

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2017-2018

9 MAART 2018

Voorstel van besluit tot goedkeuring van het samenwerkingsakkoord van 29 maart 2017 tussen de Federale Staat, de Gewesten, de Gemeenschappen, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de uitoefening van bevoegdheden die door het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en de daaraan gehechte protocollen, zijn toegekend aan de nationale parlementen

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
INSTITUTIONELE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **DESQUESNES**

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2017-2018

9 MARS 2018

Proposition de décision d'assentiment à l'Accord de coopération du 29 mars 2017 entre l'État fédéral, les Régions, les Communautés, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune, relatif à l'exercice des compétences attribuées aux Parlements nationaux par le Traité sur l'Union européenne, le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et les Protocoles y annexés

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES INSTITUTIONNELLES
PAR
M. **DESQUESNES**

Samenstelling van de commissie / Composition de la commission :

Voorzitster / Présidente : Christine Defraigne

Leden / Membres

N-VA : Jan Becaus, Cathy Coudyser, Annick De Ridder, Karl Vanlouwe,
PS : Christophe Lacroix, Karl-Heinz Lambertz, Patrick Prévot, Simone Susskind,
MR : Anne Barzin, Christine Defraigne, Jean-Paul Wahl,
CD&V : Sabine de Bethune, Brigitte Grouwels, Peter Van Rompuy,
Ecolo-Groen : Petra De Sutter, Cécile Thibaut,
Open Vld : Jean-Jacques De Gucht, Martine Taelman,
sp.a : Bert Anciaux, Güler Turan,
cdH : Véronique Waroux.

Zie :

Stukken van de Senaat :
6-406 - 2017/2018 :

Nr. 1 : Voorstel van besluit van mevrouw Defraigne.

Voir :

Documents du Sénat :
6-406 - 2017/2018 :

N° 1 : Proposition de décision de Mme Defraigne.

I. INLEIDING

Het voorliggende voorstel van besluit werd op 2 maart 2018 ingediend. De commissie voor de Institutionele Aangelegenheden heeft dit voorstel besproken tijdens haar vergadering van vrijdag 9 maart 2018.

II. TOELICHTING BIJ HET VOORSTEL VAN BESLUIT DOOR DE ADVISEUR VOOR EUROPESE AANGELEGENHEDEN VAN DE SENAAT

A. Inleiding

Dit samenwerkingsakkoord is gesloten ter uitvoering van het Verdrag van Lissabon, meer bepaald de hoofdstukken en protocollen die te maken hebben met de subsidiariteitscontrole van voorstellen van Europese regelgeving door de nationale parlementen.

Concreet houdt dit in dat wanneer een nationaal parlement in de Europese Unie van oordeel is dat een regelgevend voorstel van de Europese instellingen niet in overeenstemming is met het principe van subsidiariteit, dit nationaal parlement een gemotiveerd advies kan uitbrengen. Indien een derde of een vierde van de nationale parlementen in de Europese Unie een gemotiveerd advies uitbrengt over eenzelfde voorstel, dan wordt de zogenaamde gele kaart getrokken. De gevolgen hiervan worden nader toegelicht in het Verdrag en de bijhorende protocollen.

Dit samenwerkingsakkoord is er gekomen om de specifieke Belgische situatie te vertalen naar het Europees niveau. Het Verdrag van Lissabon stelt immers dat elk nationaal parlement twee stemmen heeft om uit te brengen in het kader van de subsidiariteitscontrole. Bij bicamerale parlementen krijgt elke kamer één stem.

In België bestaat het Belgische Parlement in overeenstemming met Verklaring 51 toegevoegd aan het Verdrag van Lissabon, uit meer dan twee kamers, aangezien ook de deelstaatparlementen worden beschouwd als kamers van het Belgische parlement. Potentieel kunnen er dan ook negen subsidiariteitsadviezen worden uitgebracht over een bepaald Europees regelgevend voorstel.

I. INTRODUCTION

La présente proposition de décision a été déposée le 2 mars 2018. La commission des Affaires institutionnelles l'a examinée au cours de sa réunion du 9 mars 2018.

