

---

PARLEMENT  
DE LA  
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2018-2019

---

11 MARS 2019

---

AUDITION

DE MME CARINNE POCHE (SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES - DIRECTION  
GÉNÉRALE DES AFFAIRES JURIDIQUES - DIRECTION DROIT EUROPÉEN) SUR LE  
RAPPORT 2018 RELATIF À LA REPRÉSENTATION DE LA BELGIQUE DEVANT LA  
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE ET EN PARTICULIER, LES AFFAIRES  
QUI CONCERNENT LA FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES

—

RAPPORT DE COMMISSION

PRÉSENTÉ AU NOM DE LA COMMISSION DES RELATIONS  
INTERNATIONALES, DES AFFAIRES GÉNÉRALES, DE L'ÉGALITÉ, DU  
RÈGLEMENT ET DU CONTRÔLE DES COMMUNICATIONS DES  
MEMBRES DU GOUVERNEMENT

PAR M. JEAN-FRANÇOIS ISTASSE.

---

## TABLE DES MATIÈRES

1	Exposé de Mme Pochet	3
2	Discussion	6

## MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission des Relations internationales, des Affaires générales, de l'Égalité, du Règlement et du Contrôle des communications des membres du Gouvernement a entendu, au cours de sa réunion du 11 mars 2019<sup>(1)</sup>, Mme Carinne Pochet (SPF Affaires étrangères - Direction générale des Affaires juridiques - Direction Droit européen) sur le rapport 2018 relatif à la représentation de la Belgique devant la Cour de Justice de l'Union européenne et en particulier, les affaires qui concernent la Fédération Wallonie-Bruxelles (doc. 787 (2018-2019) n° 1).

### 1 Exposé de Mme Pochet

Mme Pochet tient tout d'abord à remercier la commission pour son invitation à s'exprimer sur la question de l'application du droit de l'Union.

Cette question comprend deux volets :

- le premier concerne les procédures d'infraction aussi appelée procédures précontentieuses, initiées par la Commission contre les Etats membres lorsque celle-ci estime qu'ils n'ont pas respecté leurs obligations en droit de l'Union. Ce sont des procédures administratives) ;
- le second volet concerne les procédures contentieuses devant la Cour de justice qui sont des procédures juridictionnelles.

Son exposé se focalise essentiellement sur ce deuxième volet. Elle renvoie, pour le premier volet, à l'exposé annuel du Ministre des Affaires étrangères devant le comité d'avis sur les questions européennes du Parlement fédéral, le dernier ayant eu lieu le 21 mars 2018.

Sa direction, qui fait partie de la direction générale des affaires juridiques du SPF affaires étrangères est donc chargée de la représentation de la Belgique devant les juridictions européennes. Le rapport d'activités est communiqué à tous les parlements du pays depuis 2008.

L'oratrice signale que notre assemblée est la première à l'inviter à présenter ce 11<sup>ème</sup> rapport. Elle nous réservera donc la primeur de ce rapport 2018, qui est en cours de finalisation et sera publié d'ici les vacances d'été.

Tout d'abord, elle commence par un bref rappel sur la Cour de justice de l'Union européenne et sur l'organisation de la représentation et la défense des intérêts belges devant cette institution.

La Cour de justice de l'Union européenne est l'organe juridictionnel suprême de l'Union.

L'institution se divise en deux juridictions : la Cour et le Tribunal.

La Cour se compose d'un juge par Etat membre (28 actuellement) et de 11 avocats généraux. Elle est présidée depuis le 8 octobre 2015 par le Belge Koen Lenaerts.

836 nouvelles affaires ont été introduites en 2018 – pour 731 en 2017, elle précise qu'il s'agit d'un chiffre jamais atteint auparavant.

Le Tribunal se compose d'au moins un juge par Etat membre (45 actuellement) et il sera composé de 56 juges ou 54 en fonction du Brexit, le 1<sup>er</sup> septembre 2019. Les 2 juges belges sont Paul Nihoul et Geert Debaere.

