# RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.518/AV
60.519/AV
van 31 januari 2017

over

- een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, wat het beroep bij het Hof van Justitie van de Europese Unie wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel betreft’ (*Parl.St.* Kamer, nr. 154-1922/001) (60.518/AV)

- een voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, wat het beroep bij het Hof van Justitie van de Europese Unie wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel betreft (*Parl.St*. Kamer, nr. 54-1923/001) (60.519/AV)

# CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 60.518/AG
60.519/AG
du 31 janvier 2017

sur

- une proposition de loi ‘modifiant la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, en ce qui concerne le recours auprès de la Cour de Justice de l’Union européenne pour violation du principe de subsidiarité’ (*Doc. Parl.*, Chambre, n° 54-1922/001) (60.518/AG)

- une proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionelles et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, en ce qui concerne le recours auprès de la Cour de Justice de l’Union européenne pour violation du principe de subsidiarité (*Doc. Parl.*, Chambre, n° 54-1923/001) (60.519/AG)

‡LW-BFCRMBAAD-GAFBIVT‡

Op 24 november 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen(*), en nogmaals verlengd tot 31 januari 2017, over

- een wetsvoorstel 'tot wijziging van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, wat het beroep bij het Hof van Justitie van de Europese Unie wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel betreft' (60.518/AV);
- een voorstel van bijzondere wet 'tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, wat het beroep bij het Hof van Justitie van de Europese Unie wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel betreft' (60.519/AV).

Het wetsvoorstel en het voorstel van bijzondere wet zijn door de algemene vergadering onderzocht op 24 januari 2017. De algemene vergadering was samengesteld uit Yves KREINS, eerste voorzitter, Marnix VAN DAMME, Pierre LIÉNARDY, Jo BAERT en Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitters, Jan SMETS, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc DETROUX, Bernard BLERO, Wouter PAS, Wanda VOGEL en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, Christian BEHRENDT, Marianne DONY en Bruno PEETERS, assessoren, en Gregory DELANNAY, wnd. hoofdgriffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 januari 2017.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

‡LW-BFCRMBAAD-GAFBIVT‡

Le 24 novembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au quarante-cinq jours [(**)], et encore prorogé jusqu'au 31 janvier 2017, sur

- une proposition de loi 'modifiant la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, en ce qui concerne le recours auprès de la Cour de Justice de l'Union européenne pour violation du principe de subsidiarité' (60.518/AG);
- une proposition de loi spéciale 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionelles et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, en ce qui concerne le recours auprès de la Cour de Justice de l'Union européenne pour violation du principe de subsidiarité' (60.519/AG).

La proposition de loi et la proposition de loi spéciale ont été examinées par l'assemblée générale le 24 janvier 2017. L'assemblée générale était composée de Yves KREINS, premier président, Marnix VAN DAMME, Pierre LIÉNARDY, Jo BAERT et Pierre VANDERNOOT, présidents de chambre, Jan SMETS, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc DETROUX, Bernard BLERO, Wouter PAS, Wanda VOGEL et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS, Christian BEHRENDT, Marianne DONY et Bruno PEETERS, assesseurs, et Gregory DELANNAY, greffier en chef f.f.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Tim CORTHAUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 janvier 2017.

*

[(**)] Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, 2°, des lois, sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

‡LW-BFCRMBAAD-GAFBIVT‡

## 1. STREKKING VAN DE VOORSTELLEN

1.1. Artikel 3 van het voorstel van bijzondere wet (60.519/AV) strekt ertoe de regeling in artikel 92*quater* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' inzake informatie-uitwisseling met betrekking tot voorgenomen regelgeving op het niveau van de Europese Unie, te vervangen door een nieuwe regeling over het instellen van een beroep bij het Hof van Justitie van de Europese Unie tegen wetgevingshandelingen[1] wegens beweerde schending van het subsidiariteitsbeginsel[2].

Het voorgestelde artikel bepaalt dat "[i]n afwijking van de artikelen 81, § 7, en 92*bis*, § 4*ter*, namens een Wetgevende Kamer of een Gemeenschaps- of Gewestparlement bij het Hof van Justitie van de Europese Unie een beroep tot nietigverklaring van een wetgevingshandeling [kan] worden ingesteld wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel" (artikel 92*quater*, eerste lid). Het bepaalt voorts dat de federale regering het beroep overzendt aan het Hof van Justitie (artikel 92*quater*, tweede lid) en dat het geding "wordt gevoerd namens de betrokken Wetgevende Kamer of het betrokken Gemeenschaps- of Gewestparlement" (artikel 92*quater*, derde lid).

1.2. De artikelen 4 en 5 van het voorstel van bijzondere wet strekken ertoe door het aanpassen van de kruisverwijzingen in de artikelen 42, eerste lid, en 63, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse instellingen' diezelfde regeling uit te breiden tot het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

1.3. Het voorstel van gewone wet (60.518/AV) strekt tot het wijzigen van het opschrift van titel IV*ter* van de wet van 31 december 1983 'tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap', teneinde weer te geven dat hetzelfde mechanisme, via kruisverwijzing, in de plaats gekomen is van de huidige inhoud van artikel 92*quater* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

## 2. CONTEXT VAN DE VOORSTELLEN

2.1. Met deze voorstellen beogen de indieners een invulling te geven aan de regeling opgenomen in artikel 8 van het Protocol 2 'betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid', samen gelezen met Verklaring nr. 51 van het Koninkrijk België 'inzake de nationale parlementen'. Dat protocol, dat bij het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, ondertekend te Lissabon, 13 december 2007 (hierna: Verdrag van Lissabon) is gevoegd, is als bijlage opgenomen bij het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: VEU),

[1] Wetgevingshandelingen zijn, volgens artikel 289, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie "volgens een wetgevingsprocedure vastgestelde handelingen". Het gaat bijgevolg slechts om een inhoudelijk fundamentele, maar in omvang beperkte, categorie van de handelingen van de Unie.

[2] Artikel 5, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

‡LW-BFCRMBAAD-GAFBIVT‡

het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

Op grond van artikel 8 van het Protocol 2 is het Hof van Justitie van de Europese Unie bevoegd om uitspraak te doen

> "inzake ieder beroep wegens schending door een wetgevingshandeling van het subsidiariteitsbeginsel, dat op de wijze als bepaald in artikel 263 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie wordt ingesteld door een lidstaat, of door een lidstaat overeenkomstig zijn rechtsorde wordt toegezonden namens zijn nationaal parlement of een kamer van dat parlement".

Verklaring nr. 51 van het Koninkrijk België 'inzake de nationale parlementen' luidt als volgt:

> "Het Koninkrijk België verduidelijkt dat, overeenkomstig zijn grondwettelijk 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."

