en quoi le *goldplating* ou cette modification plus vaste est indispensable et en quoi elle ne fait pas obstacle à la transposition dans le délai imparti.

(1) La notion « *goldplating* » désigne la pratique consistant pour un État membre à établir des règles nationales qui vont au-delà du minimum requis pour une transposition correcte de la directive.

Consultatie tijdens het wetgevingsproces

30. De Senaat beveelt aan dat de overheden die een verplichte consultatie hebben ingevoerd voor de totstandkoming van normen met wetgevende en reglementaire kracht, de richtlijn vanaf haar bekendmaking ter informatie meedelen aan de instantie die een advies over de omzettingnorm ervan zal moeten uitbrengen.

Het verzoek om advies over het ontwerp van omzettingnorm wordt zo snel mogelijk aan de adviserende instantie voorgelegd.

31. De Senaat beveelt aan dat de overheden die een verplichte consultatie hebben ingevoerd voor de totstandkoming van normen met wetgevende of reglementaire kracht, systematisch bepalen dat het overschrijden van de consultatietermijn wordt geacht, na overleg, een gunstig advies in te houden. Ook de mededeling dat er geen advies zal worden gegeven, wordt geacht een gunstig advies in te houden.

Internationale samenwerking bij de toepassing van Europees recht

32. De Senaat beveelt aan dat de federale regering en de regeringen van de deelstaten binnen de internationale samenwerkingsverbanden, onder meer de Benelux Unie, erop toezien dat de toepassing van het recht van de Europese Unie geen problemen voor de grensoverschrijdende samenwerking met zich brengt.

Een omzettingvadecum

33. De Senaat beveelt aan dat de FOD Buitenlandse Zaken, in samenwerking met de administratie van de deelstaten, een vadecum opstelt dat concreet de verschillende stappen van het omzettingproces beschrijft. Dit vadecum kan door eenieder worden geraadpleegd op de website van de FOD Buitenlandse Zaken. Het wordt bezorgd aan leden van de parlementen.

C. Aanbevelingen voor de parlementen***Het Protocol nr. 1 betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie***

34. De Senaat beveelt aan dat de parlementen binnen hun eigen bevoegdheidssfeer op systematische wijze de discussiedocumenten, het jaarlijks wetgevingsprogramma en de ontwerpen van wetgevingshandelingen onderzoeken die hen door de Europese Commissie worden toegezonden. Zij treden zo nodig met haar in

Consultation durant le parcours législatif

30. Le Sénat recommande que les autorités qui ont instauré une procédure obligatoire de consultation pour la genèse de normes à caractère législatif ou réglementaire communiquent la directive, dès sa publication, à titre d'information à l'instance appelée à émettre un avis sur la norme de transposition.

La demande d'avis sur le projet de norme de transposition est soumise à l'instance consultative dans les plus brefs délais.

31. Le Sénat recommande que les autorités qui ont instauré une procédure obligatoire de consultation pour la genèse de normes à caractère législatif ou réglementaire prévoient systématiquement qu'en l'absence de réaction dans le délai de consultation imparti, l'avis est, après concertation, réputé favorable. De même, la communication selon laquelle aucun avis ne sera donné est assimilée à un avis favorable.

Coopération internationale dans le cadre de l'application du droit européen

32. Le Sénat recommande que le gouvernement fédéral et les gouvernements des entités fédérées veillent, dans le cadre des accords de coopération internationaux, dont l'Union Benelux, à ce que l'application du droit de l'Union européenne n'entraîne pas des problèmes sur le plan de la coopération transfrontalière.

Un vade-mecum de la transposition

33. Le Sénat recommande que le SPF Affaires étrangères élabore, en collaboration avec l'administration des entités fédérées, un vade-mecum décrivant précisément les différentes étapes du processus de transposition. Ce vade-mecum serait consultable sur le site internet du SPF Affaires étrangères et serait remis aux membres des parlements.

C. Recommandations adressées aux parlements***Le Protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne***

34. Le Sénat recommande que les parlements examinent systématiquement, chacun dans sa sphère de compétence, les documents de consultation, le programme législatif annuel et les projets d'actes législatifs que leur transmet la Commission européenne. Ils en discutent avec elle si nécessaire, conformément au

dialogo, overeenkomstig Protocol nr. 1 *betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie*.