Conformément à l'article 19 TUE, la Cour de justice est chargée d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités.

A cette fin, la Cour statue sur les différents recours organisés par les traités.

Elle statue notamment dans deux types de procédures.

Les procédures directes où on a un litige entre 2 parties qui se tournent directement vers la Cour et les procédures indirectes où l'on a 2 parties en litige qui se tourne vers un juge national qui, lui-même, a besoin de la Cour pour pouvoir trancher l'affaire qui lui est soumise.

Dans les procédures directes, on a les recours en manquement introduits par la Commission (COM) contre un Etat membre qu'elle estime en défaut de remplir ses obligations; ou encore les recours en annulation qui sont des recours contre les actes des institutions. Par exemple, un Etat

(1) Ont participé aux travaux de la commission :

Mme Lambelin (Présidente)  
M. Collignon, M. Istasse, M. Luperto, M. Martin  
Mme Louvigny, Mme Potigny,  
Mme Bourgeois, M. du Bus de Warnaffe (en remplacement de M. Fassi-Fihri)

Ont assisté aux travaux de la commission :

Mme Persoons, Mme Ryckmans, membres du Parlement  
M. Marcourt, Vice-Président, Ministre de l'Enseignement supérieur, de l'Enseignement de Promotion sociale, de la Recherche et des Médias

Mme Pochet et M. Halleux, SPF Affaires étrangères - Direction générale des Affaires juridiques - Direction Droit européen  
M. Crépin, collaborateur au cabinet de M. le ministre Marcourt  
Mme Paul, collaboratrice au cabinet de M. le ministre-président Demotte  
Mme Nkunda, collaboratrice du groupe PS  
Mme Lejeune de Schiervel, collaboratrice du groupe MR  
Mme Vivier, collaboratrice du groupe MR  
M. Caillet, collaborateur du groupe cdH

membre va attaquer un règlement.

Il y a aussi les pourvois contre les arrêts du Tribunal et les procédures d'avis. Dans ces procédures d'avis qui sont rares, on pose à la Cour la question de la compatibilité avec les traités de l'Union d'accords internationaux envisagés.

Les questions préjudicielles sont les procédures indirectes devant la Cour. Elles représentent le nombre le plus élevé d'affaires traitées par la Cour.

Le Tribunal, quant à lui, traite principalement des recours en annulation introduits par des personnes physiques ou morales, ainsi que des recours introduits par les Etats membres contre des décisions de la Commission. Le Tribunal statue aussi dans le cadre du contentieux de la fonction publique européenne. 763 nouvelles affaires ont été introduites en 2018 – pour 837 en 2017.

Après ce bref rappel sur la Cour de justice et le Tribunal, Mme Pochet poursuit son exposé au niveau de la défense des intérêts belges en jeu devant ces juridictions. Elle explique que celle-ci a été confiée, pour l'ensemble des autorités belges, à la Direction Droit européen du SPF Affaires étrangères. Ainsi, pour les litiges impliquant la Communauté française, comme par exemple, la demande d'avis dans le CETA ou encore plus anciennement l'Arrêt Bressol et Chaverot, C-73/08, la Communauté a ainsi été défendue par les agents du Gouvernement belge.

Les membres de sa direction sont donc les seules personnes habilitées à représenter valablement les autorités belges (tant fédérales que fédérées) devant la Cour (art. 19 du Statut(2)). Même si les agents peuvent être assistés d'un avocat, leur signature est indispensable pour que les documents de procédure déposés soient valides.

A ce jour, la Direction compte 6 agents pour défendre l'ensemble des autorités publiques belges. Dans sa fonction, l'agent doit coordonner la position belge avec l'ensemble des autorités techniquement compétentes pour le dossier, il doit s'assurer de la cohérence de cette position avec celles défendues par la Belgique dans d'autres dossiers et il doit vérifier sa validité juridique par rapport à la jurisprudence et au droit européen. L'agent exerce cette fonction tant dans la phase écrite de la procédure que lors de la phase orale

(2) Les États membres ainsi que les institutions de l'Union sont représentés devant la Cour de justice par un agent nommé pour chaque affaire; l'agent peut être assisté d'un conseil ou d'un avocat.