2.2. Uit de toelichting bij het voorstel van bijzondere wet blijkt dat er nog een "parlementair samenwerkingsakkoord" in het vooruitzicht wordt gesteld. Die toelichting luidt als volgt:

> "Over de uitoefening van deze nieuwe bevoegdheden zal op grond van artikel 92*bis* van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen een parlementair samenwerkingsakkoord worden gesloten tussen de Kamer van Volksvertegenwoordigers, de Senaat, het Vlaams Parlement, het Waals Parlement, het Parlement van de Franse Gemeenschap, het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, de Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie en de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.
>
> Sommige van deze bevoegdheden kunnen evenwel maar worden uitgeoefend na het aannemen van nieuwe wetsbepalingen. Dat gebeurt, enerzijds, door dit voorstel van bijzondere wet en het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap (DOC 54 1922/001), en, anderzijds, door het wetsvoorstel tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (DOC 54 1921/001)."

2.3. Aan de Raad van State is een tekst van een samenwerkingsakkoord[3] bezorgd; doch het is niet duidelijk of er hierover al overeenstemming is bereikt.

Artikel 7 van dat Samenwerkingsakkoord bepaalt:

> "Ieder parlement kan bij het Hof van Justitie van de Europese Unie een beroep, zoals bedoeld in artikel 8 van het Subsidiariteitsprotocol, instellen wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel, conform de door de bijzondere wetgever vastgelegde regeling.

[3] Samenwerkingsakkoord 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'.

‡LW-BFCRMBAAD-GAFBIVT‡

Een parlement dat overweegt zo'n beroep in te stellen brengt de andere parlementen van dit voornemen op de hoogte."

## 3. OVER DE OPHEFFING VAN HET THANS GELDENDE ARTIKEL 92*QUATER* VAN DE BIJZONDERE WET VAN 8 AUGUSTUS 1980

3.1. Het voorstel van bijzondere wet strekt ertoe zonder meer het thans geldende artikel 92*quater* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 te vervangen door het nieuwe artikel.

Het thans geldende artikel 92*quater* bepaalt:

"Vanaf hun doorzending aan de Raad van de Europese Gemeenschappen worden de voorstellen van verordening en richtlijn en, in voorkomend geval, van de andere normatieve rechtshandelingen van de Commissie van de Europese Gemeenschappen overgezonden aan de Kamers en de Parlementen, elk wat hen betreft.

De Kamers kunnen een advies over deze voorstellen aan de Koning geven, overeenkomstig de nadere regelen bepaald door de parlementaire overlegcommissie bedoeld in artikel 82, van de Grondwet.

De Parlementen kunnen een advies over deze voorstellen aan hun Regering geven."

3.2. Over de opheffing van deze bepalingen verklaarde de gemachtigde:

"Het huidige artikel 92*quater* is achterhaald omdat het nooit werd toegepast en inmiddels een andere regeling werd getroffen. In de praktijk sturen de Europese instellingen nu al alle documenten die volgens het Protocol (Nr. 1) betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie aan de nationale parlementen moeten worden toegezonden (niet alleen de in artikel 2 bedoelde ontwerpen van wetgevingshandelingen) naar een door de Senaat beheerde mailbox, vanwaaruit ze automatisch worden doorgestuurd naar de Kamer en de deelstaatparlementen. Die regeling zal worden opgenomen in een interparlementair samenwerkingsakkoord."

Artikel 3 van het samenwerkingsakkoord dat aan de Raad werd bezorgd, luidt inderdaad als volgt:

"De informatiedoorstroming van de instellingen van de Europese Unie aan de parlementen verloopt via het e-mailadres (eurodoc@belgoparl.be) dat beheerd wordt door de Senaat. De informatie wordt onmiddellijk en gelijktijdig naar de parlementen doorgestuurd."

3.3. Wat de opheffing van het eerste lid van het thans geldende artikel 92*quater* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 betreft, wenst de Raad van State op te merken dat het waarborgen van een adequate informatiedoorstroming over Europese regelgevende initiatieven een *conditio sine qua non* is om de deelstaatparlementen toe te laten hun bevoegdheden onder het Protocol 1 'betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie' en het Protocol 2 'betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid', uit te oefenen.

‡LW-BFCRMBAAD-GAFBIVT‡

Vandaar dat de Raad van State de indieners van de voorstellen ter overweging geeft zo niet de regeling over de informatiedoorstroming zelf, dan toch de verplichting om daarover een interparlementair samenwerkingsakkoord te sluiten in de bijzondere wet zelf te verankeren.

De alternatieve regeling die in het vooruitzicht wordt gesteld dient hoe dan ook een rechtszekere waarborg van adequate informatiedoorstroming in te houden.

3.4. Wat de opheffing van het tweede en het derde lid van het thans geldende artikel 92*quater* betreft, merkt de Raad van State op dat die bepalingen destijds werden ingevoerd om de finaliteit van de informatieverstrekking aan de Kamers en aan de deelstaatparlementen duidelijk te maken: deze strekt ertoe om de Kamers en de parlementen toe te laten aan hun regeringen niet-bindende adviezen te bezorgen zodat deze laatste er desgevallend mee rekening kunnen houden bij de standpuntbepaling in de Raad van Ministers.

Het komt aan de indieners van het voorstel toe om te oordelen of het opportuun is deze specifieke vermelding van de mogelijkheid van de parlementen om invloed uit te oefenen op de standpuntbepaling van hun regeringen te schrappen.

## 4. OVER HET INSTELLEN VAN HET BEROEP "NAMENS EEN GEMEENSCHAPS- OF EEN GEWESTPARLEMENT"

4.1. Het ontworpen artikel 92*quater* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat een beroep tot nietigverklaring, "namens een Wetgevende Kamer *of een Gemeenschaps- of Gewestparlement*" bij het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt ingediend.

Uit artikel 7 van het samenwerkingsakkoord volgt zelfs dat ieder parlement zelf bij het Hof van Justitie het beroep instelt.

4.2. De indieners verantwoorden deze bepalingen door te verwijzen naar Verklaring nr. 51 die bepaalt dat 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.

4.3. In advies 44.028/AV van 29 januari 2008 over een voorontwerp dat geleid heeft tot wet van 19 juni 2008 'houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007', heeft de Raad van State evenwel – weliswaar met betrekking tot de bezwaarprocedure tegen de vereenvoudigde herzieningsprocedure bepaald in artikel 48, lid 7, derde alinea, van het VEU – gesteld dat

> "[h]et te betwijfelen [valt] of de Europese instanties, wat België betreft, ervan uitgaan dat de wetgevende vergaderingen van de deelentiteiten onder het begrip 'nationaal parlement'

‡LW-BFCRMBAAD-GAFBIVT‡

in de zin van artikel 48, lid 7, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie vallen […]".[4]

De Raad wees er immers op dat,

"wanneer in de verdragsteksten (…) gewag wordt gemaakt van parlementaire instellingen andere dan die op federaal of nationaal niveau, [dat dit dan] uitdrukkelijk in de tekst wordt vermeld, zoals in artikel 6, eerste alinea, tweede zin, van het Protocol betreffende de toepassing van subsidiariteit en evenredigheid".

