

**Réunion commune des représentants des commissions
permanentes des parlements de la Communauté européenne
organisée par la Commission juridique et des droits des
citoyens du Parlement européen
30 novembre 1993**

**Le rôle des parlements nationaux et du Parlement européen
dans la formation
et dans le contrôle de l'application du droit communautaire :
perspectives d'avenir**

Contribution de la délégation du Sénat de Belgique

A Formation du droit communautaire

1. *De quelle manière les parlements participent-ils actuellement à la formation du droit communautaire ?*

Le Parlement fédéral, de par sa nature, ne dispose pas du droit de contrôle envers la Commission européenne, mais bien envers les ministres fédéraux qui siègent au Conseil européen.

Ainsi, le parlement fédéral est en mesure de poser des questions aux ministres et de les interpellier au sujet de leurs positions au sein du Conseil européen, ce qui constitue une première forme de contrôle sur la politique menée par le Gouvernement fédéral au niveau de la Communauté européenne.

Jusqu'il y a peu, la signification pratique de ce contrôle était cependant relativement limitée puisqu'il s'exerçait à peu près systématiquement *a posteriori*.

En effet, les règlements et directives européens sont préparés par la Commission européenne, sur laquelle le Parlement fédéral n'exerce pas de contrôle politique.

Il appartient au Parlement national d'exploiter au maximum les canaux d'information existants et les moyens de contrôle traditionnels envers le gouvernement fédéral pour communiquer en temps utile un avis au Gouvernement national, c'est-à-dire avant le moment où les Ministres réunis au Conseil européen, atteignent le stade des décisions finales.

La Commission a d'ailleurs souvent tenu compte des remarques formulées par le Conseil des Ministres pour modifier le contenu de ses propositions.

Jusqu'à présent, le Parlement belge n'est pas associé systématiquement aux travaux en cours avant l'adoption d'un acte législatif communautaire.

Depuis quelques années, le Sénat s'intéresse de plus près que par le passé à l'élaboration de la législation communautaire par les travaux de son Comité d'Avis chargé de Questions européennes.

Celui-ci a ainsi examiné deux propositions de directive (taxe sur le CO₂ et les émissions d'énergie, le Comité d'entreprise européen) au sujet desquelles il a transmis un avis au Ministre concerné. Le Comité d'Avis suit l'évolution des travaux à leur sujet au sein du Conseil des Ministres et entend interroger les ministres après la prise de décision sur la façon dont il a été tenu compte de l'avis transmis.

Pour que l'examen de propositions législatives européennes soit efficace et les conclusions transmises en temps utile au Gouvernement, le Parlement doit disposer d'une information approfondie sur la teneur et les effets des propositions transmises.

Un projet de loi déposé par le député D. Van der Maelen datant de 1990 (doc. Chambre 1230; 1 à 9 - doc. Sénat 1329) et qui doit être examiné bientôt au Sénat prévoit la transmission par le Gouvernement aux Chambres de "toutes les propositions d'actes normatifs des Communautés européennes relevant de la compétence de l'autorité nationale et transmises par la Commission au Conseil des Ministres, dont il estime que la transposition dans l'ordre juridique belge nécessitera, en tout ou en partie, l'intervention du législateur".

Afin d'amplifier le rôle du Parlement fédéral, la récente réforme de l'Etat instaure un devoir d'information de la part du Gouvernement fédéral envers le Parlement fédéral :

- d'après le nouvel article 68 § 6 de la Constitution les Chambres législatives sont informées de chaque révision des Traités sur la constitution des Communautés européennes et des traités et actes modifiant ou complétant ces Traités (c.-à-d. le droit européen primaire). Les Chambres sont mises au courant du projet de Traité avant sa signature. Cette disposition doit permettre de donner un rôle plus actif au Parlement dans la réalisation de Traités qui modifient profondément les institutions européennes, comme cela a été le cas par le Traité de Maastricht;
- d'après le nouvel article 92 quater de la loi spéciale du 8 août 1980 sur la réforme des institutions, les propositions d'actes juridiques normatifs (surtout les règlements et les directives, c.-à-d. le droit européen dérivé) de la Commission européenne sont transmis aux Chambres législatives (et aux Conseils, selon les compétences) simultanément au moment où ils sont transmis au Conseil européen. Les Chambres peuvent transmettre un avis au Roi au sujet de ces propositions. La procédure à suivre sera définie par la Commission de concertation parlementaire, décrite à l'article 41 § 5 de la Constitution. Ainsi, le Gouvernement fédéral peut tenir compte des avis émis par le Parlement lors de la discussion au sein du Conseil des Ministres des propositions de la Commission européenne.

