

BRUXELLES-CAPITALE

---

**ASSEMBLEE REUNIE  
DE LA COMMISSION  
COMMUNAUTAIRE  
COMMUNE**

---

SESSION ORDINAIRE 2007-2008

9 MAI 2008

**PROJET D'ORDONNANCE****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**

---

**Exposé des motifs****I. Introduction**

Le 13 décembre 2007, les Chefs d'États et de Gouvernement des 27 états-membres ont signé le traité modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant une Communauté européenne. Ceci met un terme aux discussions concernant l'adaptation des institutions européennes et des traités européens à une Union européenne élargie à 27 états-membres, adaptation évoquée en 2001 par le Traité de Nice et la Déclaration de Laeken, ainsi qu'au Traité Constitutionnel (TC).

Le nouveau traité, également appelé le Traité modificatif (ci-après TM), a pu voir le jour grâce à un mandat qui avait été minutieusement stipulé au Sommet Européen des 21 et 22 juin 2007. Le texte de ce mandat précisait quelles dispositions devaient être reprises du TC et quelles modificati-

BRUSSEL-HOOFDSTAD

---

**VERENIGDE VERGADERING  
VAN DE  
GEMEENSCHAPPELIJKE  
GEMEENSCHAPSCOMMISSIE**

---

GEWONE ZITTING 2007-2008

9 MEI 2008

**ONTWERP VAN ORDONNANTIE****houdende instemming met :**

**het Verdrag van Lissabon tot wijziging van  
het Verdrag betreffende de Europese Unie en  
van het Verdrag tot oprichting van  
de Europese Gemeenschap,  
en met de Slotakte,  
gedaan te Lissabon op 13 december 2007**

---

**Memorie van toelichting****I. Inleiding**

Op 13 december 2007 ondertekenden de 27 Staats- en Regeringsleiders te Lissabon het Verdrag tot wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie en van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Daarmee komt een einde aan de discussies over de aanpassing van de Europese instellingen en de Europese verdragen aan een uitgebreide Europese Unie met 27 lidstaten, waartoe in 2001 door het Verdrag van Nice en de Verklaring van Laken werd opgeroepen en valt eveneens het doek over het Grondwettelijk Verdrag (GV).

Het nieuwe verdrag, ook Hervormingsverdrag genoemd (hierna HV), kwam er op basis van een mandaat dat op de Europese top van 21 en 22 juni 2007 minutieus werd vastgelegd. Dit mandaat gaf aan welke bepalingen uit het GV dienden overgenomen te worden en welke wijzigingen er

ons devaient y être apportées. La Conférence Intergouvernementale (CIG) 2007 a débuté ses activités le 23 juillet. Elle a été principalement menée au niveau des experts juridiques des états-membres, qui, conformément au mandat susmentionné, ont rédigé le nouveau traité. Lors de leur réunion informelle des 18 et 19 octobre 2007, les Chefs d'État et de Gouvernement y ont donné leur accord.

Le présent texte se compose de deux volets, à savoir d'une part les modifications apportées au traité UE et d'autre part les modifications au traité CE. Outre cela, l'acte final contient également quelques nouveaux protocoles et déclarations, la majorité émanant du TC.

Globalement, le traité reprend la plupart des éléments du TC, mais pas tous, car certaines modifications ont été apportées. Voici ci-dessous une comparaison entre le Traité modificatif et le Traité constitutionnel, en commençant par un aperçu de ce qui ne changera pas (2 et 3), suivi des modifications et innovations qui ont été réalisées (4). Les conséquences du TM pour la Région de Bruxelles-Capitale sont traités in fine (5).

## II. Récapitulatif des acquis du Traité constitutionnel

Le Traité modificatif préserve la plupart des acquis essentiels du Traité constitutionnel, bien que sous une autre forme ou avec de légères modifications (pour le contenu de ces acquis, voir également la pièce parlementaire A-128/1 – 2004/2005).

Les principaux éléments de l'acquis du TC sont les suivantes :

- La disparition de la structure en piliers, donnant naissance à la personnalité juridique unique (l'Union européenne). Dans le texte, toutes les références à la Communauté européenne sont systématiquement supprimées. Cependant, la politique étrangère et de sécurité commune restera un domaine séparé avec un rôle limité pour la Cour de Justice et l'exigence d'unanimité pour la prise de décisions.
- Le caractère contraignant de la Charte des droits fondamentaux à l'égard des institutions et des états-membres dans l'application du droit communautaire (en dépit d'un opt out britannique et polonais).
- La perspective de l'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme.
- L'introduction du concept d'un Président permanent du Conseil européen (les Sommets européens de Bruxelles) avec un mandat renouvelable de 2,5 ans. Ceci fait du

dienden aangebracht te worden. De Intergouvernementele Conferentie (IGC) 2007 startte haar werkzaamheden op 23 juli. Ze werd hoofdzakelijk op het niveau van de juridische experts van de lidstaten gevoerd, die conform bedoeld mandaat, het nieuwe verdrag hebben uitgeschreven. Tijdens hun informele bijeenkomst te Lissabon op 18 en 19 oktober 2007 gaven de Staats- en Regeringsleiders hun akkoord hieraan.

De voorliggende tekst bestaat uit twee delen met wijzigingen aan het EU verdrag enerzijds en wijzigingen aan het EG verdrag anderzijds. De slotakte bevat daarnaast enkele nieuwe protocollen en verklaringen.

Globaal genomen worden de meeste elementen van het GV overgenomen, maar niet allemaal. Er zijn ook een aantal wijzigingen. Hieronder volgt een vergelijking tussen het Hervormingsverdrag en het Grondwettelijk Verdrag, met vooreerst een overzicht van wat behouden blijft (2 en 3) en vervolgens welke wijzigingen en innovaties werden tot stand gebracht (4). Onder (5) worden de gevolgen van het HV voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in fine behandeld.

## II. Overzicht van de verworvenheden van het Grondwettelijk Verdrag

Het Hervormingsverdrag behoudt de meeste essentiële verworvenheden van het Grondwettelijke Verdrag, zij het onder een andere vorm en soms ook licht gewijzigd. (Voor de inhoudelijke aspecten van deze verworvenheden zie ook parlementair stuk nr A-128/1 – 2004/2005).

De voornaamste inhoudelijke vernieuwingen uit het GV zijn :

- Het verdwijnen van de pijlerstructuur waardoor er een enkelvoudige rechtspersoonlijkheid ontstaat (de Europese Unie). In de tekst wordt de verwijzing naar de Europese Gemeenschap systematisch geschrapt. Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid blijft echter een apart domein met een beperkte rol voor het Hof van Justitie en unanimité in de besluitvorming.
- Het verbindende karakter van het Handvest van de grondrechten voor de instellingen en lidstaten bij de toepassing van het EU-recht (ondanks « opt out » van Groot-Brittannië en Polen).
- Het perspectief van toetreding van de EU tot de Europese Conventie van de rechten van de mens.
- De invoering van het concept van een vaste Voorzitter van de Europese Raad (Europese topbijeenkomsten te Brussel) met een verlengbaar mandaat van 2,5 jaar.

Conseil européen une nouvelle institution européenne qui définit les orientations de l'Union (les modalités doivent encore en être fixées).