Het Protocol nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid

35. De Senaat beveelt aan dat de parlementen binnen hun eigen bevoegdheidssfeer op systematische wijze de ontwerpen van wetgevingshandelingen die hen door de Europese Commissie worden toegezonden onderzoeken in het licht van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid zoals bepaald in Protocol nr. 2 *betreffende de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid*.

Samenwerkingsakkoord over de uitvoering van Protocol nr. 2 betreffende de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid

36. De Senaat beveelt aan dat de parlementen een samenwerkingsakkoord sluiten om uitvoering te kunnen geven aan het Protocol nr. 2 *betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid*.

De termijn van 8 weken voor de toezending van een gemotiveerd advies

37. De Senaat beveelt aan dat de parlementen, in overleg met de parlementen van de andere lidstaten, ijveren voor een verruiming van de termijn waarin zij aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie een gemotiveerd advies over een ontwerp van wetgevingshandeling moeten toezenden waarin wordt uiteengezet waarom het betrokken ontwerp niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel. De termijn van acht weken is te kort.

Groene kaart

38. De Senaat beveelt aan dat de parlementen, in overleg met de parlementen van de andere lidstaten, ijveren voor de invoering van een versterkte procedure van « groene kaart » waarmee de nationale parlementen zelf een voorstel van wetgevingshandeling bij de Europese Unie kunnen indienen en de Europese instellingen ertoe verplichten hierover een standpunt in te nemen.

De procedure kan inhouden dat, wanneer één derde van de nationale parlementen hierom verzoekt, de Europese Commissie een voorstel van wetgevingshandeling om nieuwe wetgeving in te voeren of bestaande wetgeving te wijzigen agendeert. De Europese Commissie geeft aan waarom zij dit voorstel al dan niet steunt.

Protocole n° 1 *sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne*.

Le Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité

35. Le Sénat recommande que les parlements examinent systématiquement, chacun dans sa sphère de compétence, les projets d'actes législatifs que leur transmet la Commission européenne à la lumière des principes de subsidiarité et de proportionnalité, comme le prévoit le Protocole n° 2 *sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité*.

Accord de coopération concernant la mise en œuvre du Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité

36. Le Sénat recommande que les parlements concluent un accord de coopération de manière à pouvoir mettre en œuvre le Protocole n° 2 *sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité*.

Le délai de 8 semaines pour l'envoi d'un avis motivé

37. Le Sénat recommande que les parlements, en concertation avec les parlements des autres États membres, s'efforcent d'obtenir un allongement du délai dans lequel ils doivent adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne un avis motivé sur un projet d'acte législatif précisant pourquoi le projet concerné n'est pas conforme au principe de subsidiarité. Le délai de huit semaines est trop court.

Carte verte

38. Le Sénat recommande que les parlements, en concertation avec les parlements des autres États membres, œuvrent à l'instauration d'une procédure renforcée de « carte verte » permettant aux parlements nationaux de déposer eux-mêmes une proposition d'acte législatif auprès de l'Union européenne et de contraindre les institutions européennes à se prononcer au sujet de celle-ci.

La procédure pourrait avoir pour objet de mettre à l'ordre du jour de la Commission européenne une proposition d'acte législatif visant à instaurer une nouvelle législation ou à modifier la législation existante, lorsqu'un tiers des parlements nationaux le demandent. La Commission européenne précise les raisons pour lesquelles elle soutient ou ne soutient pas la proposition.

Opvolging van het werkprogramma van de Europese Commissie door de parlementen

39. De Senaat beveelt aan dat elke vaste commissie van de parlementen de prioritaire dossiers aanmerkt in het jaarlijkse wetgevings- en werkprogramma van de Europese Commissie. Daarmee geeft elke commissie aan welke voorstellen op het beleidsverantwoordelijke terrein van de commissie, parlementair getoetst moeten worden. De lijst van prioritaire voorstellen wordt aan de betrokken regering meegedeeld.

Een prioritair voorstel wordt in de betrokken commissie geagendeerd zodra het is gepubliceerd.

Daarnaast kunnen parlementsleden in de loop van het jaar te allen tijde verzoeken Europese voorstellen in een commissie te agenderen.