2. *Quel est l'avis du Parlement européen et des parlements nationaux au sujet du problème du "déficit démocratique"? Les compétences des parlements en matière législative devraient-elles être plus étendues ?*

Une distinction entre le Parlement européen et les Parlements nationaux s'impose de façon évidente.

Le déficit démocratique est un problème qui se pose essentiellement à l'intérieur des institutions européennes. Le principal moyen de le résoudre consiste en l'extension des compétences législatives du Parlement européen.

C'est un problème qui a fait l'objet de débats au sein du Comité d'Avis chargé de Questions européennes du Sénat lors de l'évaluation du Traité de Maastricht.

Dans son rapport du 29 juillet 1992, consacré au Traité de Maastricht, le Comité d'Avis considérait favorablement la disposition selon laquelle le Parlement européen acquiert le droit de demander à la Commission de lui soumettre toute proposition qu'il juge nécessaire à la réalisation du Traité, dans la mesure où cette disposition rompt le caractère exclusif du pouvoir d'initiative de la Commission.

D'autre part, le rôle du Parlement européen, limité à la simple consultation, dans le domaine de la PESC, est jugé insuffisant. Dès qu'il s'agit de la coopération judiciaire où le rôle du Parlement européen se borne à la possibilité d'adresser des questions ou de formuler des recommandations, le constat d'insuffisance est d'autant plus justifié.

Enfin, en ce qui concerne le contrôle démocratique, le Comité d'Avis juge également insuffisant que sur 42 prises de décision prévues par les Traités, l'on demande deux fois l'approbation du Parlement européen, quatre fois sa participation par la procédure de coopération, que l'on se contente dans quatorze cas de le consulter et de l'informer dans neuf autres. L'on déplorait fermement dans ce rapport que dans treize cas il n'est tenu aucun compte de la position du Parlement européen.

Déjà lors de ce rapport, l'on avait plaidé d'une part pour une simplification des différentes procédures mais également pour une exploitation maximale par le Parlement européen des compétences qui lui appartiennent dès à présent.

En ce qui concerne le contrôle démocratique au niveau des Parlements nationaux, et plus particulièrement en regard de la situation belge, une procédure efficace comprendrait les étapes suivantes :

- a) Transmission systématique des propositions de directives et de règlements au Parlement national (ou régional, en fonction des compétences)

- b) Examen des propositions de directives et de règlements par les Chambres législatives compétentes en ces domaines
- c) Communication au Gouvernement des conclusions de cet examen
- d) Feed-back : après la prise de décision au sein du Conseil, la ou les Chambres législatives compétentes interrogent leurs exécutifs respectifs sur la façon dont il a été tenu compte des positions des Chambres nationales ou régionales.

Ce type de procédure suppose également la mise sur pied d'un contact suivi entre les organes spécialisés en affaires communautaires existant au sein des différentes assemblées législatives de notre pays.

Par ailleurs, une collaboration plus étroite se met actuellement en place au niveau des Parlements nationaux et du Parlement européen par différents canaux. Il importe cependant que chaque assemblée parlementaire ne perde pas de vue ses interlocuteurs naturels, à savoir les gouvernements nationaux pour les Parlements nationaux et le Conseil et la Commission pour le Parlement européen. Evidemment, les différentes Assemblées peuvent, pour leur information, faire appel à d'autres interlocuteurs, mais il ne faudrait par exemple pas que les Parlements nationaux commencent à s'adresser prioritairement au Conseil européen.