- L'introduction de présidences d'équipes sur une période de 18 mois (trois états-membres qui se succèdent). Ainsi, notre pays assurera conjointement avec la Hongrie et l'Espagne la première présidence d'équipe formelle en 2010 et durant le premier semestre de 2011.
- La désignation d'un Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité qui présidera le Conseil des Affaires Etrangères et deviendra Vice-Président de la Commission (la dénomination Ministre des Affaires Etrangères est donc abandonnée).
- La réduction de la Commission (moins de membres qu'il n'y a d'états-membres), mais seulement à partir de 2014 (et donc pas à partir de 2009 comme prévu à Nice), selon un système de rotation des états-membres encore à définir.
- La généralisation de la majorité qualifiée dans la plupart des domaines. L'unanimité reste la règle pour la politique étrangère et de sécurité, la fiscalité, les affaires sociales et certains aspects de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Introduction de clauses passerelles, permettant de passer d'un vote à l'unanimité à un vote à la majorité qualifiée.
- La confirmation de la publicité des débats législatifs du Conseil.
- L'introduction de dispositions concernant les principes démocratiques (droit d'initiatives de citoyens, consultation, dialogue, ...).
- La procédure de codécision devient la procédure législative standard, conférant ainsi plus de poids au Parlement européen (sur pied d'égalité avec le Conseil).
- Le renforcement du Parlement européen en matière budgétaire (suppression de la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires) et de conclusion d'accords, y compris les accords commerciaux.
- La tâche spécifique des parlements nationaux/régionaux dans le cadre institutionnel européen pour ce qui concerne le contrôle de l'application du principe de subsidiarité et du principe de proportionnalité.
- Le renforcement des compétences de la Cour de Justice (en matière JAI, de sanctions personnelles, et d'accès des individus à la Cour).

Hierdoor wordt de Europese Raad een nieuwe instelling als richtinggevend orgaan van Unie (de modaliteiten ervan moeten nog worden vastgelegd).

- De invoering van team-voorzitterschappen over een periode van 18 maanden (drie opeenvolgende lidstaten). Zo zal ons land samen met Spanje en Hongarije in 2010 en het eerste semester van 2011 het eerste formele team-voorzitterschap vormen.
- De aanduiding van een Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheid die de Raad Buitenlandse Zaken zal voorzitten en tevens Vice-Voorzitter van de Commissie wordt (niet langer de benaming Minister van Buitenlandse Zaken).
- De inkrimping van de Commissie (minder leden dan er lidstaten zijn), zij het pas vanaf 2014 (en dus niet vanaf 2009 zoals voorzien door Nice), op basis van een nog nader te bepalen rotatiesysteem tussen de lidstaten.
- De veralgemening van de gekwalificeerde meerderheid in de meeste domeinen. Unanimiteit blijft de regel bij buitenlands en veiligheidsbeleid, fiscaliteit, sociale aangelegenheden en betreffende bepaalde aspecten van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. Invoering van overbruggingsclausules (passerelles) waardoor op vereenvoudigde wijze van unanimiteit op gekwalificeerde meerderheid kan overgestapt worden.
- Bevestiging van de openbaarmaking van de wetgevende debatten van de Raad.
- De invoering van bepalingen inzake democratische beginselen (initiatiefrecht van burgers, consultatie, dialoog, ...).
- De medebeslissingsprocedure wordt de standaardwetgevingsprocedure waardoor het belang van het Europees Parlement toeneemt (op gelijke voet met de Raad).
- Versterking van het Europees Parlement voor budgettaire aangelegenheden (afschaffing van het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven) en voor het sluiten van akkoorden, met inbegrip van handelsakkoorden.
- De specifieke taak van de nationale/regionale parlementen binnen het Europees institutioneel kader voor wat betreft de controle op de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel en proportionaliteitsbeginsel.
- De verruiming van de bevoegdheden van het Hof van Justitie (inzake JBZ, persoonlijke sancties en rechtstoeving van individuen tot het Hof).

- La clarification des compétences de l'Union ainsi que la simplification des instruments.
- Maintien de la coopération structurée en matière de défense et de la clause de solidarité, du renforcement de l'autonomie de décision de la zone euro, de la clause sociale horizontale, de la base juridique (dans un protocole) pour les services d'intérêt général, de l'extension du domaine d'application de la politique commerciale commune aux investissements étrangers directs, du développement d'une politique spécifique en matière de voisinage.
- La possibilité de retrait volontaire de l'Union.
- Les modifications à la procédure de révision des traités (notamment droit d'initiative du Parlement européen et procédure simplifiée).

A cela s'ajoutent les modifications qu'entraîne le TC dans la politique UE (Troisième Partie TC) en matière de justice et d'affaires Intérieures, de politique sociale et économique, d'énergie, de recherche, de santé publique ... qui sont reprises dans le Traité modificatif, sauf les dispositions pour lesquelles le mandat a explicitement prévu le contraire.

### III. Maintien des acquis régionaux du TC

Le TM ne touche pas aux acquis régionaux du TC, si ce n'est que quelques modifications qui sont apportées aux protocoles relatifs à la subsidiarité et au rôle des parlements nationaux (et donc également parlements régionaux pour la Belgique, voir plus loin).

L'acquis régional du TC comporte donc :

- Le respect de l'identité nationale des états-membres, y compris l'autonomie locale et régionale.
- La reconnaissance de la diversité culturelle et linguistique en tant que l'un des objectifs de l'Union.
- La nouvelle définition du principe de subsidiarité qui reconnaît pour la première fois une dimension régionale et locale (protocole en matière de subsidiarité) et l'implication des régions dans la rédaction des propositions législatives.
- L'introduction d'un « système d'alerte rapide » qui permet aux parlements nationaux et régionaux d'effectuer un contrôle politique ex ante en matière de subsidiarité des initiatives législatives.
- La possibilité pour les parlements (via leur état-membre) et le Comité des Régions d'entreprendre des démarches

- De verduidelijking van de bevoegdheden van de Unie alsook de vereenvoudiging van de instrumenten.
- Behoud van de gestructureerde samenwerking op het vlak van defensie en de solidariteitsclausule, de versterking van beslissingsautonomie van de eurozone, van de horizontale sociale clausule, van de juridische grondslag (in een protocol) voor de diensten van algemeen belang, van de uitbreiding van het toepassingsgebied van het gemeenschappelijk handelsbeleid tot de rechtstreekse buitenlandse investeringen, van de ontwikkeling van een specifiek nabuurschapbeleid.
- De mogelijkheid van de vrijwillige uittreding uit de Unie.
- De wijzigingen van de procedure voor herziening van de verdragen (meer bepaald initiatiefrecht voor het Europees Parlement en vereenvoudigde procedure).

Verder zijn er nog de wijzigingen die het GV in het EU-beleid heeft aangebracht (Deel III GV) rond Justitie en Binnenlandse Zaken, sociaal en economisch beleid, energie, onderzoek, volksgezondheid ... opgenomen in het Hervormingsverdrag, behalve die bepalingen waarvoor het mandaat uitdrukkelijk voorzag in het tegendeel.

### III. Behoud van de regionale verworvenheden uit het GV

Het HV raakt niet aan de regionale verworvenheden (het regionaal acquis) uit het GV. Enkel aan de protocollen betreffende subsidiariteit en over de rol van de nationale (en voor België dus ook regionale) parlementen werden enkele wijzigingen aangebracht (zie verder).

Het regionaal acquis van het GV bevat aldus :

- Het respect voor de nationale identiteit van de lidstaten, met inbegrip van lokaal en regionaal zelfbestuur.
- De erkenning van culturele en taalkundige verscheidenheid als een van de doelstellingen van de Unie.
- De nieuwe definitie van het subsidiariteitsprincipe die voor het eerst een regionale en lokale dimensie erkent (protocol inzake subsidiariteit) en de betrokkenheid van de regio's bij het opstellen van wetgevende voorstellen.
- Invoering van een « early warning mechanisme » dat de nationale en regionale parlementen de kans geeft een ex ante politieke controle inzake de subsidiariteit van wetgevende initiatieven uit te voeren.
- De mogelijkheid van de parlementen (via hun lidstaat) en het Comité van de Regio's om juridische stappen te

juridiques s'ils estiment que le principe de subsidiarité n'est pas respecté.

- L'alignement de la durée de la législature du CDR avec le PE et le droit de recours du CDR auprès de la Cour de Justice concernant le principe de subsidiarité.
- La reconnaissance de la cohésion territoriale comme objectif de l'UE.
- Les dispositions concernant la participation et la représentation démocratiques qui peuvent améliorer le dialogue entre les institutions de l'Union et les associations régionales.
- L'insertion d'un protocole relatif aux services d'intérêt général qui reconnaît le rôle essentiel de l'état, des régions et des autorités locales dans leur gestion.
- Mention des régions à pouvoirs législatifs dans le droit primaire de l'UE.

