

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1989-1990

13 JUNI 1990

WETSVOORSTEL

**betreffende de omzetting en
de uitvoering van het recht van de
Europese Gemeenschappen in
de nationale rechtsorde**

(Ingediend door de heer Van der Maelen)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het onderhavig wetsvoorstel streeft twee belangrijke oogmerken na : namelijk remediëren aan het Europees democratisch deficit en een parlementaire spoedprocedure voorzien voor omzetting van richtlijnen waarvoor de omzettingstermijn verstreken is.

In de ganse wereld maken de idealen van de parlementaire democratie grote opgang. Europa is voor vele landen waar recent de democratie heroverd werd een lichtend voorbeeld. Paradoxaal genoeg functioneren de Europese Gemeenschappen actueel slechts met een homeopatische dosis democratie. Dit fenomeen duidt men doorgaans aan met de term « Europees democratisch deficit ».

De Commissie, het dagelijks bestuur, is niet verkozen en, hoewel ze de traditionele rol van een regering heeft — wetten voorstellen en uitvoeren — heeft ze slechts een zeer beperkte bevoegdheid.

Tweede instelling is het Europese Parlement. Dit Parlement is rechtstreeks verkozen door en rechtstreeks verantwoordelijk voor de Europese burgers maar het heeft beduidend minder macht dan een nationaal Parlement.

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1989-1990

13 JUIN 1990

PROPOSITION DE LOI

**relative à la transposition et à
l'exécution du droit des
Communautés européennes dans
l'ordre juridique interne**

(Déposée par M. Van der Maelen)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi poursuit deux objectifs importants, à savoir remédier au déficit démocratique européen et prévoir une procédure parlementaire d'urgence pour la transposition de directives dont le délai de transposition est écoulé.

Les idéaux de démocratie parlementaire progressent à grand pas dans le monde entier. L'Europe sert d'exemple à de nombreux pays qui ont reconquis récemment la démocratie. Mais paradoxalement, les Communautés européennes ne fonctionnent actuellement qu'avec une dose de démocratie que l'on pourrait qualifier d'homéopathique. On désigne généralement ce phénomène par l'expression « déficit démocratique européen ».

La Commission, qui assure la gestion journalière, n'est pas élue, et bien qu'elle joue le rôle traditionnel échu à un gouvernement, à savoir proposer et exécuter des lois, elle n'a qu'un pouvoir très limité.

La deuxième institution est le Parlement européen. Celui-ci est élu directement par les citoyens européens, devant lesquels il est directement responsable, mais il a nettement moins de pouvoirs qu'un parlement national.

De derde instelling, de Ministerraad, heeft zijn gelijke niet in de grondwetten van de parlementaire democratieën. Alle vergaderingen zijn geheim en zijn besluiten worden slechts in uiterst beperkte verklaringen bekendgemaakt. Indien de Ministerraad werkelijk de rol van een regering zou spelen dan zou zij zelf voorstellen doen en die voor het Europese Parlement verdedigen. Onder de huidige bepalingen van het Verdrag van Rome aanvaardt of verwerpt de Raad voorstellen van de twee andere instellingen. De Raad is de onzichtbare man van de Europese Gemeenschap die, na diplomatieke onderhandelingen tussen nationale afgevaardigden, moeilijk te doorgronden compromissen maakt. De aan deze institutionele constructie van het Verdrag van Rome onderliggende basisidee is dat de Europese regelgeving de steun nodig heeft van de nationale regeringen. Om het democratisch fatsoen te redden, stelt men dan maar dat de regeringen verantwoording moeten afleggen tegenover de nationale parlementen.

Tot nu toe werd slechts een klein deel van bijvoorbeeld de Europese reglementering naar Europa 1993 toe voor het nationale Parlement gebracht. Voor die wetgeving die reeds gestemd werd, heerst reeds een gevoel van onbehagen. De ministers komen met wetten die een uitvoering zijn van Europese regelgeving waarover het parlement echter weinig of geen inlichtingen heeft. De ingediende wetten kan het Parlement daarenboven niet of bijna niet wijzigen want ze zijn het resultaat van een Europees compromis gebaseerd op delicate Europese evenwichten waaraan niet mag getornd worden.