De Raad van State zag evenwel geen juridische problemen voor zover Verklaring nr. 51 wordt begrepen

"als een toelichting over de wijze waarop België de voorliggende bepalingen van het Verdrag van Lissabon in het interne recht ten uitvoer zal leggen".

De Raad van State besloot als volgt:

"Het komt aan de federale overheid, de gemeenschappen en gewesten toe om onderling een regeling uit te werken zodat het in artikel 48, lid 7, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bedoelde bezwaarrecht kan worden uitgeoefend door de krachtens de Grondwet bevoegde parlementaire vergaderingen, in lijn met verklaring nr. 51, en zonder dat de Europese instellingen een andere correspondent kan worden opgedrongen dan het 'nationaal parlement' voor het formuleren van het mogelijke Belgische bezwaar (…)."

4.4. De Raad van State is van oordeel dat de overwegingen in advies 44.028/AV met betrekking tot de vereenvoudigde herzieningsprocedure eveneens pertinent zijn voor de tenuitvoerlegging van artikel 8 van het Protocol 2 'betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid', waarin eveneens het begrip "nationaal parlement of kamer van het nationaal parlement" wordt gehanteerd.

De Europese Conventie die aan de totstandkoming van het Verdrag houdende een Grondwet voor Europa voorafging, en die dus ook de geestelijke vader is van Protocol 2 zoals uiteindelijk ingevoerd met het Verdrag van Lissabon, heeft zich destijds uitdrukkelijk over de vraag gebogen of het recht om een beroep tot nietigverklaring in te dienen kon worden toegekend aan regionale of lokale parlementen. In het eindverslag van de werkgroep die zich hierover heeft beraden wordt het volgende vooropgesteld:

"De meeste leden van de groep zijn van mening dat de mate waarin de regionale en lokale gemeenschappen bij het opstellen van communautaire wetgeving worden betrokken en de regels volgens welke dit geschiedt, uitsluitend op nationaal vlak dienen te worden bepaald. Zij vinden ook dat het hier voorgestelde mechanisme niet belet dat eventueel in een nationaal kader regionale of lokale parlementen worden geraadpleegd. Een andere aanpak zou bovendien het op Europees niveau tussen de lidstaten geschapen evenwicht kunnen aantasten. Daarom is de groep niet akkoord gegaan met het voorstel om de regio's die in het kader van de nationale staatsinrichting over wetgevingsbevoegdheden

[4] *Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-568/1, 361.

‡LW-BFCRMBAAD-GAFBIVT‡

beschikken, het recht te verlenen om bij het Hof van Justitie een beroep in te stellen wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel."[5]

Gelet op de duidelijke bewoordingen van artikel 8 van het Protocol 2 en op de hiervoor weergegeven elementen uit de voorbereiding ervan, noopt ook artikel 4, lid 2, eerste zin, van het VEU[6] niet tot een andere conclusie.

4.5. Vandaar dat ook voor de tenuitvoerlegging van artikel 8 van het Protocol 2 geldt dat enerzijds alleen "namens het nationale parlement of een kamer van dat parlement" een beroep bij het Hof van Justitie van de Europese Unie kan worden ingesteld, maar dat anderzijds niets eraan in de weg staat om in de nationale rechtsorde een regeling uit te werken die aan het nationaal parlement of kamer van het nationaal parlement de verplichting oplegt om op verzoek van het parlement van een gemeenschap of een gewest een beroep bij het Hof van Justitie in te stellen.

4.6. In dat licht dient het ontworpen artikel 92*quater* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aldus te worden aangepast dat erin wordt bepaald dat namens een wetgevende kamer, op verzoek van die kamer of op verzoek van een gemeenschaps- of gewestparlement, een beroep tot nietigverklaring van een wetgevende handeling kan worden ingesteld bij het Hof van Justitie van de Europese Unie wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel.[7]

4.7. Het komt de Raad van State voor dat het logisch lijkt dat wanneer er een gewest- of gemeenschapsparlement verzoekt om een beroep tot nietigverklaring in te stellen, het rechtsgeding dan wordt gevoerd "namens de Senaat". Het komt evenwel de indieners van het voorstel toe hierover te beslissen en de gemaakte keuze in de tekst van het ontworpen artikel 92*quater* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 of in het interparlementair samenwerkingsakkoord te preciseren. [8]

4.8. Het komt daarenboven aan de indieners van het voorstel toe om te bepalen of het verzoek van één gemeenschaps- of gewestparlement de verplichting inhoudt om meteen het beroep bij het Hof van Justitie van de Europese Unie in te stellen, dan wel of er aan het instellen van het beroep nog een overleg tussen de betrokken parlementen over het in te nemen standpunt dient vooraf te gaan. Desgevallend zal ook dit in de tekst van het ontworpen artikel 92*quater* of in het interparlementair samenwerkingsakkoord dienen te worden gepreciseerd.

4.9. De Raad beveelt ten slotte aan om in het interparlementair samenwerkingsakkoord ook een aantal modaliteiten op te nemen die ertoe strekken de regeling ook werkzaam te maken, bijvoorbeeld met betrekking tot het aanwijzen en aansturen van de advocaten, het verdelen van de kosten, enz.

---

[5] CONV 286/02, p. 7-8 (http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/nl/02/cv00/cv00286.nl02.pdf).

[6] Artikel 4, lid 2, eerste zin: "De Unie eerbiedigt de gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen, alsmede hun nationale identiteit die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur."

[7] Zie het tekstvoorstel dat wordt gedaan in opmerking 5.5.

[8] Zie het tekstvoorstel dat wordt gedaan in opmerking 5.5.

‡LW-BFCRMBAAD-GAFBIVT‡

4.10. Ten slotte geeft de Raad van State nog ter overweging dat artikel 8 van het Protocol 2 bepaalt dat het beroep wegens schending door een wetgevingshandeling van het subsidiariteitsbeginsel, wordt ingesteld "door een lidstaat" of "door een lidstaat overeenkomstig zijn rechtsorde wordt toegezonden namens zijn nationaal parlement of een kamer van dat parlement."

De woorden "door een lidstaat" verwijzen naar de mogelijkheid die de lidstaten van de Europese Unie hebben om als bevoorrechte eisers voor het Hof van Justitie op te treden, onder artikel 263, tweede lid, van het VWEU[9]. Ook op grond hiervan kunnen zij tegen alle aanvechtbare rechtshandelingen een beroep instellen, onder meer wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel.

Dat recht om beroep in te stellen komt evenwel uitsluitend toe aan de lidstaat als dusdanig. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie[10] blijkt dat deelstatelijke overheden, ook al gaat het om deelstaten met wetgevende autonomie, zich niet op die status kunnen beroepen.[11]

Het staat de lidstaten echter vrij om zich intern te organiseren met betrekking tot de wijze waarop ze hun beroepsrecht overeenkomstig artikel 263, tweede lid, van het VWEU zullen uitoefenen. Zo kunnen er internrechtelijke regelingen worden uitgewerkt waarbij België – vertegenwoordigd door de federale overheid of, binnen de krijtlijnen afgesproken binnen de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands beleid, door een deelstatelijke overheid – niettemin op vraag van de deelstaten beroepen instelt bij het Hof van Justitie. Dat is precies wat er, in algemene termen, is gebeurd bij artikel 81, § 7, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.[12]

[9] "Te dien einde is het Hof bevoegd uitspraak te doen inzake elk door een lidstaat, het Europees Parlement, de Raad of de Commissie ingesteld beroep wegens onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van de Verdragen of van enige uitvoeringsregeling daarvan, dan wel wegens misbruik van bevoegdheid."