#### IV. Modifications par rapport au Traité constitutionnel

##### 1. Structure du Traité modificatif

L'ambition de consolider les traités existants en un seul texte intitulé Constitution européenne n'a pas pu être réalisée, ce qui porte atteinte à la lisibilité des traités. Le Traité modificatif a été conçu comme un traité classique de modification, comprenant deux volets substantiels, l'un modifiant le Traité sur l'Union européenne, avec les principes principaux et les dispositions institutionnelles, l'autre modifiant le Traité instituant la Communauté européenne qui sera désormais intitulé « Traité sur le fonctionnement de l'Union », dans lequel sont exposés les différents domaines politiques. Le Traité sur l'Union regroupe les dispositions de base de la première partie du TC qui portent sur les valeurs, les objectifs, les relations entre l'Union et ses états-membres, les droits fondamentaux, les principes démocratiques, les institutions, la coopération renforcée, les dispositions finales ainsi que la PESC (pour marquer sa spécificité par rapport au reste de l'action extérieure).

##### 2. Symboles et terminologie

Les symboles (le terme traité constitutionnel, l'hymne, le drapeau, l'unité monétaire, Ministère des Affaires Étrangères, les lois européennes,...) ne sont plus mentionnés dans le traité. Seul l'euro est cité dans le cadre des objectifs de l'Union. Dans une déclaration annexée à l'acte final, certains états-membres, dont la Belgique, reconnaissent les symboles existants de l'Union. Le titre de « Ministre des Affaires étrangères » est remplacé par « Haut

nemen bij vermeende schending van het principe van subsidiariteit.

- Gelijkschakeling van de legislatuur van het CvdR en van het EP en recht tot beroep voor het CvdR bij het Hof van Justitie met betrekking tot het subsidiariteitsbeginsel.
- Erkenning van de territoriale cohesie als doelstelling van de EU.
- De bepalingen over deelnemende en representatieve democratie die een verbeterde dialoog tussen de instellingen van de Unie en de regionale associaties kunnen bewerkstelligen.
- Het invoegen van een protocol over de diensten van algemeen belang dat de essentiële rol van de staat, de regio's en de lokale overheden in hun beheer erkent.
- Vermelding regio's met wetgevende bevoegdheid in het primaire recht van de EU.

#### IV. Wijzigingen ten opzicht van het Grondwettelijk Verdrag

##### 1. Structuur van het Hervormingsverdrag

De ambitie om alle bestaande verdragen in te trekken en te vervangen door één enkele tekst met de naam Europese Grondwet werd niet gehaald. Daarmee gaat de leesbaarheid van de verdragen teloor. Het Hervormingsverdrag is opgevat als een klassiek wijzigingsverdrag en omvat twee substantiele onderdelen : het ene wijzigt het Verdrag van de Europese Unie met de belangrijkste principes en de institutionele bepalingen, het andere bevat bepalingen tot wijziging van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, dat voortaan het « Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie » genoemd wordt en waarin de verschillende beleidsdomeinen aan bod komen. Het Verdrag van de Europese Unie (VEU) omvat de basisbepalingen van het eerste deel van het GV die betrekking hebben op de waarden, doelstellingen, betrekkingen tussen de Unie en haar lidstaten, de grondrechten, de democratische beginselen, de instellingen, de nauwere samenwerking, de slotbepalingen en het GBVB (om er de specificiteit van te beklemtonen ten opzichte van de rest van het extern optreden).

##### 2. Symbolen en terminologie

Symbolen (term grondwettelijk verdrag, hymne, vlag, devies, Minister van Buitenlandse Zaken, Europese wetten, ...) worden niet meer vermeld in het verdrag. Enkel de euro wordt vernoemd in het kader van de doelstellingen van de Unie. In een verklaring gehecht aan de slotakte stellen een aantal lidstaten, waaronder België, dat ze niettemin deze symbolen zullen blijven gebruiken. De titel van « Minister van Buitenlandse Zaken » wordt vervangen door

Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ». Les termes « lois » et « lois-cadre » sont abandonnés au profit de la réintroduction des termes « règlements », « directives » et « décisions ».

### 3. *Primauté du droit européen*

La primauté du droit européen ne fait plus l'objet d'un article du traité mais d'une déclaration stipulant que « La Conférence rappelle que, selon une jurisprudence constante, les traités et le droit adopté par l'Union sur la base des traités priment le droit des états-membres, dans les conditions définies par la jurisprudence de la Cour de Justice ». En outre un avis du service juridique du Conseil annexé à l'acte final de la Conférence souligne que le fait que le principe de primauté ne soit pas inscrit dans le futur traité ne modifiera en rien l'existence de ce principe ni la jurisprudence en vigueur de la Cour de justice.

### 4. *Statut de la Charte*

La Charte ne figure pas dans le traité. L'actuel article 6 du TUE est toutefois modifié de manière à préciser que « l'Union reconnaît les droits, libertés et principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux ». Ainsi la Charte aura la même force légale que les traités. La Charte sera, avant la signature du Traité modificatif, proclamée solennellement par les trois institutions dans sa version modifiée par la CIG 2004. Le Journal Officiel mentionnera la date et le lieu de cette proclamation officielle de la Charte.

Un Protocole spécifique prévoit en outre que la Charte ne confère pas de compétences supplémentaires à la Cour de Justice, ni aux juridictions britanniques leur permettant d'estimer que les lois, règlements et dispositions, pratiques ou actions administratives du Royaume Uni sont incompatibles avec les droits, libertés et principes ancrés dans la Charte. Conformément à la faculté que lui offrait le mandat, la Pologne se joindra au Protocole d'opt out britannique.

Cet opt out est évidemment regrettable mais il reste préférable à d'autres formules qui avaient été envisagées comme la réduction du caractère contraignant de la Charte aux seules institutions de l'Union.

### 5. *Paquet institutionnel*

Les changements institutionnels adoptés en 2004 sont incorporés dans le futur Traité, moyennant quelques modifications.

« Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid ». Er wordt afgezien van de woorden « wetten » en « kaderwetten ». In de plaats daarvan is opnieuw sprake van « verordeningen », « richtlijnen » en « besluiten ».

### 3. *Voorrang van het Europees recht*

De voorrang van het Europees recht maakt niet langer het voorwerp uit van een artikel in het verdrag, maar wel van een verklaring, die als volgt luidt: « De Conferentie herinnert dat, in overeenstemming met de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU, de Verdragen en het recht dat de Unie op grond van de Verdragen vaststelt, voorrang hebben boven het recht van de lidstaten, onder de voorwaarden bepaald in die rechtspraak ». Verder is een advies van de juridische dienst van de Raad bij de slotakte van de Conferentie gevoegd waarin beklemtoond wordt dat het feit dat het beginsel van voorrang niet in het nieuwe verdrag wordt opgenomen, hoegenaamd niets verandert aan het bestaan van dit beginsel of aan de rechtspraak van het Hof van Justitie.

### 4. *Structuur van het Hervormingsverdrag*

Het Handvest maakt geen deel uit van het verdrag. Het huidige artikel 6 van het VEU wordt evenwel gewijzigd om te preciseren dat « de Unie de rechten, vrijheden en beginselen erkent die zijn vastgesteld in het Handvest van de grondrechten ». Het krijgt dus dezelfde rechtskracht als de verdragen. Het Handvest zal vóór de ondertekening van het wijzigingsverdrag plechtig afgekondigd worden door de drie instellingen in de versie als gewijzigd door de IGC 2004. Er zal verwezen worden naar de datum en plaats van deze officiële afkondiging en de bekendmaking in het Publicatieblad van het Handvest.

In een specifiek Protocol is daarenboven bepaald dat het Handvest geen bijkomende bevoegdheden verleent aan het Hof van Justitie, noch aan de Britse hoven en rechtbanken, te bepalen dat de wetten, verordeningen of administratieve bepalingen, praktijken of maatregelen van het Verenigd Koninkrijk in strijd zijn met de grondrechten, vrijheden en beginselen die in het Handvest zijn vastgelegd. In overeenstemming met de mogelijkheid die in het mandaat was opgenomen, zal Polen aansluiten bij het Britse opt-outprotocol.