Bijzondere informatieverstrekking aan de parlementen

40. De Senaat beveelt aan dat ieder parlement een procedure van bijzondere informatieverstrekking invoert. Die procedure houdt in dat het parlement, binnen twee maanden nadat het een voorstel voor een wetgevingshandeling als bedoeld in artikel 2 van het *Protocol nr. 1 betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie* heeft ontvangen, kan besluiten dat het parlement dit voorstel van zodanig politiek belang acht dat het over de behandeling daarvan op bijzondere wijze wenst te worden geïnformeerd. Het parlement stelt de regering daarvan schriftelijk in kennis.

Binnen vier weken na de mededeling vindt een overleg plaats met de regering over het bijzondere politieke belang van het voorstel, waarin tevens afspraken worden gemaakt over de wijze van informatieverstrekking door de regering, over het verloop van de onderhandelingen en van de wetgevingsprocedure en over eventueel vervolgoverleg.

Deze procedure kan worden geregeld in artikel 92^{quater} van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en in de reglementen van de parlementen.

Ambtelijke ondersteuning van de parlementaire opvolging van het Europese wetgevingsproces

41. De Senaat beveelt aan dat het beleidsverantwoordelijke departement van de federale Staat, de Gemeenschappen of de Gewesten een fiche opstelt over een nieuw voorstel van de Europese Commissie.

Suivi du programme de travail de la Commission européenne par les parlements

39. Le Sénat recommande que chaque commission permanente des parlements désigne les dossiers prioritaires dans le programme législatif annuel et dans le programme de travail annuel de la Commission européenne. Ce faisant, chaque commission indique quelles propositions relevant de sa compétence doivent être contrôlées par le parlement. La liste des propositions prioritaires est communiquée au gouvernement concerné.

Une proposition prioritaire est inscrite à l'ordre du jour de la commission concernée dès sa publication.

En outre, les parlementaires peuvent demander à tout moment de l'année que des propositions européennes soient inscrites à l'ordre du jour d'une commission.

Information particulière aux parlements

40. Le Sénat recommande que chaque parlement instaure une procédure d'information particulière. Cette procédure implique que le parlement, dans les deux mois suivant la réception d'une proposition d'acte législatif visée à l'article 2 du *Protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne*, peut décider que cette proposition revêt une importance politique telle qu'il souhaite être tenu particulièrement informé de l'examen de celle-ci. Le parlement en informe le gouvernement par écrit.

Dans les quatre semaines suivant l'information au gouvernement, une concertation est organisée avec celui-ci au sujet de l'importance politique particulière de la proposition ; il y est décidé du mode d'information par le gouvernement, du déroulement des négociations et de la procédure législative, ainsi que de l'éventuelle concertation ultérieure.

Cette procédure peut être établie à l'article 92^{quater} de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et dans les règlements des parlements.

Soutien administratif du suivi parlementaire du processus législatif européen

41. Le Sénat recommande que le département de l'État fédéral, des Communautés ou des Régions, chargé de la politique visée, établisse une fiche sur une nouvelle proposition de la Commission européenne. Les fiches

De fiches worden naar de parlementen en de Belgische leden van het Europees Parlement gestuurd. De fiche bevat in ieder geval :

1° de algemene gegevens (over het voorstel, de effectbeoordeling van de Europese Commissie, het behandelingstraject in de Raad) ;

2° een kernachtige samenvatting van het voorstel ;

3° een oordeel over subsidiariteit en proportionaliteit ;

4° een inschatting van de financiële gevolgen voor de deelstaten en de federale Staat ;

5° een eerste standpunt op hoofdlijnen van de betrokken regering(en) over de onderhandelingen op Europees niveau ;

6° per bepaling van de richtlijn de overheidsdienst die met de omzetting belast is ;

7° de eerste elementen van de reguleringssimpactanalyse bedoeld in aanbeveling 24.

De fiches worden aan de betrokken parlementen en de Belgische leden van het Europees Parlement bezorgd binnen zes weken na de verspreiding van de eerste versie van een voorstel van de Europese Commissie.

Samenwerking met de parlementen van de lidstaten

42. De Senaat beveelt aan dat de parlementen hun tussenkomst in het raam van de protocollen nrs. 1 en 2 kunnen afstemmen met de parlementen van andere lidstaten via IPEX en het netwerk van de permanente vertegenwoordigers bij het Europees Parlement.