Les États parties à l'accord sur l'Espace économique européen, autres que les États membres, ainsi que l'Autorité de surveillance AELE visée par ledit accord, sont représentés de la même manière.

Les autres parties doivent être représentées par un avocat.

Seul un avocat habilité à exercer devant une juridiction d'un État membre ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen peut représenter ou assister une partie devant la Cour.

Les agents, conseils et avocats comparissant devant la Cour jouissent des droits et garanties nécessaires à l'exercice indépendant de leurs fonctions, dans les conditions qui seront déterminées par le règlement de procédure.

La Cour jouit à l'égard des conseils et avocats qui se présentent devant elle des pouvoirs normalement reconnus en la matière aux cours et tribunaux, dans les conditions qui seront déterminées par le même règlement.

Les professeurs ressortissants des États membres dont la législation leur reconnaît un droit de plaider jouissent devant la Cour des droits reconnus aux avocats par le présent article.

(3) Une affaire a été radiée avant qu'un arrêt ou une ordonnance ne soit rendu.

lorsqu'il plaide l'affaire.

Concernant les interventions de la Belgique en 2018, 44 affaires dans lesquelles la Belgique est intervenue, ont été clôturées par une décision de la Cour. 39 de ces affaires concernent des questions préjudicielles - ce qui représente 89% de leurs interventions.

Dans ces 39 décisions de la Cour, la position belge a été acceptée totalement dans 21 affaires. Dans 7 autres affaires, la position belge a été en partie acceptée par la Cour et refusée pour les autres 10 affaires(3). 2 arrêts en manquement au droit de l'Union ont été rendus contre la Belgique par la Cour. Le Tribunal a statué sur un recours en annulation introduit par la Belgique (Arco T-664/14) et la Cour a rendu un arrêt sur un pourvoi également introduit par la Belgique (C-16/16P).

Comme les commissaires ont pu le constater, la majeure partie des interventions belges ont lieu dans des affaires préjudicielles, qu'elles émanent d'un juge belge (en 2018, 21 affaires-54%) ou d'un juge d'un autre Etat membre (18 affaires-46%).

Au 31 décembre 2018, la Belgique était engagée dans 75 affaires en cours devant le Tribunal ou la Cour. Il faut également mentionner le fait que sa direction gère toutes les affaires préjudicielles que la Cour leur envoie, ce qui signifie donc en 2018, 568 affaires.

Même si, en principe, la Belgique intervient dans toutes les affaires préjudicielles d'origine belge, il peut arriver qu'une telle intervention n'ait pas lieu :

- soit aucune position commune ne peut se dégager entre les différentes autorités compétentes et il n'y a pas d'intervention de la Belgique. Mais si une autorité compétente est également partie au litige principal au niveau belge, elle peut déposer alors en son nom propre ;
- soit deux autorités belges sont parties au principal et ont des positions différentes et il n'est pas non plus dans ce cas possible de défendre une position belge.  
(ex : Vlaamse zorgverzekering, C-212/06 ; C-97/11 et C-203/11, Libert e.a. ,décret flamand « wonen in eigen streek », dans lesquelles le Gouvernement de la Communauté française

était impliqué).

Comme elle l'a déjà signalé, en 2018, la Belgique a été condamnée dans deux recours pour manquement à ses obligations :

- affaire C-110/17 – qui concerne les revenus de biens immobiliers. Ceux situés à l'étranger sont traités de manière désavantageuse par rapport aux revenus des immeubles situés en Belgique, la Cour a estimé que cela constitue une restriction à la libre circulation des capitaux ;
- affaire C-356/15 – Dans ce cas, la Cour a estimé que la Belgique violait un règlement en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale (certificat A1 pour les travailleurs non-résidents).

Toutefois, aucune condamnation au paiement de sanctions financières (somme forfaitaire/astreinte) n'a été prononcée dans ces deux cas.