Deze opt-out is betreuenswaardig, maar verdient de voorkeur boven andere formules die overwogen werden, zoals de beperking van het dwingende karakter van het Handvest tot de instellingen van de Unie.

### 5. *Institutioneel pakket*

De in 2004 aangenomen ingrepen zijn opgenomen in het Hervormingsverdrag. Daarbij worden wel een aantal wijzigingen aangebracht.

### 5.1. Calcul de la QMV

Conformément au mandat, les règles suivantes ont été reprises dans le traité :

- Le nouveau mode de calcul de la majorité qualifiée agréé dans le Traité constitutionnel (55 % EM, 65 % population UE) ne prendra effet qu'au 1<sup>er</sup> novembre 2014 et non au 1<sup>er</sup> novembre 2009 (ce qui répond à une certaine logique puisque la Commission ne sera réduite qu'en 2014).
- Pendant une période transitoire allant du 1<sup>er</sup> novembre 2014 au 31 mars 2017, un membre du Conseil pourra toujours demander qu'une décision soit prise à la majorité qualifiée conformément au Traité de Nice.
- En annexe du traité se trouve également une déclaration reprenant les arrangements qui avaient été prévus en juin 2007. Cette décision devrait être adoptée dans les six mois qui suivent la signature du traité. La Pologne a voulu faire incorporer ces arrangements au droit primaire, mais n'a pas obtenu gain de cause.
- La logique du compromis d'Ioannina est la suivante. Si une majorité qualifiée est atteinte mais que les états qui y sont opposés forment une minorité proche de la minorité de blocage, le processus de négociation est poursuivi afin de déterminer s'il n'est pas possible de répondre à leurs préoccupations.

Le traité comporte les éléments suivants :

- Entre le 1<sup>er</sup> novembre 2014 et le 31 mars 2017, le compromis de Ioannina, tel que repris dans le Traité constitutionnel, sera d'application.

Cette formule de compromis prévoit que, même à défaut d'une majorité qualifiée, le Conseil doit, dans un délai raisonnable, poursuivre ses efforts en vue de répondre aux objections des opposants s'ils représentent au moins  $\frac{3}{4}$  de la population ou  $\frac{3}{4}$  des états-membres nécessaires pour former une minorité de blocage.

- A partir du 1<sup>er</sup> avril 2017, le mécanisme précité subsistera, mais avec des seuils d'activation moins élevés. Ils ne s'élèveront plus qu'à 55 % de la population ou 55 % des états-membres nécessaires pour former une minorité de blocage.
- On se rappellera que le Traité constitutionnel avait assorti le recours au mécanisme d'Ioannina de certaines conditions. Celles-ci restent inchangées, à savoir que les décisions ne peuvent pas être reportées sine die (elles doivent intervenir dans un délai raisonnable). Ce mécanisme ne peut porter préjudice aux délais obligatoires

### 5.1. Berekening van de QMV

In overeenstemming met het mandaat werden volgende regels opgenomen in het verdrag.

- De nieuwe berekeningswijze van de gekwalificeerde meerderheid als bepaald in het Grondwettelijk Verdrag (55 % LS, 65 % EU-bevolking) gaat pas in op 1 november 2014 en niet op 1 november 2009 (wat logisch is, daar ook de Commissie pas in 2014 ingekrompen wordt).
- Tijdens een overgangperiode die loopt van 1 november 2014 tot 31 maart 2017, kan een lid van de Raad steeds verzoeken dat de beslissing wordt genomen met de gekwalificeerde meerderheid op basis van het Verdrag van Nice.
- Bij het verdrag is ook een verklaring gevoegd (Ioannina) met een ontwerp van besluit van de Raad waarin de regelingen zijn opgenomen die werden getroffen in juni 2007. Dit besluit zou aangenomen moeten worden binnen zes maanden na de ondertekening van het verdrag. Polen wou deze regelingen opnemen in het primair recht, maar heeft dit niet kunnen bekomen.
- Het compromis van Ioannina is als volgt opgevat: indien een gekwalificeerde meerderheid bereikt wordt maar de tegenstemmende lidstaten een minderheid vormen die de blokkerende minderheid benadert, wordt de onderhandelingsprocedure voortgezet om na te gaan of er kan tegemoet gekomen worden aan hun bezwaren.

Het verdrag omvat volgende bepalingen :

- Tussen 1 november 2014 en 31 maart 2017 is het compromis van Ioannina van toepassing zoals het is opgenomen in het Grondwettelijk Verdrag.

Deze compromisformule voorziet erin dat de Raad, zelfs bij ontstentenis van een gekwalificeerde meerderheid, binnen een redelijke tijd moet trachten tegemoet te komen aan de bezwaren van de tegenstemmers indien de lidstaten die zich tegen de maatregel verzetten minstens  $\frac{3}{4}$  van de bevolking of  $\frac{3}{4}$  van de lidstaten uitmaken die nodig zijn om een blokkerende minderheid te vormen.

- Met ingang van 1 april 2017 zal voornoemd mechanisme blijven gelden maar zullen de percentages om het te activeren lager liggen. Er zal nog slechts 55 % van de bevolking of 55 % van de lidstaten vereist zijn om een blokkerende minderheid te vormen.
- In het Grondwettelijk Verdrag waren een aantal voorwaarden gekoppeld aan het gebruik van het Ioanninamechanisme. Deze voorwaarden blijven ongewijzigd en zijn als volgt. De beslissing kan niet onbepert uitgesteld worden (er moet binnen een redelijke termijn beslist worden). Dit mechanisme mag geen afbreuk doen

fixés par le droit de l'Union. Le règlement de procédure du Conseil reste d'application, ce qui signifie que tout état-membre doit pouvoir demander un vote, auquel cas il appartient à la présidence de donner suite ou non à cette demande.

## 5.2. Parlements nationaux/régionaux

Le rôle des parlements nationaux est précisé dans un nouveau titre II (Principes démocratiques) du Traité sur l'Union. Un nouvel article identifie les différentes manières dont le Parlement est associé aux travaux européens. Cette disposition ne fait qu'énumérer des éléments déjà convenus (information, contrôle de subsidiarité, ...) dans les protocoles relatifs au rôle des parlements nationaux et en matière de subsidiarité et de proportionnalité (voir plus loin).

## 5.3. Champ d'application de la majorité qualifiée et de la codécision

L'extension de la majorité qualifiée et de la codécision est dans une très large mesure préservée.

- Dans les domaines de la coopération judiciaire pénale et de la coopération policière, l'extension précitée est maintenue moyennant une légère adaptation du mécanisme de sauvegarde prévu dans le Traité constitutionnel mais aussi d'une formule d'opting in pour le Royaume Uni (infra).
- La majorité qualifiée est maintenue pour la sécurité sociale des travailleurs migrants. Des modifications sont toutefois apportées au mécanisme de sauvegarde. Ainsi, un état membre peut désormais saisir le Conseil s'il estime qu'un projet législatif porte atteinte à des aspects importants (au lieu de fondamentaux) de sa sécurité sociale.
- Pour l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme, l'unanimité est requise au lieu de la majorité qualifiée. Il en va de même pour la création de juridictions spécialisées en matière de propriété intellectuelle. En outre, la création d'une base juridique spécifique pour la protection des données dans le domaine de la PESC implique indirectement l'application de l'unanimité sans codécision.

## 6. Coopération renforcée

Les dispositions du Traité constitutionnel relatives à la coopération renforcée sont incorporées au nouveau traité.

aan de dwingende termijnen die door het recht van Unie worden voorgeschreven. Het procedure-reglement blijft van toepassing, wat betekent dat elke lidstaat een stemming moet kunnen vragen, waarbij het voorzitterschap al dan niet gevolg kan geven aan dit verzoek.