43. De Senaat beveelt aan dat de parlementen onderzoeken op welke wijze hun ambtelijke staf kan samenwerken met die van de parlementen van andere lidstaten bij de opvolging van EU-dossiers.

Omzetting door het parlement in geval van inactiviteit van de regering

44. De Senaat beveelt aan dat de parlementen zelf wetgevende initiatieven ter omzetting van richtlijnen nemen, in het bijzonder wanneer de regering nalaat tijdig een ontwerp in te dienen, bijvoorbeeld in een periode van lopende zaken.

sont envoyées aux parlements et aux membres belges du Parlement européen. Chaque fiche contient en tout cas :

1° les données générales (sur la proposition, sur l'évaluation d'incidence de la Commission européenne, sur le parcours de traitement au Conseil) ;

2° un résumé concis de la proposition ;

3° un avis en matière de subsidiarité et de proportionnalité ;

4° une estimation des conséquences financières pour les entités fédérées et pour l'État fédéral ;

5° un premier point de vue général du (des) gouvernement(s) concerné(s) sur les négociations au niveau européen ;

6° pour chaque disposition de la directive, le service public chargé de la transposition ;

7° les premiers éléments de l'analyse d'impact de la réglementation visée à la recommandation 24.

Les fiches sont remises aux parlements concernés et aux membres belges du Parlement européen dans les six semaines qui suivent la diffusion de la première version d'une proposition de la Commission européenne.

Collaboration avec les parlements des États membres

42. Le Sénat recommande que les parlements harmonisent leur intervention dans le cadre des protocoles n^{os} 1 et 2 avec celle des parlements d'autres États membres par le biais de l'IPEX et du réseau des représentants permanents auprès du Parlement européen.

43. Le Sénat recommande que les parlements examinent de quelle manière leur personnel administratif peut collaborer avec celui des parlements d'autres États membres dans le suivi des dossiers UE.

Transposition par le parlement en cas d'inactivité du gouvernement

44. Le Sénat recommande que les parlements prennent eux-mêmes des initiatives législatives en vue de la transposition de directives, en particulier lorsque le gouvernement omet de déposer un projet en temps voulu, par exemple en période d'affaires courantes.

Prioriteit voor omzettingsteksten

45. De Senaat beveelt aan dat de parlementen voorrang verlenen aan ontwerpen of voorstellen die een richtlijn omzetten waarvan de omzetting dringend is, zonder evenwel de grondige behandeling ervan te belemmeren.

Parlementaire commissies bevoegd voor Europese zaken en voor de opvolging van de omzetting van richtlijnen

46. De Senaat beveelt aan dat er in ieder parlement een commissie is voor de opvolging van Europese aangelegenheden, met inbegrip van het halfjaarlijkse scorebord van de interne markt.

Deze commissie dient tevens toe te zien op de tijdige omzetting van richtlijnen door de andere commissies van dat parlement.

Een europromotor per vaste parlementaire commissie

47. De Senaat beveelt aan dat de parlementen in hun reglement inschrijven dat binnen elke vaste commissie een europromotor wordt aangewezen. De europromotor volgt binnen de commissie de uitvoering van de voorstellen voor normatieve handelingen en andere documenten van de Europese Commissie die hem worden bezorgd door het secretariaat van het Adviescomité.

De diensten van de parlementen onderzoeken de wetgevende voorstellen van de Europese Commissie en andere teksten van de Europese instellingen ; ze stellen, op eigen initiatief, op verzoek van de voorzitter of van een derde van de leden van een vaste commissie, of op verzoek van de voorzitter van het parlement, een nota op die meer bepaald betrekking heeft op de inachtneming van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

Die nota's worden overgezonden aan de leden van de bevoegde vaste commissie en aan de leden van het Adviescomité of de commissie voor Europese aangelegenheden, indien het parlement daarover beschikt.

Ieder lid kan vragen de bespreking van die nota's op de agenda van zijn commissie te plaatsen.

Op verzoek van ten minste één derde van haar leden belast de bevoegde vaste commissie de europromotor ermee binnen de door haar bepaalde termijn een

Priorité aux textes de transposition

45. Le Sénat recommande que les parlements accordent la priorité aux projets ou propositions qui transposent une directive dont la transposition est urgente, sans toutefois que la priorité ainsi accordée empêche un examen approfondi.