[10] Beschikkingen HvJ 21 maart 1997, *Waals Gewest/Commissie*, C-95/97, punt 6, en HvJ 1 oktober 1997, *Regione Toscana/Commissie*, C-180/97, punt 6. Zie ook Ger. 30 april 1998, *Vlaams Gewest/Commissie*, punt 28.

[11] Wel heeft het Hof van Justitie dit enigszins genuanceerd door te aanvaarden dat een impact op de prerogatieven van een dergelijke overheid aanleiding kan zijn om te aanvaarden dat die overheid aan de strenge voorwaarden voor individuele geraaktheid voldoet onder artikel 263, lid 4, VWEV (beschikkingen HvJ 21 maart 1997, *Waals Gewest/Commissie*, C-95/97, punt 11, en 1 oktober 1997, *Regione Toscana/Commissie*, C-180/97, punt 11; zie ook Ger. 30 april 1998, *Vlaams Gewest/Commissie*, punt 28). Dat blijkt echter moeilijk te vallen bij wetgevende handelingen: zie HvJ 26 november 2009, C-444/08 P *Região autónoma dos Açores/Raad*; Ger. 16 juni 1998; T-238/97, *Comunidad Autonoma de Cantabria/Raad*. Voor een overzicht, zie A. THIES, 'The Locus Standi of the Regions Before EU Courts', in C. PANARA en A. DE BECKER, *The Role of the Regions in EU Governance*, Springer, 2011, 25-53).

[12] Die bepaling is niet beperkt tot artikel 263 van het VWEU. Zo heeft België aangekondigd om, op verzoek van onder meer het Waalse Gewest, gebruik te maken van de mogelijkheid om het advies van het Hof van Justitie te vragen over CETA met toepassing van artikel 218, tiende lid, van het VWEU. De bepaling geldt overigens ook voor andere internationale of supranationale rechtscolleges.

‡LW-BFCRMBAAD-GAFBIVT‡

## 5. OVER HET VEREISTE DAT DE GEMEENSCHAPS- OF GEWESTPARLEMENTEN BINNEN HUN BEVOEGDHEID OPTREDEN

5.1. Noch de tekst van het voorstel van bijzondere wet, noch de toelichting erbij bepalen uitdrukkelijk dat de gemeenschaps- en gewestparlementen slechts het beroep tot nietigverklaring kunnen laten instellen voor zover hun bevoegdheden in het geding zijn.

5.2. Ook artikel 7 van het samenwerkingsakkoord dat aan de Raad van State is bezorgd, bepaalt slechts:

> "Ieder parlement kan bij het Hof van Justitie van de Europese Unie een beroep, zoals bedoeld in artikel 8 van het Subsidiariteitsprotocol, instellen wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel, conform de door de bijzondere wetgever vastgelegde regeling. Een parlement dat overweegt zo'n beroep in te stellen brengt de andere parlementen van dit voornemen op de hoogte."

5.3. De Raad van State is van oordeel dat de gemeenschaps- of gewestparlementen slechts met betrekking tot de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn, op het internationale forum kunnen treden.

Dat volgt uit het beginsel "*In foro interno et in foro externo*", dat in artikel 167, § 1, van de Grondwet is bevestigd. Het bepaalt immers:

> "De Koning heeft de leiding van de buitenlandse betrekkingen, onverminderd de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten om de internationale samenwerking te regelen, met inbegrip van het sluiten van verdragen, voor de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn."

5.4. Ook voor een zinvolle toepassing van het subsidiariteitsbeginsel lijkt een band met de eigen bevoegdheid overigens noodzakelijk te zijn. Het subsidiariteitsbeginsel, zoals dat in artikel 5, lid 3, van het VEU is neergelegd, houdt immers in dat de Unie, op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts optreedt indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen ervan beter door de Unie kunnen worden bereikt. Het komt de Raad van State voor dat slechts het (de) intern bevoegde parlement(en) echt met kennis van zaken hierover een oordeel kan (kunnen) vellen.

5.5. De Raad is dan ook van oordeel dat de voorgestelde tekst van artikel 92*quater*, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 als volgt dient te worden geamendeerd:

> "In afwijking van de artikelen 81, § 7, en 92*bis*, § 4*ter*, wordt op verzoek van een wetgevende kamer of van een gemeenschaps- of gewestparlement bij het Hof van Justitie van de Europese Unie een beroep tot nietigverklaring van een wetgevende handeling ingesteld, wanneer, volgens die wetgevende kamer of dat parlement, afbreuk wordt gedaan aan haar of zijn bevoegdheden doordat met die wetgevende handeling het subsidiariteitsbeginsel wordt geschonden.

‡LW-BFCRMBAAD-GAFBIVT‡

De federale regering zendt het beroep toe aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Wanneer het verzoek uitgaat van een wetgevende kamer, wordt het beroep ingesteld namens die kamer. Wanneer het verzoek uitgaat van een gemeenschaps- of gewestparlement, wordt het beroep ingesteld namens [de Senaat] [de Kamer van volksvertegenwoordigers]."

5.6. Het komt aan de indieners van het voorstel toe te oordelen of het wenselijk en mogelijk is, gelet op de geldende termijnen, om in geval van een betwisting over de bevoegdheid van het desbetreffende parlement te voorzien in een procedure om hierover uitsluitsel te bieden[13].

## 6. BIJZONDERE OPMERKINGEN

### A. Voorstel van bijzondere wet (60.519/AV)

#### Artikel 4

6.1. Door de invoeging van een tweede element klopt het enkelvoud "is van overeenkomstige toepassing" niet meer. Bijgevolg moet artikel 4 van het voorstel als volgt worden geherformuleerd:

"Artikel 42, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse instellingen wordt vervangen als volgt:

'Titel IV*bis* 'Samenwerking tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten' en Titel IV*ter* 'Beroep bij het Hof van Justitie van de Europese Unie namens een Wetgevende Kamer of een Gemeenschaps- of Gewestparlement wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel' van de bijzondere wet zijn van overeenkomstige toepassing op het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.'"