## 5.2. Nationale/regionale Parlementen

De rol van de nationale parlementen wordt gepreciseerd in een nieuwe titel II (Democratische Beginselen) van het Unieverdrag. In een nieuw artikel wordt aangegeven op welke wijzen het Parlement betrokken wordt bij de Europese werkzaamheden. Deze bepaling is niet meer dan een opsomming van reeds overeengekomen punten (informatie, controle van de subsidiariteit, ...) in de Protocollen over de rol van de nationale parlementen en inzake subsidiariteit en proportionaliteit (zie verder).

## 5.3. Toepassingsgebied van de gekwalificeerde meerderheid en het medebeslissingsrecht

De uitbreiding van de gekwalificeerde meerderheid en het medebeslissingsrecht is in grote mate behouden gebleven.

- Inzake justitiële samenwerking in strafzaken en politieke samenwerking wordt voornoemde uitbreiding gehandhaafd, na een lichte wijziging van het vrijwaringsmechanisme opgenomen in het grondwettelijk verdrag en toevoeging van een opt-informule voor het Verenigd Koninkrijk (zie verder).
- De gekwalificeerde meerderheid blijft behouden voor de sociale zekerheid van migrerende werknemers. Er worden evenwel wijzigingen aangebracht aan het veiligheidsmechanisme. Een lidstaat kan zich voortaan ook tot de Raad wenden wanneer een ontwerp van wetgevingshandeling afbreuk doet aan belangrijke (in plaats van fundamentele) aspecten van zijn sociale zekerheidsstelsel.
- Voordetoetreding tot het Europees Mensenrechtenverdrag is eenparigheid vereist in plaats van een gekwalificeerde meerderheid. Hetzelfde geldt voor het instellen van gespecialiseerde rechtbanken op het vlak van intellectuele eigendom. Bovendien impliceert de totstandbrenging van een specifieke juridische basis voor de gegevensbescherming op het vlak van het GBVB onrechtstreeks de toepassing van de eenparigheid zonder medebeslissing.

## 6. Nauwere samenwerking

De bepalingen van het Grondwettelijk Verdrag met betrekking tot nauwere samenwerking worden overgenomen in het nieuw verdrag.



Le nombre minimum d'états-membres requis est, à la demande de la Belgique, fixé à 9 (au lieu d'un tiers). Ainsi il n'évoluera plus au rythme des élargissements.

On notera toutefois aussi que le traité offre également de nouvelles possibilités de coopération automatique renforcée. En effet, en ce qui concerne la création du Parquet européen (du moins en ce qui concerne sa phase initiale qui devrait être limitée aux infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union) et de la coopération policière opérationnelle, l'unanimité reste d'application pour les décisions mais le mandat prévoit la possibilité d'une coopération renforcée automatique (sans autorisation du Conseil) en cas de blocage. Ceci constitue une amélioration par rapport au Traité constitutionnel.

#### 7. *Délimitation des compétences*

Le futur traité comprend, conformément au mandat des références (et déclarations) additionnelles au respect des compétences nationales. Pour la plupart d'entre elles, il s'agit d'évidences.

#### 8. *Adhésion et critères de Copenhague*

La base juridique pour l'adhésion reste l'actuel article 49 TUE : Tout état européen qui respecte les valeurs (« valeurs » remplace « principes » comme dans le TC) de l'Union peut demander à devenir membre de l'Union.

L'article 49 est en outre complété par une disposition imposant qu'il soit tenu compte des conditions d'éligibilité pour l'adhésion telles qu'elles ont été adoptées par le Conseil européen.

#### 9. *Spécificité de la PESC*

Les relations étrangères sont réparties entre les deux traités. Le but de cette répartition était de séparer clairement la PESC du reste des relations extérieures (à la demande du RU) tout en maintenant la portée du compromis de 2004.

#### 10. *Coopération judiciaire et coopération policière*

##### **Extension de l'opt out britannique et irlandais en vertu du mandat**

Conformément au mandat de la CIG, le traité élargit le champ d'application du Protocole annexé au Traité d'Amsterdam sur la position du Royaume Uni et de l'Irlande.

Op Belgisch verzoek is het vereiste minimumaantal lidstaten bepaald op 9 (in de plaats van een derde). Dit aantal zal dus niet meer beïnvloed worden door uitbreidingen.

Op te merken valt dat het verdrag ook nieuwe mogelijkheden biedt voor automatische nauwere samenwerking. Voor de oprichting van een Europees openbaar ministerie (ten minste wat betreft de initiële fase, die beperkt zou moeten zijn tot strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden) en de operationele politieke samenwerking blijft de eenparigheid van stemmen gelden, maar het mandaat voorziet in de mogelijkheid tot automatische nauwere samenwerking (zonder machtiging van de Raad) in geval van blokkering. Dit betekent een verbetering ten opzichte van het Grondwettelijke Verdrag.

#### 7. *Bevoegdheidsafbakening*

In overeenstemming met het mandaat omvat het nieuwe verdrag een aantal bijkomende verwijzingen (en verklaring) naar de inachtneming van de nationale bevoegdheden. Voor het merendeel komen die verwijzingen neer op vanzelfsprekendheden.

#### 8. *Toetreding en criteria van Copenhague*

De juridische grondslag voor toetreding blijft het huidige artikel 49 van het VEU: elke Europese staat die de waarden van de Unie (« waarden » vervangt « beginselen » zoals in het GV) eerbiedigt, kan verzoeken lid te worden van de Unie.

Artikel 49 wordt bovendien aangevuld met een bepaling die voorschrijft dat rekening gehouden wordt met de door de Europese Raad overeengekomen criteria voor toetreding.

#### 9. *Specificiteit van het GBVB*

De externe betrekkingen worden verdeeld over de twee verdragen. Deze splitsing had tot doel het GBVB zichtbaar te onderscheiden van de rest van de externe betrekkingen (op vraag van het Verenigd Koninkrijk), met behoud van de strekking van het compromis van 2004.

#### 10. *Specificiteit van het GBVB*

##### **Uitbreiding van de Britse en Ierse opt-out op grond van het mandaat**

In overeenstemming met het mandaat van de IGC voorziet het verdrag in de uitbreiding van het toepassingsgebied van het bij het Verdrag van Amsterdam gevoegde Protocol met betrekking tot de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland.

Selon le Protocole actuel concernant la position du Royaume Uni et de l'Irlande, ces deux pays ne participent en principe pas aux politiques de l'Union relatives aux visas, à l'asile, à l'immigration et à la coopération judiciaire civile. Si toutefois ils souhaitent participer à l'adoption et à l'application d'une mesure proposée, ils peuvent en informer le président du Conseil dans un délai de trois mois à compter de la présentation de la proposition. Ils peuvent également accepter la mesure à tout moment après son adoption par le Conseil.

Ce régime dérogatoire sera désormais étendu à la coopération judiciaire en matière pénale et à la coopération policière. En d'autres termes, le Royaume Uni et l'Irlande bénéficient désormais d'une formule d'opt out/ opt dans tous les domaines JAI.

Le mandat de la CIG prévoyait en outre que : « Le Protocole sur la participation du Royaume Uni et de l'Irlande pouvait également porter sur l'application du Protocole en ce qui concerne les mesures fondées sur Schengen et les modifications des mesures existantes ». Le groupe des experts juridiques de la CIG a longuement négocié sur la question. Le mandat, tout en soulevant la question, n'avait en effet pas indiqué la manière dont elle devait être résolue. Au terme des travaux, un accord a toutefois pu être dégagé. Ce compromis établit un équilibre entre les préoccupations britanniques et la volonté d'éviter que la position particulière du Royaume Uni et de l'Irlande porte atteinte à la cohérence et à l'opérabilité des mesures qui seront adoptées dans ce cadre.

### Processus de décision

Le traité maintient le principe de la majorité qualifiée en matière pénale mais modifie légèrement le mécanisme de sauvegarde. Un état-membre peut toujours demander que le Conseil européen soit saisi du projet, ce qui suspend la procédure législative. Après discussion et en cas de consensus (ajout qui ne change rien car le Conseil européen décide d'emblée au consensus), le Conseil européen renvoie le projet au Conseil ce qui met fin à la suspension de la procédure ordinaire. Le texte ne prévoit toutefois plus la possibilité pour le Conseil européen de demander un nouveau projet à la Commission.