Commissions parlementaires compétentes pour les Affaires européennes et pour le suivi de la transposition des directives

46. Le Sénat recommande que chaque parlement soit doté d'une commission spéciale en vue du suivi des questions européennes, en ce compris le suivi du tableau d'affichage semestriel du marché intérieur.

Cette commission est également chargée de veiller à la transposition dans les délais des directives par les autres commissions du parlement concerné.

Un europromoteur par commission parlementaire permanente

47. Le Sénat recommande que les parlements prévoient explicitement dans leur règlement qu'un europromoteur est désigné au sein de chaque commission permanente. L'europromoteur suit, au sein de la commission, la mise en œuvre des propositions d'actes normatifs et autres documents de la Commission européenne qui lui sont remis par le secrétariat du Comité d'avis.

Les services des parlements examinent les propositions législatives de la Commission européenne et les autres documents des institutions européennes ; ils rédigent, d'initiative, à la demande du président ou d'un tiers des membres d'une commission permanente ou à la demande du président du parlement, une note concernant notamment le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Ces notes sont transmises aux membres de la commission permanente compétente et aux membres du Comité d'avis ou de la commission des Affaires européennes, si le parlement dispose d'une telle commission.

Chaque membre peut demander l'inscription de l'examen de ces notes à l'ordre du jour de sa commission.

À la demande d'un tiers au moins de ses membres, la commission permanente compétente charge l'europromoteur de rédiger, dans le délai qu'elle détermine,

ontwerpadvis op te stellen dat onder meer betrekking heeft op de inachtneming van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

Bespreking van de beleidsnota's en de managementplannen

48. De Senaat beveelt aan dat de parlementen grondige besprekingen wijden aan de rubrieken over de naleving van de Europese verplichtingen in de beleidsverklaringen en beleidsnota's van de regeringsleden en de managementplannen van de leidende ambtenaren.

Europees vragenuur

49. De Senaat beveelt aan dat de parlementen op regelde tijdstippen een vragenuur houden over Europese aangelegenheden.

Aandacht voor EU-dossiers op de websites van de parlementen

50. De Senaat beveelt aan dat de parlementen het volgen van de behandeling van concrete EU-dossiers voor het publiek digitaal inzichtelijk maken. Ze zorgen op hun website voor een hoge zichtbaarheid van de EU-dossiers die zij behandelen, bij voorkeur door deze te bundelen in een afzonderlijke rubriek.

Consultatie van het publiek via de parlementen

51. De Senaat beveelt aan dat de parlementen burgers, ondernemingen en NGO's uitnodigen om opmerkingen en suggesties in verband met concrete EU-dossiers mee te delen, bijvoorbeeld via hun website. Dit geldt zowel voor de voorstellen van Europese wetgevingshandelingen als voor de ontwerpen van wet, decreet of ordonnantie die een richtlijn omzetten.

Een regelmatige verslaggeving over de omzetting van richtlijnen

52. De Senaat beveelt aan dat de parlementen hun regering de verplichting opleggen driemaandelijks een verslag over de omzetting van richtlijnen uit te brengen. Dat verslag bevat in ieder geval :

1. een lijst met de Europese richtlijnen waarvan de integrale omzetting, voor wat betreft de bevoegdheden van de entiteit, werd genotificeerd aan de Europese

un projet d'avis concernant notamment le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Discussion des notes de politique et des plans de management

48. Le Sénat recommande que les parlements consacrent des discussions approfondies aux rubriques relatives au respect des obligations européennes figurant dans les déclarations de politique et les notes de politique des membres des gouvernements et dans les plans de management des fonctionnaires dirigeants.

Heure des questions européenne

49. Le Sénat recommande que les parlements organisent, à intervalles réguliers, une heure de questions sur des matières européennes.

Une place pour les dossiers UE sur les sites internet des parlements

50. Le Sénat recommande que les parlements veillent à ce que le suivi du traitement de dossiers UE concrets soit clairement accessible au public par voie électronique. Les parlements veillent à conférer, sur leur site internet, une grande visibilité aux dossiers UE qu'ils traitent, et ce de préférence en les rassemblant sous une rubrique distincte.