[13] De indieners zouden inspiratie kunnen vinden in volgende regeling opgenomen in een samenwerkingsakkoord van 19 december 2005 'tussen de Federale Wetgevende Kamers, de parlementen van de Gemeenschappen en de parlementen van de Gewesten ter uitvoering van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid gehecht aan het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa' over het beroep bij het Hof van Justitie van de Europese Unie wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel door een Europese wetgevingshandeling: "Het parlement dat een beroep wenst aan te tekenen bij het Hof van Justitie van de Europese Unie krachtens artikel 8 van het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, meldt dat aan de andere parlementen. De andere parlementen kunnen de bevoegdheid van het betrokken parlement betwisten binnen een termijn van een week vanaf de ontvangst van deze mededeling. In geval van betwisting raadpleegt het parlement dat de bevoegdheid betwist de Raad van State. Het deelt zijn met redenen omklede adviesaanvraag onmiddellijk mee aan de andere parlementen. De Raad van State brengt een advies uit binnen een termijn van vijf dagen. Het betrokken parlement deelt het advies van de Raad van State onmiddellijk mee aan de andere parlementen. Indien na het advies van de Raad van State een betwisting blijft bestaan over de respectieve bevoegdheid van de parlementen, wordt de betwisting voorgelegd aan de Conferentie van de voorzitters van de zeven parlementaire assemblees. Het verzoek om een beroep in te leiden wordt meegedeeld aan het secretariaat van de Conferentie van de zeven parlementaire assemblees. Het beroep wordt ingeleid zodra één bevoegd parlement dat vraagt." Het komt aan de bijzondere wetgever toe desgevallend te voorzien in het optreden van de Verenigde Kamers van de Raad.

‡LW-BFCRMBAAD-GAFBIVT‡

Artikel 5

6.2. In artikel 5 van het voorstel lijkt de kruisverwijzing naar artikel 92*bis*/1 uit het oog te zijn verloren.[14] Bijgevolg moet die bepaling als volgt worden geredigeerd:

"In artikel 63, eerste lid, van dezelfde wet, gewijzigd bij de wetten van 5 mei 1993 en 6 januari 2014, wordt de zinsnede '92*bis*, 92*bis*/1 en 92*ter*' vervangen door de zinsnede '92*bis* tot 92*quater*'."

B. Voorstel van gewone wet (60.518/AV)

6.3. Op grond van artikel 78 van de wet van 31 december 1983 'tot hervorming der instellingen van de Duitstalige Gemeenschap', dient het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap een met redenen omkleed advies te verstrekken over elke wijziging van deze wet. Het voorstel van wet dient dan ook aan het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap voor advies te worden voorgelegd.

*

[14] De gemachtigde verklaart hierover het volgende: "akkoord met de alternatieve formulering. De auteur van het voorstel heeft zich kennelijk gebaseerd op de gecoördineerde tekst in de Justeldatabank, die op die plaats fout is."

‡LW-BFCRMBAAD-GAFBIVT‡

## 1. PORTÉE DES PROPOSITIONS

1.1. L'article 3 de la proposition de loi spéciale (60.519/AG) vise à remplacer le régime d'échange d'informations relatif aux réglementations envisagées au niveau de l'Union européenne, inscrit à l'article 92*quater* de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', par un nouveau régime concernant l'introduction d'un recours auprès de la Cour de Justice de l'Union européenne contre des actes législatifs [1] pour violation alléguée du principe de subsidiarité [2].

L'article proposé dispose que « [p]ar dérogation aux articles 81, § 7, et 92*bis*, § 4*ter*, un recours en annulation d'un acte législatif pour violation du principe de subsidiarité peut être introduit auprès de la Cour de Justice de l'Union européenne au nom d'une [c]hambre législative ou d'un [p]arlement de [c]ommunauté ou de [r]égion » (article 92*quater*, alinéa 1er). Il prévoit par ailleurs que le gouvernement fédéral transmet le recours à la Cour de Justice (article 92*quater*, alinéa 2) et que l'action « est exercée au nom de la [c]hambre législative ou du [p]arlement de [c]ommunauté ou de [r]égion concerné » (article 92*quater*, alinéa 3).

1.2. Les articles 4 et 5 de la proposition de loi spéciale visent, en adaptant les références croisées dans les articles 42, alinéa 1er, et 63, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', à étendre ce même régime au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et à l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune.

1.3. La proposition de loi ordinaire (60.518/AG) vise à modifier l'intitulé du titre IV*ter* de la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone', afin d'indiquer que le même mécanisme s'est substitué, par une référence croisée, au contenu actuel de l'article 92*quater* de la loi spéciale du 8 août 1980.

## 2. CONTEXTE DES PROPOSITIONS

2.1. Les auteurs de ces propositions entendent mettre en œuvre le régime inscrit à l'article 8 du Protocole n° 2 'sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité', combiné avec la Déclaration n° 51 du Royaume de Belgique 'relative aux parlements nationaux'. Ce Protocole, joint au Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007 (ci-après : Traité de Lisbonne), est annexé au Traité sur l'Union européenne (ci-après : TUE), au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : TFUE) et au Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique.

[1] Selon l'article 289, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les actes législatifs sont « des actes juridiques adoptés par procédure législative ». Par conséquent, il ne s'agit que d'une catégorie fondamentale quant au contenu, mais d'ampleur limitée, d'actes de l'Union.

[2] Article 5, paragraphe 3, du Traité sur l'Union européenne.

‡LW-BFCRMBAAD-GAFBIVT‡

En vertu de l'article 8 du Protocole n° 2, la Cour de Justice de l'Union européenne est compétente pour se prononcer

> « sur les recours pour violation, par un acte législatif, du principe de subsidiarité formés, conformément aux modalités prévues à l'article 263 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, par un État membre ou transmis par celui-ci conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci ».

La Déclaration n° 51 du Royaume de Belgique 'relative aux parlements nationaux' s'énonce comme suit :

> « La Belgique précise que, en vertu de son droit constitutionnel, 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 ».

2.2. Il ressort des développements de la proposition de loi spéciale qu'un « accord de coopération parlementaire » est encore envisagé. Ces développements s'énoncent comme suit :

> « Sur la base de l'article 92*bis* de la loi spéciale de réformes institutionnelles, un accord de coopération parlementaire relatif à l'exercice de ces nouvelles compétences sera conclu entre la Chambre des représentants, le Sénat, le Parlement flamand, le Parlement wallon, le Parlement de la Communauté française, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, le Parlement de la Communauté germanophone, l'Assemblée de la Commission communautaire française et l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune.
>
> Certaines de ces compétences ne pourront toutefois être exercées qu'après l'adoption de nouvelles dispositions légales. Celles-ci sont introduites, d'une part, par la présente proposition de loi spéciale et la proposition de loi modifiant la loi de réformes institutionnelles du 31 décembre 1983 pour la Communauté germanophone (DOC 54 1922/001) et, d'autre part, par la proposition de loi modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (DOC 54 1921/001) ».

2.3. Un texte d'un accord de coopération [3] a été transmis au Conseil d'État ; toutefois, il n'apparaît pas clairement s'il a déjà fait l'objet d'un consensus.

L'article 7 de cet accord de coopération dispose :

> « Conformément à la réglementation fixée par le législateur spécial, chaque parlement peut introduire auprès de la Cour de Justice de l'Union européenne un recours, tel que visé à l'article 8 du Protocole de subsidiarité, pour violation du principe de subsidiarité.
>
> Le parlement qui envisage d'introduire un tel recours en avise les autres parlements ».