II. EXPLICATIONS DONNÉES PAR LE CONSEILLER POUR LES AFFAIRES EUROPÉENNES DU SÉNAT

A. Introduction

L'accord de coopération soumis à assentiment est conclu en vue de la mise en œuvre du Traité de Lisbonne, plus spécialement les chapitres et les protocoles qui portent sur le contrôle de subsidiarité par les parlements nationaux de propositions de réglementation européenne.

Cela signifie concrètement qu'un parlement national de l'Union européenne qui estime qu'une proposition réglementaire des institutions européennes enfreint le principe de subsidiarité peut émettre un avis motivé. Si un tiers ou un quart des parlements nationaux de l'Union européenne émet un avis motivé sur une même proposition, celle-ci reçoit un « carton jaune ». Les conséquences sont détaillées dans le Traité et ses protocoles annexes.

La raison d'être de l'accord de coopération est la traduction au niveau européen de la situation spécifique de la Belgique. En effet, le Traité de Lisbonne stipule que, dans le cadre du contrôle de subsidiarité, chaque parlement national dispose de deux voix. Dans un système parlementaire bicaméral, chacune des deux chambres dispose d'une voix.

En ce qui concerne notre pays, le Parlement belge se compose, conformément à la déclaration 51 annexée au Traité de Lisbonne, de plus de deux chambres, étant donné que les Parlements des entités fédérées sont également considérées comme des composantes du système parlementaire belge. Potentiellement, neuf avis de subsidiarité peuvent être émis sur une proposition réglementaire européenne.

B. Inhoud van het samenwerkingsakkoord

De potentieel negen subsidiariteitsadviezen van de Belgische parlementen moeten worden omgezet naar de twee stemmen die België mag uitbrengen bij de Europese Commissie in het kader van de subsidiariteitscontrole. De manier waarop deze omzetting moet gebeuren, is geregeld in het voorliggende samenwerkingsakkoord. Het belangrijkste onderdeel hierbij is de tabel die als bijlage is toegevoegd en die de wijze van berekening voor de twee stemmen weergeeft.

Een tweede aspect dat geregeld wordt in dit samenwerkingsakkoord heeft betrekking op de subsidiariteitscontrole *a posteriori* waarbij een nationaal parlement, van zodra een Europese regelgeving is aangenomen, een beroep kan indienen bij het Hof van Justitie van de Europese Unie wanneer het van oordeel is dat het subsidiariteitsprincipe niet is gerespecteerd. De bijzondere wetgever dient hiervoor nog een specifieke regeling uit te werken.

Een laatste aspect betreft de mogelijkheid tot vereenvoudigde verdragsherziening die werd ingevoerd door het Verdrag van Lissabon. Dit maakt het mogelijk om op een eenvoudiger manier de Europese Verdragen te hervormen. Hier mag elk nationaal parlement een gemotiveerd ontwerp van bezwaar meedelen aan de andere parlementen in de Europese Unie. De wetgever zal voor deze procedure de wetten op de Raad van State nog moeten aanpassen om mogelijk te maken dat de Raad van State een advies kan uitbrengen over de bevoegdheid van het initiatiefnemende Belgische parlement.

III. ALGEMENE BESPREKING

A. Vragen en opmerkingen

De heer Anciaux vraagt meer uitleg bij de bijlage van het samenwerkingsakkoord en de manier waarop dit moet worden toegepast. Tevens wil hij het belang horen van het uitbrengen van één of twee stemmen op Europees niveau.

De heer Daems vindt het niet fair dat er slechts één stem kan worden uitgebracht wanneer slechts één deelstaatparlement een negatief subsidiariteitsadvies heeft aangenomen. Men verzwakt immers de eigen positie door te verhinderen dat twee stemmen kunnen worden toegekend.