Consultation du public par le biais des parlements

51. Le Sénat recommande que les parlements invitent les citoyens, les entreprises et les ONG à communiquer leurs observations et suggestions concernant des dossiers UE concrets, par exemple par le biais de leur site internet. Cette recommandation vaut aussi bien pour les propositions d'actes législatifs européens que pour les projets de loi, de décret ou d'ordonnance transposant une directive.

Un rapportage régulier sur la transposition des directives

52. Le Sénat recommande que les parlements obligent leur gouvernement à publier tous les trois mois un rapport concernant la transposition des directives. Ce rapport contient en tout cas :

1. une liste des directives européennes dont la transposition intégrale, concernant les compétences qui sont celles de l'entité concernée, a été notifiée à

Commissie sinds de indiening van het voorgaande verslag ;

2. een lijst met de Europese richtlijnen waarvan de omzettingstermijn verstrijkt binnen de twaalf maanden volgend op de indiening van het verslag ;

3. een lijst met de Europese richtlijnen waarvan de omzettingstermijn al is overschreden op het ogenblik van indiening van het verslag ;

4. een lijst met de Europese richtlijnen die in het Publicatieblad van de Europese Unie verschenen sinds de indiening van het voorgaande verslag en die niet onder lijsten bedoeld in punten 2 en 3 vallen ;

5. een lijst met inbreukprocedures die betrekking hebben op de entiteit waarvan de kennisgeving van de aanmaningsbrief, krachtens de artikelen 258 en 259 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, sinds de indiening van het voorgaande verslag, werd ontvangen ;

6. een lijst met inbreukprocedures die al in een vorig verslag bedoeld in punt 5 werden opgenomen waarvan de procedure nog niet is afgerond door middel van een klassering door de Europese Commissie ;

7. een lijst met de, sinds de indiening van het voorgaande verslag, voor het Hof van Justitie van de Europese Unie aanhangig gemaakte inbreukprocedures waarin de entiteit een belang heeft ;

8. een lijst met de, sinds de indiening van het voorgaande verslag, door het Hof van Justitie gevelde arresten in rechtszaken waarin de entiteit een belang heeft ;

9. een lijst met rechtszaken bedoeld in punt 7 ten aanzien van het Hof van Justitie die reeds in een vorig verslag werden opgenomen en waarin nog geen arrest werd gevelde door het Hof ;

10. een lijst van de fases waarin een omzetting verdrag heeft opgelopen ten opzichte van de vooropgestelde omzettingsskalender.

Bespreking van het halfjaarlijkse Scorebord

53. De Senaat beveelt aan dat het halfjaarlijkse scorebord van de interne markt in de parlementen wordt besproken.

la Commission européenne depuis le dépôt du rapport précédent ;

2. une liste des directives européennes dont le délai de transposition vient à échéance dans les douze mois suivant le dépôt du rapport ;

3. une liste des directives européennes dont le délai de transposition est déjà dépassé à la date du dépôt du rapport ;

4. une liste des directives européennes qui ont été publiées dans le Journal officiel de l'Union européenne depuis le dépôt du rapport précédent et qui ne figurent pas dans les listes visées aux points 2 et 3 ;

5. une liste des procédures d'infraction intéressant l'entité concernée, pour lesquelles la lettre de mise en demeure, établie en vertu des articles 258 et 259 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, a été notifiée depuis le dépôt du rapport précédent ;

6. une liste des procédures d'infraction figurant déjà dans un rapport précédent visé au point 5 et qui n'ont pas encore donné lieu à un classement par la Commission européenne ;

7. une liste des procédures d'infraction portées devant la Cour de justice de l'Union européenne depuis le dépôt du rapport précédent et dans lesquelles l'entité concernée a un intérêt ;

8. une liste des arrêts rendus par la Cour de justice de l'Union européenne depuis le dépôt du rapport précédent dans le cadre de procédures judiciaires dans lesquelles l'entité concernée a un intérêt ;

9. une liste des procédures judiciaires visées au point 7 qui figurent déjà dans un rapport précédent et pour lesquelles la Cour de justice n'a pas encore rendu d'arrêt ;

10. une liste des phases au cours desquelles une transposition a pris du retard par rapport au calendrier de transposition initial.