Les articles III – 270 et III – 271 du Traité UE prévoyaient qu'à défaut de décision après 4 mois, les Etats qui le souhaitaient (au moins 1/3) pouvaient automatiquement (sans autorisation nécessaire du Conseil) mettre en place une coopération renforcée sur la base du projet.

Selon le mandat, 1/3 des états membres peuvent entamer une coopération renforcée dans un délai de 4 mois sans au-

Op basis van het huidige Protocol inzake de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland, nemen deze beide landen in principe niet deel aan het EU-beleid inzake visums, asiel, immigratie en justitiële samenwerking in burgerlijke zaken. Indien ze niettemin wensen deel te nemen aan de goedkeuring en toepassing van een voorgestelde maatregel, kunnen deze landen dit meedelen aan de voorzitter van de Raad binnen een termijn van drie maanden, te rekenen vanaf de indiening van het voorstel. Na de aanneming door de Raad, kunnen ze de maatregel ook te allen tijde aangaan.

Deze afwijkingsregeling wordt voortaan uitgebreid tot de justitiële samenwerking in strafzaken en de politieke samenwerking. Het Verenigd Koninkrijk en Ierland beschikken nu met andere woorden over een opt-out/opt-in-mogelijkheid voor alle JBZ-aangelegenheden.

In het mandaat van de IGC was eveneens bepaald dat het Protocol in verband met de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ook kan « betrekking hebben op de toepassing van het Protocol in verband met de op Schengen voortbouwende maatregelen en de wijziging van bestaande maatregelen ». De juridische experts van de IGC hebben lang onderhandeld over deze aangelegenheid. Het mandaat bracht de kwestie ter sprake, maar gaf niet aan hoe ze opgelost diende te worden. De werkzaamheden konden evenwel afgesloten worden met een akkoord. Het gaat om een compromis dat een evenwicht biedt tussen de Britse bekommernissen en het streven ervoor te zorgen dat de bijzondere positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland geen afbreuk doet aan de samenhang en werkbaarheid van de maatregelen die in dat verband aangenomen zullen worden.

### Besluitvorming

Het verdrag handhaaft het principe van de gekwalificeerde meerderheid in strafrechtelijke zaken, maar brengt een lichte wijziging aan in het vrijwaringsmechanisme. Een lidstaat kan verzoeken het ontwerp voor te leggen aan de Europese Raad. In dat geval wordt de wetgevingsprocedure geschorst. Na bespreking en in geval van een consensus (toevoeging die niets wijzigt : de Europese Raad beslist immers noodzakelijkerwijze bij consensus), verwijst de Europese Raad het ontwerp terug naar de Raad, waardoor de schorsing van de gewone wetgevingsprocedure wordt beëindigd. De tekst voorziet niet in de mogelijkheid voor de Europese Raad om een nieuw ontwerp te vragen aan de Commissie.

De artikelen III – 270 en III – 271 van het GV schreven voor dat bij ontstentenis van een beslissing na 4 maanden de lidstaten die dat wensen (minstens 1/3) automatisch (zonder machtiging van de Raad) een nauwere samenwerking mogen aangaan op grond van het betrokken ontwerp.

Het mandaat maakt het mogelijk dat 1/3 van de lidstaten een nauwere samenwerking aangaan binnen 4 maanden

torisation du Conseil. Ceci reviendrait donc à une réduction du délai dans lequel les états intéressés pourraient instaurer cette coopération renforcée.

Notons également que la Présidence prévoit aussi une possibilité de contourner l'unanimité pour la création du Parquet européen et pour la coopération policière opérationnelle. Les décisions requièrent encore l'unanimité mais le mandat prévoit la possibilité d'une coopération renforcée automatique (sans autorisation du Conseil) en cas de blocage. Ceci constitue une amélioration par rapport au Traité constitutionnel.

### Coopération judiciaire civile

La clause passerelle qui permettait de passer à la majorité qualifiée et à la codécision en matière de droit familial ne pourra désormais être appliquée que si aucun parlement national ne s'y oppose.

### Sécurité nationale

Le mandat prévoit que la sécurité nationale reste de la seule compétence de chaque état-membre.

### 11. Objectifs de l'Union

Les objectifs de l'Union définis dans le Traité constitutionnel sont réécrits partiellement. La principale modification réside dans la suppression des termes « marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée » (demande française).

Cette suppression constitue toutefois une régression par rapport à l'article 3 g) du TCE qui mentionne, parmi les objectifs de la Communauté, "un système garantissant que la concurrence sur le marché intérieur n'est pas faussée". Pour pallier cela, un Protocole précisera que compte tenu du fait que le marché intérieur comprend un système où la concurrence n'est pas faussée, l'Union prendra, si nécessaire, des mesures dans le cadre des dispositions du traité. Dans ces conditions, la modification de l'article du traité sur les objectifs semble assez artificielle.

### 12. Services d'intérêt général

Un Protocole (à la demande des Pays Bas) annexé au Traité clarifie les valeurs que l'Union respecte concernant les services économiques d'intérêt général (large compétence des autorités nationales dans la prestation, la mise en place et l'organisation des SIEG, diversité des SIEG et

zonder machtiging van de Raad. De termijn waarbinnen de belangstellende lidstaten een nauwere samenwerking tot stand kunnen brengen, zou dus ingekort worden.

Verder dient opgemerkt te worden dat het Voorzitterschap gezorgd heeft voor een « nooduitgang » uit de eenparigheid wat betreft de oprichting van een Europees openbaar ministerie en voor de operationele politieke samenwerking. De eenparigheid blijft vereist voor de beslissingen, maar het mandaat voorziet in de mogelijkheid van een automatische nauwere samenwerking (zonder machtiging van de Raad) in geval van blokkering. Dit houdt een verbetering in ten opzichte van het Grondwettelijk Verdrag.

### Justitiële samenwerking in burgerlijke zaken

De overbruggingsclausule/passerelle die het mogelijk maakte om over te gaan naar de gekwalificeerde meerderheid en het medebeslissingsrecht inzake familierecht kan voortaan nog enkel toegepast worden indien er geen bezwaar is van een nationaal parlement.

### Nationale veiligheid

In het mandaat is bepaald dat de nationale veiligheid de uitsluitende bevoegdheid van elke lidstaat blijft.

### 11. Doelstellingen van de Unie

De doelstellingen van de Unie als bepaald in het Grondwettelijke Verdrag zijn gedeeltelijk herschreven. De belangrijkste wijziging schuilt in de schrapping van de woorden « een interne markt waarin de mededinging vrij en onvervalst is » (op vraag van Frankrijk).

Deze schrapping betekent evenwel een achteruitgang ten opzichte van artikel 3 g) VEG, dat bij de doelstellingen van de Gemeenschap melding maakt van « een regime waardoor wordt verzekerd dat de mededinging binnen de interne markt niet wordt vervalst ». Om deze stap achteruit te verhelpen, werd in een Protocol gepreciseerd dat de Unie, rekening houdend met het feit dat de interne markt een systeem omvat waarin de mededinging vrij en onvervalst is, indien nodig maatregelen zal nemen in het kader van de bepalingen van het verdrag. In het licht daarvan lijkt de wijziging van het verdragsartikel over de doelstellingen eerder optisch.

### 12. Diensten van algemeen belang

In een Protocol dat (op verzoek van Nederland) aan het Verdrag gehecht is, worden de waarden verduidelijkt die de Unie in acht neemt op het vlak van de economische diensten van algemeen belang (ruime bevoegdheid van de nationale autoriteiten om diensten van algemeen eco-

disparités possibles au niveau des besoins et de la situation géographiques, niveau élevé de qualité, de sécurité et d'accessibilité). Il précise en outre que le traité ne porte pas atteinte à la compétence des états-membres pour les services d'intérêt général non économiques.

Ce protocole qui a été négocié entre les Pays Bas et la Commission ne prend toutefois pas en compte la proposition belge qui, au-delà de la définition des valeurs véhiculées par les services d'intérêt général, visait à préciser l'articulation entre les missions de service d'intérêt économique général et le fonctionnement du marché intérieur.