[3] Accord de coopération 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'.

‡LW-BFCRMBAAD-GAFBIVT‡

## 3. CONCERNANT L'ABROGATION DE L'ARTICLE 92*QUATER* DE LA LOI SPÉCIALE DU 8 AOÛT 1980 ACTUELLEMENT EN VIGUEUR

3.1. La proposition de loi spéciale vise le remplacement pur et simple de l'article 92*quater* de la loi du 8 août 1980 actuellement en vigueur par le nouvel article.

L'article 92*quater* actuellement en vigueur s'énonce comme suit :

> « Dès leur transmission au Conseil des Communautés européennes, les propositions de règlement et de directive et, le cas échéant, des autres actes à caractère normatif de la Commission des Communautés européennes sont transmises aux chambres et aux parlements chacun pour ce qui le concerne.
>
> Les chambres peuvent donner leur avis sur ces propositions au Roi, conformément aux règles explicitées par la commission de concertation parlementaire visée à l'article 82 de la Constitution.
>
> Les parlements peuvent donner un avis sur ces propositions à leur gouvernement ».

3.2. En ce qui concerne l'abrogation de ces dispositions, le délégué a déclaré ce qui suit :

> « Het huidige artikel 92*quater* is achterhaald omdat het nooit werd toegepast en inmiddels een andere regeling werd getroffen. In de praktijk sturen de Europese instellingen nu al alle documenten die volgens het Protocol (Nr. 1) betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie aan de nationale parlementen moeten worden toegezonden (niet alleen de in artikel 2 bedoelde ontwerpen van wetgevingshandelingen) naar een door de Senaat beheerde mailbox, vanwaaruit ze automatisch worden doorgestuurd naar de Kamer en de deelstaatparlementen. Die regeling zal worden opgenomen in een interparlementair samenwerkingsakkoord ».

En effet, l'article 3 de l'accord de coopération qui a été transmis au Conseil, s'énonce comme suit :

> « La transmission d'informations des institutions européennes aux parlements s'effectue via l'adresse électronique (eurodoc@belgoparl.be) gérée par le Sénat. Ces informations sont transmises directement et simultanément aux parlements ».

3.3. En ce qui concerne l'abrogation de l'alinéa 1er de l'article 92*quater* actuellement en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980, le Conseil d'État entend relever que la garantie d'une transmission adéquate des informations relatives à des initiatives réglementaires européennes est une condition *sine qua non* pour permettre aux parlements des entités fédérées d'exercer leurs compétences dans le cadre du Protocole n° 1 'sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne' et du Protocole n° 2 'sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité'.

Le Conseil d'État suggère dès lors aux auteurs des propositions d'intégrer dans la loi spéciale même sinon le régime de transmission des informations proprement dit, du moins l'obligation de conclure un accord de coopération interparlementaire à ce sujet.

‡LW-BFCRMBAAD-GAFBIVT‡

En tout état de cause, le régime de substitution envisagé doit comporter une garantie juridiquement sûre de transmission adéquate des informations.

3.4. En ce qui concerne l'abrogation des alinéas 2 et 3 de l'article 92*quater* actuellement en vigueur, le Conseil d'État observe que ces dispositions avaient été instaurées à l'époque pour préciser la finalité de la transmission des informations aux chambres et aux parlements des entités fédérées : celle-ci a pour but de permettre aux chambres et aux parlements de remettre des avis non contraignants à leurs gouvernements, de sorte que ces derniers, le cas échéant, puissent en tenir compte lors de la prise de position en Conseil des ministres.

Il revient aux auteurs de la proposition d'apprécier s'il est opportun de supprimer cette mention spécifique de la faculté laissée aux parlements d'influencer la prise de position de leurs gouvernements.

## 4. CONCERNANT L'INTRODUCTION D'UN RECOURS « AU NOM D'UN PARLEMENT DE COMMUNAUTÉ OU DE RÉGION »

4.1. L'article 92*quater*, en projet, de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit qu'un recours en annulation est introduit auprès de la Cour de Justice de l'Union européenne « au nom d'une [c]hambre législative *ou d'un [p]arlement de [c]ommunauté ou de [r]égion* ».

Il résulte de surcroît de l'article 7 de l'accord de coopération que chaque parlement introduit lui-même le recours auprès de la Cour de Justice.

4.2. Les auteurs justifient ces dispositions en se référant à la Déclaration n° 51 qui prévoit 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.

4.3. Dans l'avis 44.028/AG du 29 janvier 2008 sur un avant-projet devenu la loi du 19 juin 2008 'portant assentiment au Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, et à l'Acte final, faits à Lisbonne le 13 décembre 2007', le Conseil d'État a toutefois souligné – certes à propos de la procédure d'opposition à la procédure de révision simplifiée prévue à l'article 48, paragraphe 7, troisième alinéa, du TUE – que

> « [i]l est donc douteux qu'en ce qui concerne la Belgique, les autorités européennes considèrent les assemblées des entités fédérées comme étant visées par la notion de 'parlement national' au sens de l'article 48, paragraphe 7, troisième alinéa, du Traité sur l'Union européenne » [4].

En effet, le Conseil a relevé que,

> « lorsque, dans les textes conventionnels (...), il est fait état (...) d'institutions parlementaires autres que celles du niveau fédéral ou national, le texte le précise de

[4] *Doc. parl.*, Sénat, 2007-08, n° 4-568/1, p. 361.

‡LW-BFCRMBAAD-GAFBIVT‡

manière expresse, comme à l'article 6, premier alinéa, deuxième phrase, du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ».

Toutefois, le Conseil d'État n'apercevait pas de problèmes juridiques pour autant que la Déclaration n° 51 s'entende

> « comme apportant une explication de la manière dont la Belgique mettra en œuvre en droit interne les dispositions considérées du Traité de Lisbonne ».

Le Conseil d'État concluait comme suit :

> « Il revient à l'autorité fédérale, aux communautés et aux régions d'élaborer conjointement un mécanisme permettant aux assemblées parlementaires compétentes en vertu de la Constitution, d'exercer le droit d'opposition mentionné à l'article 48, paragraphe 7, alinéa 3, du Traité sur l'Union européenne, dans la ligne de la déclaration n°51, et sans que ne puisse être imposé aux institutions européennes un interlocuteur autre que le 'parlement national' pour formuler l'éventuelle opposition de la Belgique (…) ».

4.4. Le Conseil d'État estime que les considérations formulées dans l'avis 44.028/AG en ce qui concerne la procédure de révision simplifiée sont également pertinentes pour la mise en œuvre de l'article 8 du Protocole n° 2 'sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité', qui utilise également la notion de « parlement national ou d'une chambre de celui-ci ».