Examen du tableau d'affichage semestriel

53. Le Sénat recommande que le tableau d'affichage semestriel du marché intérieur soit examiné au sein des parlements.

Het jaarverslag over de internationale akten inzake de Europese Unie

54. De Senaat beveelt aan dat artikel 2 van de wet van 2 december 1957 wordt vervangen als volgt :

« Art. 2. De regering brengt jaarlijks verslag uit aan het Federaal Parlement en de Gemeenschaps- en Gewestparlementen over de inwerkingstelling en de toepassing van de verdragen en akten vermeld in artikel 1.

Het verslag biedt ook een overzicht van de werkzaamheden van EU-Pilot en Solvit, zonder vermelding van gegevens van vertrouwelijke aard. »

Uitvoering geven aan arresten van het Grondwettelijk Hof in verband met samenwerkingsverplichtingen

55. De Senaat beveelt aan dat uitvoering wordt gegeven aan de arresten van het Grondwettelijk Hof waarin samenwerking als absoluut noodzakelijk voor een coherent beleid wordt geacht.

D. Aanbevelingen met betrekking tot de inbreukprocedures

De rechtsgedingvoering voor het Hof van Justitie van de Europese Unie

56. De Senaat beveelt aan dat een deelstaat nauw wordt betrokken bij een rechtsgeding voor het Hof van Justitie tussen lidstaten, tussen instellingen van de Unie en tussen lidstaten en instellingen van de Unie wanneer dat geding betrekking heeft op de bevoegdheden van de deelstaat. De conclusies van de Belgische Staat worden neergelegd na overleg met de betrokken deelstaat.

Interne verdeling van financiële sancties op grond van artikel 260 VWEU

57. De Senaat beveelt aan dat de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen wordt gewijzigd zodat, na een veroordeling tot een forfaitaire som of een dwangsom op grond van artikel 260 VWEU, de kosten ook op de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie kunnen worden verhaald.

Die wijziging kan luiden als volgt : « In artikel 63, eerste lid, van, laatst gewijzigd bij de wet van 6 januari 2014, worden de woorden « tot 16, §§ 1 en 2 » vervangen door de woorden « tot 16, §§ 1 tot 3 ».

Le rapport annuel sur les actes internationaux concernant l'Union européenne

54. Le Sénat recommande que l'article 2 de la loi du 2 décembre 1957 soit remplacé par ce qui suit :

« Art. 2. Le gouvernement présentera chaque année au Parlement fédéral et aux parlements de Communauté et de Région un rapport concernant la mise en œuvre et l'application des traités et des actes visés à l'article 1^{er}.

Le rapport présente également un aperçu des travaux réalisés dans le cadre du projet EU-Pilot et de Solvit, sans divulguer des données confidentielles. »

Exécution des arrêts de la Cour constitutionnelle relatifs aux obligations de coopération

55. Le Sénat recommande qu'il soit donné exécution aux arrêts de la Cour constitutionnelle qui considèrent la coopération comme une nécessité absolue pour la mise en œuvre d'une politique cohérente.

D. Recommandations relatives aux procédures d'infraction

La procédure devant la Cour de Justice del'Union européenne

56. Le Sénat recommande qu'une entité fédérée soit étroitement associée à une instance devant la Cour de justice entre États membres, entre institutions de l'Union ou entre États membres, d'une part, et institutions de l'Union, d'autre part, lorsque l'instance en question porte sur les compétences de l'entité fédérée. Les conclusions de l'État belge sont déposées après concertation avec l'entité fédérée concernée.

Répartition en interne des sanctions financières encourues en vertu de l'article 260 du TFUE

57. Le Sénat recommande de modifier la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises de sorte qu'après une condamnation à une somme forfaitaire ou à une astreinte en vertu de l'article 260 du TFUE, les coûts puissent également être répercutés sur la Commission communautaire commune.

Cette modification peut être formulée comme suit : « À l'article 63, alinéa 1^{er}, modifié en dernier lieu par la loi du 6 janvier 2014, les mots « à 16, §§ 1^{er} et 2 » sont remplacés par les mots « à 16, §§ 1^{er} à 3 ».

58. De Senaat beveelt aan dat de federale Staat samen met de deelstaten, snel en binnen het kader van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de manier uitwerkt waarop de boetes en de dwangsommen in geval van niet-naleving van de termijnen of een onvolledige omzetting van de Europese wetgeving worden verdeeld. Daarbij wordt uitgegaan van het principe dat rekening zal gehouden worden met het aandeel in de veroordeling van elke entiteit.