Deze op zich vanuit democratisch oogpunt niet te verdedigen toestand werd geduld omdat in de voorbije periode van Euro-sclerosis het belang van de Europese regelgeving eerder laag diende ingeschat te worden. Met de Europese stroomversnelling die we thans beleven is echter dringend nood aan een democratische injectie in het Europees besluitvormingsproces.

In de commentaar bij de artikelen wordt verduidelijkt op welke wijze onderhavig wetsvoorstel een bijdrage poogt te leveren in een streven naar een meer democratisch georganiseerde Europese besluitvorming.

Zoals hoger reeds aangegeven werden en in de toekomst zullen steeds meer en meer wetsnormen in onze rechtsorde ingevoerd worden via normatieve akten van de Europese Gemeenschappen. Het gros van deze normatieve akten zijn richtlijnen. Een richtlijn is bindend in zijn doelstelling maar de lidstaten bepalen de wijze van uitvoering binnen een door de Europese Gemeenschappen gestelde termijn. Net als de meeste andere EG-lidstaten kampt België met problemen inzake de omzetting van richtlijnen. In elk van de Lid-staten wordt koortsachtig gezocht naar oplossingen en mechanismen die moeten voorkomen dat achterstand opgelopen wordt bij de omzetting van Europese normatieve akten. De Regering heeft op het

La troisième institution, à savoir le Conseil des ministres, n'a pas de pendant dans les Constitutions des démocraties parlementaires. Toutes ses réunions sont secrètes et ses décisions ne sont publiées que dans des déclarations extrêmement limitées. S'il jouait réellement le rôle d'un gouvernement, le Conseil des ministres ferait lui-même des propositions qu'il défendrait devant le Parlement. En vertu des dispositions actuelles du Traité de Rome, le Conseil adopte ou rejette les propositions des deux autres institutions. Le Conseil est l'« homme invisible » de la Communauté européenne, qui établit des compromis complexes au terme de négociations diplomatiques entre représentants nationaux. Cette construction institutionnelle du Traité de Rome est basée sur l'idée que la réglementation européenne a besoin du soutien des gouvernements nationaux. Afin de sauver les apparences du jeu démocratique, il est prévu que les gouvernements devront se justifier devant les parlements nationaux.

Jusqu'à présent, seule une petite partie des règlements européens concernant, par exemple, le marché unique de 1993, ont été présentés au Parlement national. Cette législation qui a déjà été votée suscite d'ores et déjà un sentiment de malaise. Les ministres soumettent en effet au Parlement des lois qui sont une exécution de directives européennes au sujet desquelles le Parlement ne dispose que de très maigres informations. Le Parlement ne peut en outre pas, ou pratiquement pas, modifier les lois qui lui sont soumises, étant donné qu'elles sont le résultat d'un compromis européen, lui-même basé sur de délicats équilibres européens auxquels on ne peut rien modifier.

Cette situation, inacceptable d'un point de vue démocratique, a été tolérée du fait que la réglementation européenne avait conservé des proportions relativement modestes durant la période de l'euroscélrose. L'heure étant à l'accélération de la construction européenne, il devient urgent de procéder à une injection de principes démocratiques dans le processus décisionnel européen.

Le commentaire des articles précise la manière dont la présente proposition de loi vise à contribuer à une démocratisation plus poussée du processus décisionnel européen.