L'élaboration d'un programme législatif commun par le Conseil, la Commission et le Parlement européen permet une meilleure organisation des travaux en matière communautaire dans les Parlements nationaux. Par la connaissance du moment où les propositions législatives doivent être traitées au sein du Conseil des Ministres, ils sont en mesure de communiquer leur position en temps utile.

Le contact et, dans une certaine mesure, la coopération entre le Parlement européen et le Parlement belge sont, à l'heure actuelle, principalement assurés par les Comités d'Avis chargés de Questions européennes de la Chambre des Représentants et du Sénat. Les initiatives multipliées depuis peu par le Parlement européen dans le domaine des contacts entre les Commissions spécialisées des différents parlements, forment un autre élément de l'échange d'information tel qu'il doit fonctionner entre les Chambres législatives de la Communauté.

Il est évident que ces contacts ne peuvent pas se limiter aux seules Commissions des Affaires étrangères; la diversité des matières ressortissant aux compétences communautaires exige l'implication de presque toutes les commissions spécialisées.

3. *Quelles conséquences le jugement rendu par la Cour constitutionnelle allemande au sujet du traité sur l'Union européenne a-t-il, du point de vue institutionnel et sur le fond, sur l'activité du Bundestag dans le domaine de la politique communautaire ? Ce jugement a-t-il des prolongements du même ordre dans d'autres Etats membres ?*

L'arrêt de la Cour constitutionnelle allemande du 12 octobre 1993 repose principalement sur une interprétation large de l'article 38 de la Constitution allemande. La Cour considère que

selon cet article, chaque citoyen a droit à une représentation démocratique au Bundestag afin de participer à l'exercice des pouvoirs d'état. Comme l'Union européenne ne constitue pas un état fédéral mais une confédération, c.-à-d. un ensemble d'états souverains, il appartient encore toujours aux différents états-membres de garantir le caractère démocratique des tâches législatives de l'Union européenne.

En d'autres termes, l'article 38 de la Constitution allemande ne permet pas que les pouvoirs transférés à l'Union européenne soient exercés de façon non-démocratique.

La Cour constitutionnelle allemande constate ensuite que le Parlement national conserve une emprise suffisante sur le développement ultérieur de l'Union européenne et que la teneur démocratique des institutions communautaires mêmes est suffisamment développée.

Ce raisonnement de la Cour constitutionnelle allemande ne peut être appliqué sans plus à la Belgique. Toute l'interprétation de la Cour constitutionnelle allemande est déterminée par la question de savoir si la Constitution exige que le caractère démocratique du fonctionnement du parlement national soit automatiquement valable pour les institutions supranationales auxquelles sont attribuées des compétences législatives dans le sens large. Remarquons dans ce contexte que la Constitution allemande (entre autres pour des raisons historiques) met beaucoup plus l'accent sur le caractère démocratique de l'organisation de l'état. Ainsi le nouvel article 23 al. 1 de la Constitution allemande prévoit que "*zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet.(...)*".

En Belgique il existe, tout comme en Allemagne, une disposition législative explicite qui permet le transfert de l'exercice de certains pouvoirs à des institutions de droit international comme l'Union européenne.

La Constitution belge impose des exigences démocratiques à la composition du Parlement fédéral, mais ne se prononce pas au sujet de la teneur démocratique de la prise de décision au sein même de ce Parlement.

L'on comprend aisément que la Constitution allemande datant de 1949, impose des dispositions beaucoup plus sévères à ce sujet que la Constitution belge qui date de 1831. Cela n'empêche qu'il existe en ce moment un réel problème en ce qui concerne la constitutionnalité de l'exercice du droit de vote (actif et passif) des citoyens de l'Union européenne.

Cet arrêt pose également de façon indirecte le problème de la légitimité du Parlement européen. N'oublions pas que celui-ci est élu au suffrage direct et qu'il exerce ses compétences directement envers le Conseil et la Commission européens. Ne trouve-t-on pas ici un argument supplémentaire à l'extension des compétences de cette assemblée ?