Cette proposition fondée sur la jurisprudence de la Cour précisait en effet que les règles adoptées dans le cadre du marché intérieur ne devaient pas porter préjudice à la législation nationale et à l'organisation des services d'intérêt économique général qui sont financés sur base de mécanismes de solidarité ou de redistribution, pour autant que les principes de proportionnalité, de justification objective, de non discrimination et de transparence soient respectés.

### 13. *Energie et climat*

Le Traité modificatif prévoit également des dispositions concernant la lutte contre le changement climatique dans les objectifs de la politique environnementale, ainsi que des références à la solidarité en cas de sérieuses difficultés d'approvisionnement et à l'interconnexion des réseaux énergétiques.

### 14. *Divers*

Une déclaration séparée annonce une augmentation du nombre d'avocats généraux à la Cour de Justice (onze au lieu de huit). Une autre déclaration traite de la composition du Parlement européen (750 + le Président).

## V. Conséquences du TM pour la Région de Bruxelles-Capitale

Selon le droit belge, le Traité modificatif est un traité mixte. En effet, les traités européens régissent également de matières qui en Belgique relèvent de la compétence des régions : économie, recherche, environnement, énergie, politique régionale, ... .

Par conséquent, le Traité modificatif doit également être approuvé par la Région de Bruxelles-Capitale. Désormais,

nomisch belang (DAEB) te verrichten, te doen verrichten en te organiseren, diversiteit van de DAEB en verschillen in de behoeften die kunnen voortvloeien uit verschillende geografische omstandigheden, hoog niveau van kwaliteit, veiligheid en toegankelijkheid). In het Protocol is ook bepaald dat het verdrag geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de lidstaten inzake niet-economische diensten van algemeen belang.

In dit protocol dat tot stand kwam door onderhandeling tussen Nederland en de Commissie, is evenwel geen rekening gehouden met het Belgisch voorstel, dat ertoe strekte om naast de definitie van de waarden die ten grondslag liggen aan de diensten van algemeen belang ook de samenhang te preciseren tussen de economische opdrachten van algemeen belang en de werking van de interne markt.

Het Belgisch voorstel, dat stoelde op de rechtspraak van het Hof van Justitie, hield in dat de maatregelen die genomen worden in het kader van de interne markt geen afbreuk doen aan de nationale wetgeving en de organisatie van de diensten van algemeen economisch belang die gefinancierd worden op basis van solidariteits- of herverdelingsmechanismen, voor zover de beginselen van evenredigheid, objectieve verantwoording, non-discriminatie en transparantie nageleefd zijn.

### 13. *Energie en klimaat*

Het Hervormingsverdrag voorziet verder nog in bepalingen inzake de bestrijding van klimaatverandering in de doelstellingen van het milieubeleid en de opnemings van een verwijzing op het vlak van solidariteit bij ernstige moeilijkheden op het vlak van energievoorziening alsook de opnemings van een verwijzing op het vlak van de koppeling van energienetwerken.

### 14. *Varia*

In een afzonderlijke verklaring wordt een verhoging van het aantal advocaten-generaal bij het Hof van Justitie aangekondigd (elf ipv acht). Een andere verklaring handelt over de samenstelling van het Europees Parlement (750 + de voorzitter).

## V. Belang voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van het HV

Naar Belgisch recht is het Hervormingsverdrag een gemengd verdrag. De Europese verdragen behandelen immers ook materies die in België tot de bevoegdheid van de gewesten behoren : economie, onderzoek, milieu, energie, regionaal beleid, ... .

Bijgevolg dient het HV ook door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest goedgekeurd te worden. De Brusselse

le Gouvernement bruxellois, l'administration bruxelloise et notre représentation à l'Union européenne devront donc agir conformément à ces nouvelles dispositions.

Les principales nouveautés au niveau régional sont évidemment le rôle renforcé des parlements dans la prise de décision et le nouveau mécanisme de subsidiarité, ancré dans un protocole relatif au rôle des parlements nationaux et un protocole concernant l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Le protocole relatif au rôle des parlements nationaux vise à mieux impliquer ceux-ci dans la politique européenne en les informant mieux et plus vite sur les propositions de la Commission et sur les décisions du Conseil, ainsi qu'en stimulant et en améliorant le dialogue interparlementaire et le fonctionnement du COSAC.

Lors des négociations pour la Constitution européenne, mais aussi lors de la CIG pour le TC, la Belgique a signalé que, conformément au système fédéral belge, les parlements régionaux doivent être traités sur un pied d'égalité avec les parlements nationaux. C'est pourquoi la Belgique a émis une déclaration unilatérale annexée au traité, dans laquelle la situation spécifique de la Belgique est exposée (déclaration n° 51 de l'acte final).

Selon le principe de subsidiarité, l'Union ne peut intervenir dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive que si les objectifs de l'action entreprise ne peuvent être atteints de manière satisfaisante par les états-membres ou les régions, mais nécessitent une action au niveau de l'Union en raison de leur importance ou de leurs effets.

A cela s'ajoute le principe de proportionnalité selon lequel le contenu et la forme de l'action de l'Union ne peuvent dépasser le cadre du stricte nécessaire pour atteindre les objectifs du TM. Le nouveau principe de subsidiarité repose sur une circulation rapide de l'information vers les parlements, un mécanisme d'alerte rapide en cas de présomption de non-respect du principe de subsidiarité et la possibilité de recours à la Cours de Justice par le Comité des Régions et par les parlements nationaux. Le tout est complété par l'obligation pour la commission d'effectuer une consultation préalable concernant la dimension régionale de propositions législatives, et l'examen obligatoire d'un point de vue financier et administratif, par le biais de fiches d'impact, quant aux conséquences des propositions de la Commission pour les autorités régionales et locales.

Le protocole concernant la subsidiarité décrit le système d'alerte rapide (early warning mechanism) qui permet aux parlements nationaux de réagir aux propositions de la Commission. Les parlements nationaux peuvent également consulter les parlements régionaux à pouvoir législatif à cet effet. Dans la phase initiale du processus, la Commission doit éventuellement revoir sa proposition si un tiers des parlements nationaux estiment que le principe de subsidi-

Regering, de Brusselse administratie en onze vertegenwoordiging bij de Europese Unie zullen voortaan conform deze nieuwe verdragsbepalingen moeten optreden.

De belangrijkste innovaties voor het regionale niveau zijn uiteraard de versterkte rol van de parlementen bij de besluitvorming en het nieuwe subsidiariteitsmechanisme, neergelegd in een protocol over de rol van de nationale parlementen en een protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

Het protocol over de rol van de nationale parlementen beoogt deze meer te betrekken bij het Europees beleid door hen vlugger en beter te informeren over de voorstellen van de Commissie en over Raadsbeslissingen en door de interparlementaire dialoog en de werking van de COSAC te stimuleren en te verbeteren.

België heeft tijdens de onderhandelingen van de Europese Grondwet, maar ook tijdens de IGC voor het HV er op gewezen dat conform het Belgisch federaal systeem, de regionale parlementen op gelijke voet dienen behandeld te worden als het nationale parlement. Daarom heeft België een unilaterale verklaring afgelegd bij het verdrag en waarin deze specifieke Belgische situatie wordt gepreciseerd (verklaring nr 49 van de slotakte).

Volgens het subsidiariteitsbeginsel kan de Unie slechts optreden op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen als de doelstellingen van de voorgenomen actie niet op toereikende wijze door de lidstaten of de regio's kunnen worden bereikt, maar wegens de omvang of de effecten van de voorgenomen actie beter op het niveau van de Unie kunnen worden verwezenlijkt.