Ainsi qu'il a été souligné plus haut, des normes légales de plus en plus nombreuses ont été et seront introduites dans notre ordre juridique interne par le biais d'actes normatifs des Communautés européennes, ceux-ci étant pour la plupart des directives. Une directive est obligatoire quant à l'objectif qu'elle poursuit mais les Etats membres déterminent les modalités d'exécution dans un délai fixé par les Communautés européennes. Tout comme la plupart des autres Etats membres de la CEE, la Belgique est confrontée à des problèmes de transposition des directives en droit interne. Les Etats membres déploient tous une activité fébrile afin de trouver des solutions et des mécanismes permettant d'éviter que se constitue un

vlak van uitvoerende macht reeds een aantal maatregelen genomen die, weze het op een bescheiden wijze, een kentering ten goede lijken in te luiden.

Van de door dit wetsvoorstel aangescherpte toezichtsmogelijkheden van het Parlement verwacht de indiener dat het ganse regeringsapparaat meer sensibiliseerd raakt en met maximale inzet zal werken aan de omzetting van de richtlijnen.

Als een eigen bijdrage in het zoeken naar oplossingen voor de vastgestelde traagheid in de omzetting van richtlijnen is de indiener van oordeel dat het Parlement zich moet kunnen verbinden om, voor de door haar aangewezen richtlijnen waarvoor de omzettingstermijn verstreken is, een procedure van voorrang te voorzien. Deze procedure moet waarborgen dat de parlementaire behandeling niet onnodig lang aansleept. Deze procedure van voorrang — bijvoorbeeld geïnspireerd op de voorrang die voor begrotingen voorzien is in het Reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers — kan door middel van aanpassing ingevoegd worden in het reglement van beide Kamers. De indiener van onderhavig wetsvoorstel zal kortelings een aanpassing van het reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers voorstellen.

COMMENTAAR BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

Dit artikel legt de Regering de verplichting op om jaarlijks verslag uit te brengen betreffende de uitvoering en de toepassing van de EG-verdragen.

Deze verslagen zijn voor de Kamers de gelegenheid om met de Regering een debat aan te gaan over de politieke vraagstukken inzake de Europese eenwording en maakt het mogelijk de later om te zetten richtlijnen te situeren in hun breder politiek kader.

Art. 2

De Kamers moeten niet uitsluitend a posteriori worden geïnformeerd over de normatieve akten van de Europese Gemeenschappen die reeds goedgekeurd werden, maar moeten ook geregeld vooraf worden ingelicht over het verloop van de onderhandelingen in de Europese Raad van Ministers.

Die informatie wordt om de zes maanden verstrekt voor de Raad van Staatshoofden en Regeringsleiders samenkomt en is beperkt tot een stand van zaken in verband met de onderhandelingen over de voorstellen die de Commissie aan de Europese Raad van Ministers heeft overgezonden.

arriéré en matière de transposition des actes normatifs européens. Au niveau du pouvoir exécutif, le Gouvernement a déjà pris un certain nombre de mesures qui, bien que timides, semblent présager une évolution favorable de la situation.

En remplaçant les possibilités de contrôle du Parlement, les auteurs de la présente proposition de loi visent à sensibiliser davantage tout l'appareil gouvernemental afin de l'amener à s'employer activement à la mise en œuvre des directives.

Voulant contribuer à résoudre le problème des lenteurs constatées dans la transposition des directives, nous estimons que le Parlement doit pouvoir s'engager à prévoir l'application d'une procédure de priorité aux directives qu'il désignera et dont le délai de transposition est expiré. Cette procédure est destinée à éviter que l'examen au Parlement ne se prolonge inutilement. Cette procédure de priorité — inspirée, par exemple, de celle prévue pour l'examen des budgets dans le Règlement de la Chambre des représentants — pourra être inscrite dans le Règlement de chacune des deux Chambres moyennant une modification du texte de celui-ci. Nous envisageons de déposer prochainement une proposition à cet effet.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article impose au Gouvernement l'obligation de faire annuellement rapport sur l'exécution et l'application des traités des Communautés européennes.

Ces rapports permettront aux Chambres de mener avec le Gouvernement un débat concernant les problèmes politiques que pose l'intégration européenne et de situer dans un cadre politique plus large les directives qui devront être transposées ultérieurement dans le droit national.