4. *Le principe de subsidiarité est-il suffisamment pris en compte dans la formation du droit communautaire (voir à ce propos le chapitre I du "rapport Sutherland", élaboré par le groupe de conseillers à haut niveau pour le marché intérieur à l'intention de la Commission des Communautés européennes ainsi que le "rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes sur le principe de subsidiarité" par M. Poniatowski, sénateur français ? L'interprétation du principe de subsidiarité est-elle du ressort des institutions nationales ou des institutions communautaires ? Dans quelle mesure les parlements nationaux peuvent-ils et entendent-ils intervenir en la matière ?*

Le principe de subsidiarité, tel qu'il est défini à l'article 3 B du Traité de Maastricht, reste un principe relativement vague, qui ne mène aucunement à une délimitation claire et concrète des compétences respectives des Communautés européennes et des pays-membres. Il a plutôt une fonction de fil conducteur dans l'interprétation des compétences des Communautés européennes.

L'appréciation de ce principe est dès lors principalement du ressort de la Cour de Justice européenne. Si l'on conteste en effet la conformité au droit européen d'une norme juridique interne, la question sera généralement soumise au juge interne qui est en mesure de poser une question préjudicielle à la Cour de Justice.

En tout état de cause, les parlements nationaux, tout comme les institutions communautaires, doivent veiller à éviter l'introduction de procédures lourdes et à effet ralentissant dans l'appréciation du principe de subsidiarité.

Par ailleurs, un type de procédure d'appel pourrait être envisagé pour permettre aux assemblées nationales de faire valoir leur interprétation sans qu'il puisse être question d'en faire un passage obligé.

B Transposition et contrôle de l'application du droit communautaire

I. Transposition

1. *Quel rôle les parlements nationaux jouent-ils dans la transposition du droit communautaire en droit national ? Un acte du Parlement en tant que législateur est-il toujours nécessaire ou la transposition est-elle effectuée par les gouvernements par la voie d'un règlement ou par délégation ?*

En ce qui concerne le rapport entre l'ordre juridique international et interne, la Belgique connaît un système monistique. Les normes juridiques internationales à effet direct ne nécessitent ni développement, ni concrétisation supplémentaires en droit interne belge : elles sont applicables sans plus et les administrés peuvent y puiser directement leurs droits et leurs devoirs. Ce principe découle de l'arrêt de la Cour de Cassation du 27 mai 1971 (Etat belge contre S.A. Fromagerie franco-suisse Le Ski).

L'effet direct d'une norme juridique doit ressortir de sa formulation. Si les auteurs de la norme juridique avaient l'intention de conférer ou d'imposer directement des droits et/ou des devoirs aux administrés et à la condition que la formulation du texte fasse clairement apparaître cette intention, la norme a un effet direct.

Dans ce cas spécifique, le Parlement ne joue aucun rôle, excepté lorsqu'il s'agirait d'adapter une législation en contradiction avec ces normes juridiques européennes.

Il en va différemment pour les normes européennes, sans effet direct. Il s'agit généralement de directives qui obligent les états-membres à adapter leur législation interne en un délai imposé. Les matières réglées par ces directives concernent souvent des questions techniques, qui peuvent généralement être transposées par voie d'arrêté royal. Il arrive toutefois régulièrement que le législateur doit intervenir pour adopter de nouvelles lois ou d'adapter une législation existante afin de mettre en application les directives européennes.

En ce qui concerne la rapidité de transposition, un progrès considérable a été récemment enregistré. D'après le tableau synoptique du 2 mars 1993 de la Commission européenne, la Belgique a transposé 86% des directives existantes. La réforme du Sénat et la rationalisation de la procédure législative qui en découle, qui seront d'application dès les prochaines élections législatives, peuvent de toute évidence accélérer encore la transposition des directives lorsque l'intervention du législateur est requise. La transposition des directives en temps utile a pris une importance considérable depuis les arrêts de la Cour européenne de Justice où (1) la possibilité d'un effet direct était reconnue pour les directives n'ayant pas été transposées correctement ou en temps utile et où (2) la responsabilité de principe de l'état était engagée pour non-exécution de la directive dans le délai prévu (arrêt Francovich Bonifaci). La Cour de Justice a également arrêté que le juge interne peut interpréter les normes juridiques internes au moyen d'une directive non encore mise en oeuvre (arrêt Marleasing).