In het Vlaams Parlement neemt men de subsidiariteitscontrole zeer ter harte. Als voorzitter van de bevoegde commissie is de spreker overigens bezig met

B. Contenu de l'accord de coopération

Il s'agit de convertir les neuf avis de subsidiarité potentiels des parlements belges en deux voix que la Belgique peut émettre auprès de la Commission européenne dans le cadre du contrôle de subsidiarité. Les modalités de cette conversion sont fixées par le présent accord de coopération. Son principal élément est le tableau en annexe qui indique la manière de comptabiliser les deux voix.

Un deuxième aspect réglé par l'accord de coopération porte sur le contrôle de subsidiarité *a posteriori*, par lequel un parlement national, dès l'adoption d'une réglementation européenne, peut déposer un recours devant la Cour de Justice de l'Union européenne s'il estime que le principe de subsidiarité n'a pas été respecté. Le législateur spécial doit encore élaborer une procédure spécifique à cet effet.

Un dernier volet concerne la possibilité de révision simplifiée du traité, introduite par le Traité de Lisbonne. Elle permet de réformer plus simplement les Traités européens. Chaque parlement national peut communiquer un projet motivé d'opposition aux autres parlements de l'Union européenne. Pour cette procédure, il reste au législateur à adapter les lois sur le Conseil d'État afin de permettre à ce dernier de rendre un avis sur la compétence de l'assemblée belge à l'origine de l'initiative.

III. DISCUSSION GÉNÉRALE

A. Questions et observations

M. Anciaux souhaite des précisions quant à l'annexe à l'accord de coopération et à l'application de celui-ci. Il voudrait aussi savoir quelle est l'utilité de pouvoir émettre une ou deux voix au niveau européen.

M. Daems trouve inéquitable que l'on ne puisse émettre qu'une seule voix lorsqu'un seul parlement d'entité fédérée a adopté un avis négatif sur la subsidiarité, car on se déforce en s'empêchant d'émettre deux voix.

Au Parlement flamand, on prend à cœur le contrôle de subsidiarité. En sa qualité de président de la commission compétente, l'orateur est d'ailleurs en train d'élaborer

het opstellen van een procedure om de vele honderden Europese documenten die worden ontvangen, te verwerken zodat een aantal prioriteiten kunnen worden geïdentificeerd die nader kunnen worden onderzocht. Het is dan ook niet correct dat een situatie waarbij enkel het Vlaams Parlement een negatief subsidiariteitsadvies aanneemt, leidt tot het uitbrengen van slechts één stem.

Volgens de spreker is dit vooral het probleem bij domeinen die exclusief tot de bevoegdheid van één deelstaat horen, zoals de visserij voor Vlaanderen.

Eventueel moet worden bekeken of het mogelijk is dat, wanneer slechts één deelstaatarlement een negatief subsidiariteitsadvies uitbrengt, het federale niveau de tweede stem automatisch uitbrengt. De Senaat kan hier zijn rol spelen om dit probleem aan te kaarten en een oplossing te vinden, aangezien het Vlaams Parlement dit niet heeft opgemerkt bij de goedkeuring van dit samenwerkingsakkoord.

De voorzitter, mevrouw Defraigne, deelt mee dat volgende parlementen in België dit samenwerkingsakkoord hebben goedgekeurd in plenaire vergadering :

Vlaams Parlement :	24 januari 2018
Waals Parlement :	24 januari 2018
Parlement van de Franse Gemeenschap :	25 januari 2018
Franstalig Parlement te Brussel :	23 februari 2018
Parlement van de Duitstalige Gemeenschap :	26 februari 2018

Het samenwerkingsakkoord dient nog te worden goedgekeurd door de Kamer van volksvertegenwoordigers, de Senaat, het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, de Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie en de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

B. Antwoord van de adviseur voor Europese Aangelegenheden van de Senaat

1. Toepassing van de bijlage van het samenwerkingsakkoord

Bij de subsidiariteitscontrole kunnen zich de volgende situaties voordoen wat België betreft :

une procédure de traitement pour les centaines de documents européens qui sont déposés, afin d'identifier un certain nombre de priorités, lesquelles pourront être affinées. Il n'est donc pas correct qu'une seule voix soit émise dans le cas où seul le Parlement flamand adopte un avis négatif sur la subsidiarité.