La Convention européenne qui a précédé l'adoption du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, et qui a donc également été une source d'inspiration pour le Protocole n° 2 tel qu'il a été finalement instauré par le Traité de Lisbonne, s'est penchée expressément à l'époque sur la question de savoir si le droit d'introduire un recours en annulation pouvait être accordé aux parlements régionaux ou locaux. Le rapport final du groupe de travail qui a examiné cette problématique indique ce qui suit :

> « La plupart des membres du groupe estiment en revanche que c'est dans le seul cadre national que se déterminent le degré et les modalités d'association des collectivités régionales et locales au travail d'élaboration de la législation communautaire. Aussi, ils font valoir que le mécanisme proposé dans ce document n'empêche pas, le cas échéant, la consultation dans un cadre national des assemblées régionales ou locales. Toute autre approche risquerait, au surplus, d'affecter l'équilibre établi au niveau européen entre les États [m]embres. Pour ces raisons, le groupe n'a pas retenu la proposition d'accorder un droit de recours auprès de la Cour de justice pour violation du principe de subsidiarité aux régions qui, dans le cadre de l'organisation institutionnelle nationale, disposent de capacités législatives » [5].

[5] CONV 286/02, pp. 7-8 (http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/fr/02/cv00/cv00286.fr02.pdf).

‡LW-BFCRMBAAD-GAFBIVT‡

Eu égard au libellé clair de l'article 8 du protocole n° 2 et aux éléments de sa préparation, précités, l'article 4, paragraphe 2, première phrase, du TUE [6], ne conduit pas non plus à une autre conclusion.

4.5. C'est la raison pour laquelle il est également prévu pour la mise en œuvre de l'article 8 du Protocole 2 que, d'une part, un recours peut uniquement être formé auprès de la Cour de Justice de l'Union européenne « au nom [du] parlement national ou d'une chambre de celui-ci », mais que, d'autre part, rien ne s'oppose à ce qu'un régime imposant au parlement national ou à la chambre du parlement national de former un recours auprès de la Cour de Justice à la demande d'un parlement de communauté ou de région soit élaboré dans l'ordre juridique national.

4.6. Dans cette perspective, l'article 92*quater*, en projet, de la loi spéciale du 8 août 1980 doit être adapté de manière à prévoir qu'un recours en annulation d'un acte législatif pour violation du principe de subsidiarité peut être introduit auprès de la Cour de Justice de l'Union européenne au nom d'une chambre législative, à sa demande ou à la demande d'un parlement de communauté ou de région [7].

4.7. Le Conseil d'État estime qu'il paraît logique que lorsqu'un parlement de région ou de communauté demande d'introduire un recours en annulation, l'action soit dans ce cas exercée « au nom du Sénat ». Il revient néanmoins aux auteurs de la proposition de trancher cette question et de préciser le choix qu'ils ont opéré dans le texte de l'article 92*quater*, en projet, de la loi spéciale du 8 août 1980 ou dans l'accord de coopération interparlementaire [8].

4.8. Il revient en outre aux auteurs de la proposition de déterminer si la demande d'un seul parlement de communauté ou de région emporte l'obligation de saisir d'emblée la Cour de Justice de l'Union européenne, ou bien si l'introduction du recours doit encore être précédée d'une concertation entre les parlements concernés sur la position à adopter. Le cas échéant, il faudra encore apporter ces précisions dans le texte de l'article 92*quater*, en projet, ou dans l'accord de coopération interparlementaire.

4.9. Enfin, le Conseil recommande de fixer aussi dans l'accord de coopération interparlementaire un certain nombre de modalités visant à rendre le dispositif également opérationnel, par exemple, en ce qui concerne la désignation et l'encadrement des avocats, la ventilation des frais, etc.

4.10. Enfin, le Conseil d'État observe encore que l'article 8 du Protocole n° 2 dispose que le recours pour violation du principe de subsidiarité par un acte législatif est formé « par un État membre » ou « transmis par celui-ci conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci ».

[6] Article 4, paragraphe 2, première phrase : « L'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale ».

[7] Voir la proposition de texte qui est faite dans l'observation 5.5.

[8] Voir la proposition de texte qui est faite dans l'observation 5.5.

‡LW-BFCRMBAAD-GAFBIVT‡

Les mots « par un État membre » visent la possibilité qu'ont les États membres de l'Union européenne d'intenter une action devant la Cour de Justice en qualité de requérants privilégiés au sens de l'article 263, paragraphe 2, du TFUE [9]. En vertu de cette disposition, ils peuvent également former un recours contre tout acte susceptible d'être attaqué, notamment pour violation du principe de subsidiarité.

Toutefois, ce droit de former un recours revient exclusivement à l'État membre en tant que tel. Il ressort de la jurisprudence de la Cour de Justice [10] que les autorités des entités fédérées, même s'il s'agit d'entités fédérées jouissant d'une autonomie législative, ne peuvent pas se prévaloir de ce statut [11].

Il est toutefois loisible aux États membres de s'organiser, sur le plan interne, quant à la manière dont ils exerceront leur droit de recours conformément à l'article 263, paragraphe 2, du TFUE. Des règles de droit interne peuvent ainsi être élaborées permettant à la Belgique – représentée par l'autorité fédérale ou, dans les limites convenues au sein de la Conférence interministérielle de la Politique étrangère, par une autorité d'une entité fédérée – de former malgré tout des recours auprès de la Cour de Justice à la demande d'une entité fédérée. C'est précisément ce qui s'est passé, en termes généraux, avec l'article 81, § 7, de la loi spéciale du 8 août 1980 [12].

## 5. CONCERNANT L'EXIGENCE QUE LES PARLEMENTS DE COMMUNAUTÉ OU DE RÉGION AGISSENT DANS LE CADRE DE LEUR COMPÉTENCE

5.1. Ni le texte de la proposition de loi spéciale, ni les développements y afférents ne mentionnent expressément que les parlements de communauté et de région ne peuvent demander d'introduire un recours en annulation que pour autant que leurs compétences soient en cause.

---

[9] « À cet effet, la Cour est compétente pour se prononcer sur les recours pour incompétence, violation des formes substantielles, violation des traités ou de toute règle de droit relative à leur application, ou détournement de pouvoir, formés par un État membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission ».

[10] Ordonnances de la Cour de Justice du 21 mars 1997, *Région wallonne/Commission*, C-95/97, point 6, et Cour de Justice du 1er octobre 1997, *Regione Toscana/Commission*, C-180/97, point 6. Voir également Trib. 30 avril 1998, *Région flamande/Commission*, point 28.

[11] La Cour de Justice a toutefois nuancé quelque peu son point de vue en acceptant qu'une incidence sur les prérogatives d'une telle autorité permette de considérer que cette autorité remplit les conditions strictes d'affectation individuelle au sens de l'article 263, paragraphe 4, TFUE (ordonnances de la Cour de Justice du 21 mars 1997, *Région wallonne/Commission*, C-95/97, point 11, et du 1er octobre 1997, *Regione Toscana/Commission*, C-180/97, point 11 ; voir également Trib. 30 avril 1998, *Région flamande/Commission*, point 28). Ce point de vue paraît toutefois difficilement applicable aux actes législatifs : voir Cour de Justice du 26 novembre 2009, C-444/08 P *Região autónoma dos Açores/Raad* ; Trib. 16 juin 1998 ; T-238/97, *Comunidad Autonoma de Cantabria/Conseil*. Pour un aperçu, voir A. THIES, 'The Locus Standi of the Regions Before EU Courts', in C. PANARA et A. DE BECKER, *The Role of the Regions in EU Governance*, Springer, 2011, 25-53).