2. *Les parlements nationaux disposent-ils encore d'une marge de liberté suffisante en ce qui concerne la transposition des directives communautaires ou ces directives sont-elles d'ores et déjà formulées en termes si contraignants qu'ils ne remplissent plus qu'un rôle d'exécution ?*

De toute évidence, la latitude d'appréciation dépend totalement du contenu concret de la directive. Généralement, les directives laissent une certaine marge à l'instance concernée, mais cela diffère en fonction du contenu plus ou moins technique de la directive.

3. *De l'avis du Parlement européen et des parlements nationaux, quelles sont les principales difficultés soulevées par la transposition du droit communautaire ? Quelles en sont les raisons ?*

- le manque d'information au sujet des directives
- la lenteur de la procédure législative
- problèmes de répartition des compétences, entre les niveaux fédéral, régional et communautaire
- la haute technicité des directives (et le manque de personnel spécialisé en ces domaines spécifiques)

4. *Existe-t-il une coopération entre les parlements nationaux et les autorités nationales auxquelles il incombe de mener à bien la transposition et de la notifier ?*

Jusqu'à présent, ce type de problème a été traité au moyen des instruments traditionnellement à la disposition des parlementaires.

Ainsi, des questions parlementaires sont posées de façon régulière au Ministre compétent en affaires européennes en vue de connaître l'état d'avancement de la transposition en droit interne ainsi que les causes des retards enregistrés.

En outre, le Comité d'Avis chargé de Questions européennes au Sénat couple au rapport annuel sur ses activités un rapport sur l'état d'avancement de la transposition ainsi que sur la cause des retards. A cette occasion, le Ministre compétent commente les résultats enregistrés.

Par ailleurs, la proposition de loi (doc. Ch. des R. 1230/1à9) (citée dans la section A) relative à la transposition et à l'exécution du droit des Communautés européennes dans l'ordre juridique interne prévoit en son article 3 que le Gouvernement dépose chaque année au plus tard le 1er novembre un rapport sur les actes normatifs des Communautés européennes dont le délai de mise en oeuvre vient à expirer au cours des douze mois qui suivent celui du dépôt du rapport.

En ce qui concerne la transposition de ces actes normatifs, le rapport précise le type de norme juridique interne requis.

Un autre rapport prévu dans cette proposition de loi devrait à son tour traiter des actes normatifs des Communautés européennes dont le délai de transposition est expiré au moment du dépôt du rapport. Celui-ci indique les normes du droit interne qui ont été édictées afin de transposer lesdits actes normatifs dans l'ordre juridique belge ainsi que celles qui ne l'ont pas été.

5. *Existe-t-il d'autres propositions visant à améliorer le contrôle de l'application du droit communautaire exercé par le Parlement européen et par les parlements nationaux ?*

En Belgique, la répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions s'est en principe faite de façon exclusive, ce qui implique que chaque niveau de compétence est responsable pour une matière bien définie à l'exclusion des autres.

Etant donné par exemple que les régions sont compétentes pour la politique économique (avec, il est vrai, un nombre d'exceptions en faveur de l'autorité fédérale) et pour l'environnement, les communautés et surtout les régions jouent un rôle important dans la transposition des directives. Chaque niveau d'autorité est responsable de la transposition des directives qui relèvent de ses compétences.

La possibilité existe cependant de faire appel à des mécanismes de coopération entre les autorités fédérales, communautaires et régionales. Ces mécanismes vont de l'avis et de la concertation à des accords de coopération.

En droit international, l'état est responsable du non-respect d'engagements pris dans le domaine international, même quand cette situation découle de la négligence des parties composant cet état.

Ainsi, il peut arriver que la Belgique soit condamnée par la Cour de Justice pour la transposition tardive par une région ou une Communauté d'une directive.