Dans le cadre des recours en manquement, la Cour peut, en effet, condamner un Etat membre au paiement d'une somme forfaitaire et/ou d'une astreinte :

- soit pour non-exécution d'un premier arrêt en manquement rendu par la Cour (ex : C-533/11, COM/BE – eaux résiduaires –art. 260, §2, TFUE) ;
- soit pour non communication de mesures de transposition d'une directive législative. Il y actuellement deux cas devant la Cour qui concernent la Communauté française mais où celle-ci est en ordre au niveau des mesures à prendre (art. 260, §3, TFUE).

La première affaire C-543/17 concerne la Directive 2014/61/UE et les mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électronique à haut débit La sanction est une astreinte de 6071 euros/jour.

La seconde affaire, C-676/18 concerne la transposition de la directive 2014/36/UE établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des pays tiers aux fins d'emploi en tant que travailleur saisonnier(4)). L'astreinte demandée est de 49.906 euros/jour.

La somme forfaitaire vise à sanctionner l'Etat membre défaillant pour son comportement passé, jusqu'à complète mise en ordre ou tout au plus à la date de prononcé de l'arrêt. La somme minimale pour la Belgique est de 2.029.000 euros.

L'astreinte vise à encourager l'Etat membre à se conformer au droit de l'Union et à mettre fin à

l'infraction au plus vite ; elle sanctionne son comportement pour l'avenir, en l'imposant à partir de la date du prononcé ou d'une date future fixée par la Cour. L'astreinte minimale pour la Belgique se situe entre 2452,95 et 147.177 euros par jour.

Jusqu'à ce jour, la Belgique n'a été condamnée qu'une seule fois au paiement d'une somme forfaitaire (10 millions d'euros) dans le cadre d'une affaire de compétence exclusivement régionale. Cette somme a été avancée par le Fédéral en 2013 et depuis, n'a pas encore été remboursée, faute d'accord sur la répartition entre les différentes entités impliquées.

Pour l'année 2018, les interventions de la Belgique ont principalement eu lieu en matière d'asile et de migration et de libre circulation des personnes, vient ensuite le domaine de la fiscalité et de la libre circulation des capitaux et celui de la coopération judiciaire pénale (Mandat d'arrêt européen).

Pour ce qui est de la Communauté française, elle reconnaît que cette année n'a pas été très riche du point de vue des interventions belges devant la Cour.

Mme Pochet relève tout de même une ordonnance de la Cour du 18 juillet 2018 (C-237/18, Stiernon e.a.). Elle concernait l'éventuelle violation de l'article 45 TFUE (libre circulation des travailleurs) du fait du refus d'inscription de la profession de psychomotricien de la liste des professions paramédicales, malgré l'organisation d'un bachelier en psychomotricité par la Communauté française. La Cour a validé la législation en cause.

De manière moins directe, une affaire concernant une haute école flamande lui semble également susceptible de présenter un intérêt pour vous (C-147/16, Karel de Groote Hogeschool, 17/05/2018). Il s'agissait d'un litige entre cette Haute école et une de ses élèves à qui elle avait accordé un plan d'apurement de dette sans intérêt et qui, sous l'angle de la législation sur la protection des consommateurs, soulevait la question de savoir si un tel établissement était un professionnel au sens de la directive pertinente (la Cour a répondu oui).

Malgré le fait que cette jurisprudence puisse paraître de peu d'intérêt du point de vue de la Communauté française, il faut garder à l'esprit que, celle-ci s'imposant à tous les Etats membres quant au sens à donner aux règles de droit européen, il est essentiel pour les autorités politiques et administratives de veiller à son contenu et son évolution, non seulement dans les affaires belges mais aussi dans celles concernant au premier chef d'autres Etats membres.