De nietigverklaring van Europese wetgeving door het Hof van Justitie van de Europese Unie.

59. De Senaat beveelt aan dat de reglementen van de parlementen bepalen dat, na de nietigverklaring door het Hof van Justitie van een Europese wetgevingshandeling waarop nationale uitvoeringsmaatregelen zijn gegrond, de regering die nietigverklaring aan het parlement mededeelt. De mededeling moet gepaard gaan met een tijdschema, waarin de regering aangeeft wanneer zij de nationale wetgeving aan de rechtspraak van het Hof van Justitie zal toetsen en wanneer het resultaat van die evaluatie aan het parlement zal worden voorgelegd.

60. De Senaat beveelt aan dat de bijzondere wetgever in de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bepaalt dat eenieder die van een belang doet blijken, een beroep tot vernietiging tegen een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel kan instellen nadat het Hof van Justitie de Europese wetgevingshandeling waaraan die Belgische norm uitvoering geeft, heeft nietig verklaard.

Artikel 4 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof wordt daartoe aangevuld met een lid, luidende :

« Voor de Ministerraad, voor de regering van een Gemeenschap of van een Gewest, voor de voorzitters van de wetgevende vergaderingen op verzoek van twee derde van hun leden of voor iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die doet blijken van een belang staat een nieuwe termijn van zes maanden open voor het instellen van een beroep tot vernietiging tegen een wet, een decreet of een in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel, wanneer het Hof van Justitie de Europese norm waaraan die wet, dat decreet of die regel uitvoering geeft, heeft nietig verklaard. De termijn gaat in op de dag na de datum van het arrest. »

58. Le Sénat recommande que l'État fédéral, en coopération avec les entités fédérées et dans le cadre que lui impose la loi spéciale de 8 août 1980 de réformes institutionnelles, définisse rapidement le mode de partage des amendes et astreintes en cas de non-respect des délais ou de transposition incomplète de la législation européenne. Il sera fait application du principe qui tient compte de la part de responsabilité de chaque entité dans la condamnation.

L'annulation de la législation européenne par la Cour de justice de l'Union européenne.

59. Le Sénat recommande d'indiquer dans les règlements des parlements qu'après l'annulation par la Cour de justice d'un acte législatif européen donnant lieu à des mesures nationales d'exécution, le gouvernement communique cette annulation au parlement. La communication doit s'accompagner d'un calendrier sur lequel le gouvernement indique quand il s'assurera de la conformité de la législation nationale à la jurisprudence de la Cour de justice et quand le résultat de cette évaluation sera présenté au parlement.

60. Le Sénat recommande que le législateur spécial inscrive dans la loi du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle que quiconque justifie d'un intérêt peut introduire un recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution lorsque la Cour de justice a annulé un acte législatif européen dont l'exécution est assurée par cette norme belge.

L'article 4 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle est complété à cette fin par un alinéa rédigé comme suit :

« Un nouveau délai de six mois est ouvert pour l'introduction d'un recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution par le Conseil des ministres, par le gouvernement de Communauté ou de Région, par les présidents des assemblées législatives à la demande de deux tiers de leurs membres ou par toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt, lorsque la Cour de justice a annulé la norme européenne dont l'exécution est assurée par cette loi, ce décret ou cette règle. Le délai prend cours le lendemain du jour de l'arrêt. »

Proactieve lectuur van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie

61. De Senaat beveelt aan dat de FOD Buitenlandse Zaken de opvolging van de rechtspraak van het Hof van Justitie coördineert. De FOD stelt de bevoegde entiteiten in kennis van de arresten van het Hof die betrekking hebben op wetgevingshandelingen die tot hun bevoegdheid behoren, zodat zij uit die arresten de nodige gevolgen kunnen trekken inzake de toepassing van die wetgevingshandelingen in België.

<

Lecture proactive de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne

61. Le Sénat recommande que le SPF Affaires étrangères coordonne le suivi de la jurisprudence de la Cour de justice. Le SPF informe les entités compétentes des arrêts de la Cour qui concernent les actes législatifs relevant de leur compétence, afin de leur permettre de tirer de ces arrêts les conclusions nécessaires pour l'application de ces actes législatifs en Belgique.