La récente réforme de l'état a introduit pour cette raison le soi-disant droit de substitution, selon lequel l'autorité fédérale peut se substituer aux autorités communautaires ou régionales qui ne respectent pas leurs engagements de droit international. Ce droit de substitution est cependant lié à un certain nombre de conditions. Ainsi, l'état doit d'abord être condamné par un collège de droit international, ou dans le cas de la Communauté européenne, supranational pour cause de non-respect d'une obligation internationale ou supranationale par une communauté ou une région. En outre, cette autorité doit être mise en demeure par un avis motivé et dans un arrêté royal concerté au sein du Conseil des Ministres trois mois avant l'exercice du droit de substitution. Pour les frais qui découlent du non-respect des engagements internationaux ou supranationaux par une communauté ou une région, l'état fédéral peut se faire dédommager, entre autres au moyen d'une retenue de moyens financiers de la région ou de la Communauté.

II. Contrôle sur l'application du droit communautaire

1. *De quels instruments le Parlement européen et les parlements nationaux disposent-ils actuellement pour contrôler l'application du droit communautaire ?*

En Belgique, l'application du droit communautaire (en dehors de la transposition de directives) est avant tout du ressort du juge qui doit éventuellement exclure l'application des normes internes dans le cas où celles-ci entrent en contradiction avec des dispositions de droit communautaire.

De toute façon, chaque parlementaire peut poser individuellement des questions aux ministres fédéraux ou les interpeller quand un aspect particulier de l'exécution du droit communautaire met en jeu leur responsabilité politique envers le Parlement. Cela peut entre autres être le cas quand le Gouvernement fédéral n'exécute pas à temps une directive européenne par voie d'arrêté royal.

2. *Quel rôle les plaintes des citoyens jouent-elles dans le cadre du contrôle de l'application du droit communautaire exercé par le Parlement européen et par les parlements nationaux ?*

a) *Quelle est à cet égard l'incidence des activités des commissions des pétitions et des médiateurs nationaux ?*

b) *Quel rôle les pétitions adressées au Parlement européen et les plaintes de citoyens adressées directement à la Commission jouent-elles ?*

En Belgique, il existe une Commission des Pétitions dans chaque Chambre. Ces commissions ne jouent toutefois pas un rôle important en ce qui concerne l'exercice du droit communautaire.

Par ailleurs, le citoyen jouit en Belgique d'une excellente protection juridique de la part du juge, si l'on tient compte de la suprématie reconnue du droit communautaire sur le droit interne.

3. *Quelle impulsion attend-on des activités du médiateur européen et des commissions temporaires d'enquête ? A cet égard, une coopération (renforcée) entre les institutions nationales et les institutions européennes (commissions des pétitions/médiateurs) est-elle judicieuse, voire nécessaire (voir également à ce sujet l'article 5 de la résolution du Parlement européen sur le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions du médiateur) ?*

L'on a pris récemment une série d'initiatives en Belgique dans le domaine de la publicité de l'administration, y compris la désignation de médiateurs. Là où cela s'avère utile, l'on peut tenir compte des problèmes en matière d'application du droit communautaire dans le cadre des mesures concernant la publicité de l'administration.

4. *Faut-il, parallèlement aux activités des commissions des pétitions et des médiateurs, nommer un médiateur qui soit chargé spécialement de la protection des consommateurs ?*

Cela constitue une suggestion intéressante. A l'heure actuelle, il existe déjà un certain nombre d'organisations privées qui défendent les intérêts du consommateur. Par ailleurs, certains secteurs économiques (banques, agences de voyage) créent leurs propres commissions qui traitent les plaintes des consommateurs et qui se prononcent à leur sujet.

5. *Existe-t-il d'autres propositions visant à améliorer le contrôle de l'application du droit communautaire exercé par le Parlement européen et par les parlements nationaux ?*

Le projet de loi Van der Maelen propose dans cette logique d'obliger le gouvernement à déposer régulièrement un rapport devant les Chambres législatives au sujet des directives dont le délai de transposition est écoulé, et qui n'ont pas encore pris forme juridique dans l'ordre juridique interne.