Art. 2

Les Chambres ne doivent pas seulement être informées en aval, au sujet des actes normatifs des Communautés européennes déjà adoptés. Il convient qu'elles soient aussi régulièrement informées en amont, relativement aux négociations au sein du Conseil de ministres européen.

Cette information aura lieu semestriellement avant les Conseils des chefs d'Etat et de gouvernement et se limitera à l'état d'avancement des négociations relatives aux propositions transmises par la Commission au Conseil de ministres européen.

Art. 3

Door dit artikel wordt een verslag opgelegd dat een soort prognose is van alle door België om te zetten normatieve akten van de Europese Gemeenschappen waarvan de uitvoeringstermijn verstrijkt binnen twaalf maanden. Datzelfde verslag geeft ook de overheid of de overheden aan waaronder de akte ressorteert. Bovendien moet de Regering aan de Kamers een tijdsschema voorleggen voor de procedures die zij wenst te volgen voor de goedkeuring van de voornoemde akten die onder haar bevoegdheid ressorteren.

Dankzij de jaarlijkse stand van zaken kunnen de Kamers daadwerkelijk toezicht uitoefenen, kunnen vergetelheden en veronachtzamingen worden vermeden en kan de hele Regering worden gesensibiliseerd.

Art. 4

Elk jaar uiterlijk op 1 november legt de Regering aan de Kamers een verslag voor van de door de nationale overheid om te zetten normatieve akten van de Europese Gemeenschappen waarvan een omzetting in de interne rechtsorde is vereist en waarvan de omzettingstermijn is verstreken op het ogenblik waarop het verslag wordt ingediend. Het dient ook melding te maken van alle normen die reeds zouden zijn uitgevaardigd om die normatieve akten om te zetten in de Belgische rechtsorde.

Art. 5

Uit het in vorig artikel bedoelde verslag zal blijken voor welke normatieve akten van de Europese Gemeenschap België inzake omzetting in gebreke is gebleven.

Voor de door de Kamers in de aanbeveling opgesomde normatieve akten die binnen de bevoegdheidssfeer van de nationale overheid vallen, kan beroep gedaan worden op de in het reglement van de beide Kamers voorziene « voorrangprocedure ». Deze procedure biedt de nodige waarborgen dat, met respect voor de prerogatieven van de wetgevende macht, toch op een vlotte wijze het omzettingsproces van richtlijnen tot stand komt.

D. VAN DER MAELEN

Art. 3

Cet article prévoit l'obligation d'établir un rapport, à valeur prospective, indiquant tous les actes normatifs des Communautés européennes qui doivent être transposés par la Belgique et recevoir exécution dans les douze mois et précisant le ou les pouvoirs qui en ont la responsabilité. En outre, le Gouvernement doit soumettre aux Chambres le calendrier des procédures qu'il compte appliquer quant aux mesures d'adoption desdits actes qui relèvent du champ de ses compétences.

Ce bilan annuel permet ainsi aux Chambres d'exercer un contrôle effectif et contribue à éviter les oublis, les négligences et à sensibiliser le Gouvernement dans son ensemble.

Art. 4

Chaque année, au plus tard le 1^{er} novembre, le Gouvernement soumet aux Chambres un rapport sur les actes normatifs des Communautés européennes qui auraient dû avoir été transposés en droit interne par l'autorité nationale au moment du dépôt du rapport. Ce rapport doit également indiquer toutes les normes qui auraient déjà été édictées afin de transposer ces actes normatifs dans l'ordre juridique belge.

Art. 5

Le rapport visé à l'article précédent indiquera les actes normatifs des Communautés européennes vis-à-vis desquels la Belgique est restée en défaut de transposition en droit interne.

Pour tous les actes normatifs énumérés par les Chambres dans la recommandation et qui relèvent de la sphère des attributions de l'Etat national, il pourra être fait appel à la procédure de « priorité » prévue par le règlement des deux assemblées. Cette procédure garantit un processus rapide de transposition des directives en droit interne, tout en respectant les prérogatives du pouvoir législatif.