Par ailleurs, Mme Pochet souligne que même

(4) Pour le 30 septembre 2016 au plus tard, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer intégralement à la directive 2014/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des pays tiers aux fins d'emploi en tant que travailleur saisonnier

si la Communauté française peut sembler au premier abord concernée par un petit nombre de matières au niveau européen (enseignement et audiovisuel principalement), non seulement certains arrêts importants ont été rendus dans ces domaines mais des arrêts importants ont aussi été rendus dans des matières transversales (aides d'Etat, commerce international, discrimination en fonction de la langue, ...) et ces arrêts doivent également être pris en compte à tous les niveaux de pouvoirs.

## 2 Discussion

**Mme la Présidente** rappelle que le Sénat s'est penché sur la transposition du droit de l'Union européenne en droit belge (dossier législatif n°6-131). Le Sénat a examiné comment l'État fédéral et les entités fédérées transposent le droit européen. La Commission du Sénat en charge des Matières transversales - Compétences régionales a rédigé un rapport d'information à cette fin. Le rapport d'information a pu déboucher sur des recommandations pour améliorer la transposition, par exemple, en harmonisant les procédures ou en dégageant des pistes en fonction du retour d'expériences.

**M. Istasse** est heureux d'entendre que les matières européennes impliquent également la Fédération Wallonie-Bruxelles. Il demande d'être vigilant sur l'ensemble des affaires que traite la Cour de Justice car elles peuvent concerner tous les Etats membres en ce compris notre niveau de pouvoir.

A cette occasion, il exhorte ce Parlement à être plus actif dans le domaine de la subsidiarité. Il rappelle l'existence d'un réseau des parlements régionaux en Europe et l'activité du Comité des Régions dans ce domaine qui a notamment la capacité de saisir directement la Cour de Justice.

Il demande si le SPF affaires étrangères serait compétent pour intervenir si un parlement belge intervenait dans une question de subsidiarité ou de proportionnalité.

**Mme Pochet** explique qu'il s'agit d'une question épineuse au niveau belge parce que la Belgique est un des derniers Etats membres n'ayant pas mis au point un mode de fonctionnement du principe de subsidiarité. Par conséquent, si un parlement souhaitait amener une question devant la Cour, il n'existe à l'heure actuelle pas de méca-

nisme juridique pour ce faire. Elle considère qu'il est plus que temps de légiférer pour définir ce mode d'intervention devant la Cour. Il est vrai que comme Etat fondateur, être si peu actif dans une question aussi fondamentale que la subsidiarité, est regrettable.

**Mme Ryckmans** aimerait connaître la procédure qui amène à définir l'avis de la Belgique.

**Mme Pochet** explique que le but est de trouver lorsqu'il y a des positions divergentes dans une affaire, une position commune. Des réunions de concertation sont organisées au sein de sa direction en vue de définir une position belge devant la Cour. Si, le cas échéant, aucune position commune n'a pu se dégager, la Belgique ne peut pas intervenir devant la Cour. Elle ajoute que cela peut être gênant qu'il n'y ait personne lors d'une audience pour défendre la position belge dans une question préjudicielle belge.

En outre, si la Belgique intervient dans une question préjudicielle qui émane d'un autre Etat membre et qu'il n'y a pas de position commune sur toutes les questions posées à la Cour par le juge national, alors il y a une possibilité d'avoir une entente sur certaines questions. Il n'y a pas d'obligation de répondre à toutes les questions préjudicielles posées.

**Mme Bourgeois** se réjouit de pouvoir consulter le rapport 2018 une fois qu'il sera publié et espère que lors de la prochaine législature, il sera possible de réitérer cette audition.

**Mme Potigny** est intéressée de consulter les différentes affaires traitées par la Cour. Elle cite à cet égard, l'affaire Stiernon, qui aurait pu être évoquée en commission de l'enseignement supérieur. Elle souligne par-là l'intérêt pour les députés de s'informer des affaires pendantes devant la Cour.

**Mme Pochet** précise que le rapport annuel sera transmis au Parlement une fois qu'il aura été publié et confirme l'importance de suivre les affaires devant la Cour.

A l'unanimité des membres présents, la commission a fait confiance à la Présidente et au Rapporteur pour la rédaction du rapport.

Le Rapporteur,

J.-F. ISTASSE

La Présidente,

A. LAMBELIN