Selon l'orateur, le problème se pose surtout dans les domaines qui relèvent exclusivement d'une unique entité fédérée, comme la pêche pour la Flandre.

Il faudrait, le cas échéant, se demander si on pourrait prévoir que, lorsqu'un seul parlement d'entité fédérée émet un avis négatif sur la subsidiarité, l'échelon fédéral émette automatiquement la deuxième voix. Dans ce contexte, le Sénat a un rôle à jouer en se saisissant du problème et en y apportant une solution, étant donné que le Parlement flamand ne l'a pas détecté quand il a approuvé l'accord de coopération.

La présidente, Mme Defraigne, signale que l'accord de coopération a été adopté en séance plénière par les assemblées belges suivantes :

Parlement flamand :	24 janvier 2018
Parlement wallon :	24 janvier 2018
Parlement de la Communauté française :	25 janvier 2018
Parlement francophone bruxellois :	23 février 2018
Parlement de la Communauté germanophone :	26 février 2018

L'accord de coopération doit encore être adopté par la Chambre des représentants, le Sénat, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, l'Assemblée de la Commission communautaire française et l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune.

B. Réponses du conseiller pour les Affaires européennes du Sénat

1. Application de l'annexe à l'accord de coopération

En ce qui concerne la Belgique, les situations suivantes peuvent se produire lors du contrôle de subsidiarité :

– Het wetgevend voorstel heeft betrekking op een exclusief federale bevoegdheid : de tabel is niet van toepassing. De twee stemmen worden verdeeld tussen de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat. Indien één van hen een negatief subsidiariteitsadvies uitbrengt, worden één stem uitgebracht. Brengen beide een negatief subsidiariteitsadvies uit, worden beide stemmen uitgebracht.

– Het wetgevende voorstel heeft betrekking op een gemengde bevoegdheid : de tabel is niet van toepassing. Eén stem wordt toegekend aan het federale niveau en één stem wordt toegekend aan het deelstatelijke niveau. Indien bijvoorbeeld de Kamer van volksvertegenwoordigers en het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap een negatief subsidiariteitsadvies uitbrengen, worden twee stemmen uitgebracht. Indien de Senaat, het Waals Parlement en het Vlaams Parlement een negatief subsidiariteitsadvies uitbrengen, blijven dit twee stemmen die worden uitgebracht ; zowel het federale als het deelstatelijk niveau hebben immers elk slechts recht op één uit te brengen stem, ongeacht het aantal uitgebrachte negatieve subsidiariteitsadviezen.

– Het wetgevend voorstel heeft betrekking op een exclusieve deelstatelijke bevoegdheid : de tabel is van toepassing. De filosofie achter deze tabel bestaat erin dat men wil vermijden dat twee parlementen uit eenzelfde taalgebied die beide een negatief subsidiariteitsadvies hebben uitgebracht, twee stemmen kunnen uitbrengen terwijl de andere parlementen uit de andere taalgebieden geen problemen zouden hebben met een wetgevend voorstel.

De tabel gaat uit van het gegeven dat er in het Nederlands taalgebied één parlement is, in het Frans taalgebied drie, in het Duits taalgebied één en in het tweetalig taalgebied twee. De tabel moet ervoor zorgen dat er maximum één stem per taalgebied kan worden uitgebracht, en dat twee stemmen enkel kunnen worden uitgebracht wanneer negatieve subsidiariteitsadviezen door parlementen uit minstens twee taalgebieden werden aangenomen.

Indien een negatief subsidiariteitsadvies werd uitgebracht door het Vlaams Parlement en door het Parlement van de Franstalige Gemeenschap, dan mogen twee stemmen worden toegekend. Indien echter een negatief subsidiariteitsadvies werd uitgebracht door het Parlement van de Franstalige Gemeenschap en door het Waals Parlement, mag slechts één stem worden toegekend aangezien beide parlementen tot hetzelfde taalgebied

– La proposition législative porte sur une compétence fédérale exclusive : le tableau ne s'applique pas. Les deux voix sont réparties entre la Chambre des représentants et le Sénat. Si l'une de ces assemblées rend un avis négatif sur la subsidiarité, une voix est émise. Si elles rendent toutes les deux un avis négatif, les deux voix seront émises.