[12] Cette disposition ne se limite pas à l'article 263 du TFUE. La Belgique a ainsi annoncé qu'à la demande, notamment, de la Région wallonne, elle ferait usage de la possibilité de demander l'avis de la Cour de Justice sur le CETA en application de l'article 218, paragraphe 10, du TFUE. Au demeurant, la disposition vaut également pour d'autres juridictions internationales ou supranationales.

‡LW-BFCRMBAAD-GAFBIVT‡

5.2. L'article 7 de l'accord de coopération transmis au Conseil d'État ne fait que prévoir lui aussi :

> « Conformément à la réglementation fixée par le législateur spécial, chaque parlement peut introduire auprès de la Cour de justice de l'Union européenne un recours, tel que visé à l'article 8 du Protocole de subsidiarité, pour violation du principe de subsidiarité. Le parlement qui envisage d'introduire un tel recours en avise les autres parlements ».

5.3. Le Conseil d'État estime que les parlements de communauté ou de région ne peuvent agir au niveau international que pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci.

C'est ce qui résulte du principe « *In foro interno et in foro externo* », consacré par l'article 167, § 1er, de la Constitution. Il dispose en effet :

> « Le Roi dirige les relations internationales, sans préjudice de la compétence des communautés et des régions de régler la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières qui relèvent de leurs compétences de par la Constitution ou en vertu de celle-ci ».

5.4. Au demeurant, un lien avec les propres compétences paraît également nécessaire pour une application utile du principe de subsidiarité. Ce principe, tel qu'il est consacré par l'article 5, paragraphe 3, du TUE implique en effet que, 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, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. Il apparaît au Conseil d'État que seul(s) le(s) parlement(s) compétent(s) au niveau intérieur peu(ven)t véritablement en juger en connaissance de cause.

5.5. Le Conseil estime dès lors que le texte proposé de l'article 92*quater*, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 doit être amendé comme suit :

> « Par dérogation aux articles 81, § 7, et 92*bis*, §4*ter*, un recours en annulation d'un acte législatif est introduit auprès de la Cour de Justice de l'Union européenne à la demande d'une chambre législative ou d'un parlement de communauté ou de région lorsque, selon cette chambre législative ou ce parlement, le non-respect par cet acte législatif du principe de subsidiarité porte atteinte à ses compétences.
>
> Le gouvernement fédéral transmet le recours à la Cour de Justice de l'Union européenne.
>
> Lorsque la demande émane d'une chambre législative, le recours est introduit au nom de cette chambre. Lorsque la demande émane d'un parlement de communauté ou de région, il est introduit au nom [du Sénat] [de la Chambre des représentants] ».

‡LW-BFCRMBAAD-GAFBIVT‡

5.6. Il appartient aux auteurs de la proposition d'apprécier s'il est opportun et possible, compte tenu des délais en vigueur, de prévoir, en cas de contestation de la compétence du parlement concerné, une procédure permettant de trancher cette question [13].

## 6. OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

### A. Proposition de loi spéciale (60.519/AG)

#### Article 4

6.1. Consécutivement à l'insertion d'un second élément, le singulier « est applicable » n'est plus de mise. Dès lors, on reformulera l'article 4 de la proposition comme suit :

« L'article 42, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises est remplacé par ce qui suit :

'Le titre IV*bis* 'La coopération entre l'État, les Communautés et les Régions' et le titre IV*ter* 'Recours auprès de la Cour de Justice de l'Union européenne au nom d'une chambre législative ou d'un parlement de communauté ou de région pour violation du principe de subsidiarité' de la loi spéciale sont applicables à la Région de Bruxelles-Capitale, moyennant les adaptations nécessaires' ».

#### Article 5

6.2. À l'article 5 de la proposition, la référence croisée à l'article 92*bis*/1 paraît avoir été oubliée [14]. Il s'impose dès lors de rédiger cette disposition comme suit :

« À l'article 63, alinéa 1er, de la même loi, modifiée par les lois des 5 mai 1993 et 6 janvier 2014, le membre de phrase '92*bis*, 92*bis*/1 et 92*ter*' sont remplacés par le membre de phrase '92*bis* à 92*quater*' ».

---

[13] Les auteurs pourraient s'inspirer du dispositif suivant, inscrit dans un accord de coopération du 19 décembre 2005 'entre les Chambres législatives fédérales, les Parlements des Communautés et les Parlements des Régions visant la mise en œuvre du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au Traité établissant une Constitution pour l'Europe' concernant le recours auprès de la Cour de Justice de l'Union européenne pour violation du principe de subsidiarité par un acte législatif européen : « Le parlement qui souhaite introduire un recours auprès de la Cour de Justice de l'Union européenne en vertu de l'article 8 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, en avise les autres parlements. Les parlements peuvent contester la compétence du parlement dont il est question dans un délai d'une semaine à dater de la réception de cette communication. Dans cette hypothèse, le parlement qui soulève la contestation saisit le Conseil d'État. Il communique immédiatement la demande d'avis motivée aux autres parlements. Le Conseil d'État rend un avis dans un délai de cinq jours. Le parlement concerné communique l'avis du Conseil d'État immédiatement aux autres parlements. Si, après l'avis du Conseil d'État, une contestation sur les compétences respectives des parlements subsiste, celle-ci est soumise à la Conférence des présidents des sept assemblées parlementaires. Le souhait d'introduire un recours est communiqué au secrétariat de la Conférence des présidents des sept assemblées parlementaires. Le recours est introduit dès qu'un parlement compétent le demande ». Il revient au législateur spécial de prévoir, le cas échéant, l'intervention des chambres réunies du Conseil.

[14] À cet égard, le délégué déclare ce qui suit : « akkoord met de alternatieve formulering. De auteur van het voorstel heeft zich kennelijk gebaseerd op de gecoördineerde tekst in de Justeldatabank, die op die plaats fout is ».

‡LW-BFCRMBAAD-GAFBIVT‡

B. Proposition de loi ordinaire (60.518/AG)

6.3. En vertu de l'article 78 de la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone', le Parlement de la Communauté germanophone donne un avis motivé sur toute modification de cette loi. La proposition de loi doit dès lors être soumise à l'avis du Parlement de la Communauté germanophone.

DE WND. HOOFDGRIFFIER -
LE GREFFIER EN CHEF F.F.

Gregory DELANNAY

DE EERSTE VOORZITTER –
LE PREMIER PRÉSIDENT

Yves KREINS

‡LW-BFCRMBAAD-GAFBIVT‡