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Elk jaar uiterlijk op 1 november legt de Regering aan de Kamers een verslag neer betreffende de uitvoering en de toepassing van de verdragen van de Europese Gemeenschappen.

Art. 2

In de eerste week van de maanden mei en november licht de Regering de Kamers in over de stand van zaken in verband met de door de Commissie van de Europese Gemeenschappen overgezonden voorstellen van normatieve akten van de Europese Gemeenschappen die bij de Raad van Ministers zijn ingediend.

Art. 3

Elk jaar uiterlijk op 1 november, legt de Regering bij de Kamers een verslag neer betreffende de normatieve akten van de Europese Gemeenschappen waarvan de uitvoeringstermijn verstrijkt binnen twaalf maanden volgend op die waarin het verslag is ingediend.

Het in het vorig lid bedoeld verslag geeft aan welk type van interne rechtsnorm voor de omzetting van de normatieve akte van de Europese Gemeenschappen vereist is en legt voor de binnen de bevoegdheidssfeer van de nationale overheid vallende normatieve akten van de Europese Gemeenschappen een indicatief tijdschema op voor de omzetting ervan.

Art. 4

Elk jaar uiterlijk op 1 november, legt de Regering bij de Kamers een verslag neer betreffende de normatieve akten van de Europese Gemeenschappen waarvan de termijn voor omzetting verstreken is op het ogenblik waarop het verslag wordt ingediend.

In het verslag wordt aangegeven welke interne rechtsnormen werden uitgevaardigd om de voormelde normatieve akten van de Europese Gemeenschappen om te zetten in de Belgische rechtsorde.

Art. 5

Na kennis te hebben genomen van het in vorig artikel bedoelde verslag keurt elke Kamer een aan de Regering gerichte aanbeveling goed waarin de lijst voorkomt van de binnen de bevoegdheidssfeer van de nationale overheid vallende normatieve akten van de

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

Chaque année, au plus tard le 1^{er} novembre, le Gouvernement soumet aux Chambres un rapport sur l'exécution et l'application des traités des Communautés européennes.

Art. 2

Au cours de la première semaine des mois de mai et novembre, le Gouvernement informe les Chambres de l'état d'avancement des propositions d'actes normatifs des Communautés européennes transmises par la Commission des Communautés européennes au Conseil de ministres européen.

Art. 3

Chaque année, au plus tard le 1^{er} novembre, le Gouvernement dépose devant les Chambres un rapport sur les actes normatifs des Communautés européennes dont le délai de mise en œuvre vient à expiration au cours des douze mois qui suivent celui du dépôt du rapport.

Le rapport visé à l'alinéa précédent précise le type de norme juridique interne qui est requis pour la transposition de l'acte normatif des Communautés européenne et impose un calendrier indicatif pour la transposition des actes normatifs des Communautés européennes qui relèvent de la compétence de l'autorité nationale.

Art. 4

Chaque année, au plus tard le 1^{er} novembre, le Gouvernement dépose devant les Chambres un rapport sur les actes normatifs des Communautés européennes, dont le délai de transposition est expiré au moment du dépôt du rapport. Ce rapport indique les normes de droit interne qui ont été édictées afin de transposer lesdits actes normatifs dans l'ordre juridique belge.

Art. 5

Au vu du rapport visé à l'article précédent, chacune des Chambres adopte une recommandation adressée au Gouvernement reprenant la liste des actes normatifs des Communautés européennes qui relèvent de la sphère des attributions de l'autorité nationale et

Europese Gemeenschappen waarop de gebeurlijk in de respectieve reglementen van elke Kamer voorziene procedure van voorrang van toepassing is.

31 mei 1990.

D. VAN DER MAELEN

auxquels est applicable, le cas échéant, la procédure de priorité prévue dans le règlement de chacune des Chambres.

31 mai 1990.