– La proposition législative porte sur une compétence mixte : le tableau ne s'applique pas. Une voix est allouée au niveau fédéral et une autre au niveau fédéré. Par exemple, si la Chambre des représentants et le Parlement de la Communauté germanophone rendent un avis négatif, deux voix seront émises. Si le Sénat, le Parlement wallon et le Parlement flamand rendent un avis négatif, ce seront toujours deux voix qui seront émises ; en effet, le niveau fédéral et le niveau fédéré ne disposent chacun que d'une voix, quel que soit le nombre d'avis négatifs émis sur la subsidiarité.

– La proposition législative porte sur une compétence exclusive des entités fédérées : le tableau s'applique. Sa philosophie consiste à éviter que deux parlements d'une même région linguistique qui auraient tous les deux émis un avis négatif sur la subsidiarité puissent émettre deux voix alors que les autres parlements des autres régions linguistiques ne voient pas d'objection à la proposition législative.

Le tableau se fonde sur le fait qu'il y a un seul parlement pour la région de langue néerlandaise, trois pour la région de langue française, un pour la région de langue allemande et deux pour la région bilingue. Le tableau doit garantir qu'une voix au maximum soit émise par région linguistique, et que deux voix ne puissent être émises que lorsque des avis négatifs sur la subsidiarité ont été adoptés par des parlements d'au moins deux régions linguistiques.

Si des avis négatifs sur la subsidiarité ont été rendus par le Parlement flamand et par le Parlement de la Communauté française, deux voix pourront être émises. En revanche, si les avis négatifs sur la subsidiarité émanent du Parlement de la Communauté française et du Parlement wallon, une seule voix sera émise puisque les deux parlements relèvent de la même région linguistique. Pour pouvoir émettre deux voix, il faudra qu'un avis négatif

horen. Wil men toch twee stemmen toekennen, dan zal een bijkomend negatief subsidiariteitsadvies moeten zijn aangenomen door een parlement uit een ander taalgebied.

2. Belang van het aantal uitgebrachte stemmen op Europees niveau

Elk nationaal parlement van een lidstaat van de EU heeft het recht om maximum twee stemmen uit te brengen, ongeacht het aantal kamers waaruit dit nationaal parlement bestaat. Op dit ogenblik zijn er 28 lidstaten in de EU. Dit wil zeggen dat er maximum 56 stemmen kunnen worden uitgebracht in een concreet regelgevend dossier. De drempel van één derde of één vierde om een gele kaart te trekken, wordt berekend op basis van deze 56 stemmen. Elke uitgebrachte stem kan dus belangrijk zijn.

IV. STEMMING

Het voorstel van besluit wordt aangenomen met 11 stemmen bij 1 onthouding.

*
* *

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De rapporteur,

De voorzitter,

François DESQUESNES. Christine DEFRAIGNE.

*
* *

De door de commissie aangenomen tekst is dezelfde als de tekst van het voorstel van besluit

(zie stuk Senaat nr. 6-406/1).

sur la subsidiarité soit rendu par un parlement d'une autre région linguistique.

2. Utilité du nombre de voix émises au niveau européen

Quel que soit le nombre de chambres dont il se compose, chaque parlement national d'un État membre de l'UE a droit à deux voix au maximum. L'UE compte actuellement 28 États membres. Cela signifie que 56 voix au maximum peuvent être émises pour un dossier réglementaire donné. Le seuil du tiers ou du quart qui permet de donner un « carton jaune » se calcule par rapport à ces 56 voix. Par conséquent, chaque voix émise peut avoir son importance.

IV. VOTE

La proposition de décision est adoptée par 11 voix et 1 abstention.

*
* *

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le rapporteur,

La présidente,

François DESQUESNES. Christine DEFRAIGNE.

*
* *

Le texte adopté par la commission est identique au texte de la proposition de décision

(voir le doc. Sénat, n° 6-406/1).