Daarnaast is er ook het evenredigheidsbeginsel dat stelt dat de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat noodzakelijk is om de doelstellingen van de Grondwet te bereiken. Het vernieuwde subsidiariteitsbeginsel stoelt op snelle informatiedoorstroming naar de parlementen, een mechanisme van vroege waarschuwing bij vermoeden van schending van het subsidiariteitsbeginsel en de mogelijkheid van toegang tot het Hof van Justitie door het Comité van de Regio's en de nationale parlementen. Hieraan is eveneens gekoppeld, de verplichte voorafgaande brede consultatie over de regionale dimensie van wetgevende voorstellen door de Commissie en het verplicht financieel en administratief onderzoek, door middel van impactfiches, naar de gevolgen voor de regionale en lokale overheden van Commissievoorstellen.

Het subsidiariteitsprotocol omschrijft het vroegwaarschuwingssysteem (early warning mechanism) dat de nationale parlementen de kans geeft te reageren op voorstellen van de Commissie. De nationale parlementen kunnen eveneens de regionale parlementen met wetgevende bevoegdheid hierbij consulteren. De Commissie moet in de beginfase haar voorstel eventueel herzien indien volgens één derde van de nationale parlementen het subsidiariteits-

arité n'est pas respecté. Si une proposition est adoptée, le Comité des Régions et les états-membres peuvent, éventuellement à la demande de leurs parlements, introduire un recours auprès de la Cour de Justice s'ils estiment que le principe de subsidiarité n'a pas été respecté.

En ce qui concerne le contrôle de subsidiarité, le traité prolonge le délai de réaction possible de six à huit semaines. Cependant, ce qui est à retenir est le fait que le traité prévoit une procédure spécifique supplémentaire, à la demande insistante des Pays-Bas.

Cette procédure est mise en place pour le cas où la Commission maintiendrait sa proposition malgré des réactions négatives de la part d'une majorité des parlements nationaux (à savoir qu'elle ne la modifie pas, ni l'annule). Le Conseil et le Parlement doivent alors vérifier si la proposition est compatible avec le principe de subsidiarité avant de terminer la première lecture (pour laquelle il n'y a pas de délai).

Si une majorité de 55 % des membres du Conseil ou une majorité dans le Parlement européen estime que la proposition n'est pas compatible avec ce principe, l'examen de cette proposition ne sera pas poursuivi.

La Belgique a réussi à faire augmenter le pourcentage des états-membres nécessaire pour bloquer une décision dans le cadre de ce mécanisme. En effet, ce pourcentage, qui était de 50 %, est passé à 55 %, ce qui correspond au quorum d'états-membres requis pour le calcul du VMQ. A la base, ce nouveau pourcentage signifie qu'un plus grand nombre d'états-membres est nécessaire pour bloquer une décision que pour en poursuivre l'examen.

La compétence formelle des parlements des états-membres en matière de contrôle de subsidiarité, qui les implique dans le processus de prise de décisions UE à un stade précoce, rendra certainement les parlements plus attentifs à la législation européenne. D'ailleurs, le parlement bruxellois a conclu un accord de coopération à ce sujet avec les autres parlements belges afin de rendre les protocoles en question opérationnels.

Dans leur Déclaration de Barcelone du 16 novembre 2007, les régions disposant d'une compétence législative (REGLEG) déclarent qu'elles peuvent profiter des possibilités qu'offre le nouveau traité de participer au processus de prise de décision de l'UE, plus spécifiquement en ce qui concerne la participation des régions à compétence législative et leurs parlements aux différentes phases durant lesquelles les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont appliqués.

## VI. Conclusion

En comparaison avec le Traité constitutionnel, le nouveau Traité modificatif n'est certainement pas parfait. Il

principe niet wordt geëerbiedigd. Eens een voorstel aangenomen kunnen de lidstaten, eventueel op verzoek van hun parlementen, en het Comité van de Regio's in beroep gaan bij het Hof van Justitie indien in hun opinie het subsidiariteitsprincipe niet werd geëerbiedigd.

Met betrekking tot de subsidiariteitscontrole, verlengt het verdrag de mogelijke reactietijd van 6 naar 8 weken. Van belang is echter vooral dat het verdrag voorziet in een bijkomende specifieke procedure, op aandringen van Nederland.

Deze procedure wordt ingesteld in geval de Commissie ondanks negatieve reacties van een meerderheid van de nationale parlementen haar voorstel handhaaft (d.w.z. dat zij het niet wijzigt of intrekt). In dat geval moeten de Raad en het Parlement nagaan of het voorstel verenigbaar is met het subsidiariteitsbeginsel alvorens de eerste lezing (waarvoor geen termijn geldt) te beëindigen.

Indien een meerderheid van 55 % van de leden van de Raad of een meerderheid in het Europees Parlement van oordeel is dat het voorstel niet verenigbaar is met dit beginsel, wordt het voorstel niet verder onderzocht.

België is erin geslaagd het percentage lidstaten te verhogen dat vereist is om een beslissing te blokkeren in het kader van dit mechanisme. Dit percentage, dat oorspronkelijk op 50 % bepaald was, bedraagt nu 55 %, wat overeenstemt met het vereiste LS-quorum voor de berekening van de QMV. Principieel betekent dit nieuwe percentage dat er meer lidstaten nodig zijn om een voorstel te blokkeren dan om het onderzoek ervan voort te zetten.

De formele bevoegdheid van de parlementen van de lidstaten inzake de subsidiariteitstoets, die hen in een vroeg stadium actief betreft bij de EU-besluitvorming, zal zeker leiden tot meer parlementaire aandacht voor Europese wetgeving. Het Brussels parlement heeft hierover trouwens met de andere Belgische parlementen een samenwerkingsakkoord afgesloten om de genoemde protocollen operationeel te maken.

In hun verklaring van Barcelona van 16 november 2007, stellen de regio's met wetgevende bevoegdheid (REGLEG) o.m. dat zij voordeel kunnen halen uit de kansen die het nieuwe verdrag biedt om deel te nemen aan het besluitvormingsproces van de EU, meer specifiek wat betreft deelname van de regio's met wetgevende bevoegdheden en hun parlementen aan de verschillende fasen waarbinnen de principes van subsidiariteit en proportionaliteit toegepast worden.

## VI. Besluit

Het nieuwe Hervormingsverdrag is in vergelijking met het GV zeker niet perfect. Er zijn een aantal duidelijke te-

comporte même un certain nombre de rétrogressions par rapport au Traité Constitutionnel. Cependant, il semble que dans les circonstances actuelles, le Traité modificatif constitue le meilleur compromis possible. L'intégration européenne reste un processus laborieux, qui nécessite du temps. Après ratification, le Traité modificatif devrait entrer en vigueur début 2009, et certainement avant les élections européennes de juin 2009. Pour le moment, seule l'Irlande prévoit un référendum.

Les Membres du Collège réuni compétents pour les Relations extérieures,

Guy VANHENGEL  
Evelyne HUYTEBROECK

rugvallen in vergelijking met het GV. Er kan echter gesteld worden dat in de huidige omstandigheden het HV het best mogelijke compromis opleverde. De Europese integratie is steeds een schoorvoetend proces geweest en dat is vandaag de dag niet anders. Na ratificatie zou het HV begin 2009 moeten in werking treden, zeker vóór de Europese parlementsverkiezingen van juni 2009. Momenteel is enkel in Ierland een referendum voorzien.

De Leden van het Verenigd College, bevoegd voor Externe Betrekkingen,

Guy VANHENGEL  
Evelyne HUYTEBROECK

**AVANT-PROJET D'ORDONNANCE  
SOU MIS À L'AVIS  
DU CONSEIL D'ÉTAT**

**AVANT-PROJET D'ORDONNANCE**

**portant assentiment au :**

**Traité de Lisbonne  
modifiant le Traité sur  
l'Union européenne et le Traité instituant  
la Communauté européenne (Traité modificatif),  
faits à Lisbonne le 13 décembre 2007**

Le Collège réuni de la Commission communautaire commune,

Sur la proposition des Membres du Collège réuni, compétents pour les Relations extérieures,

Après délibération,

**ARRETE :**

Les Membres du Collège réuni, compétents pour les Relations extérieures sont chargés de présenter, au nom du Collège réuni, à l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale le projet d'ordonnance dont la teneur suit :

*Article 1<sup>er</sup>*

La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 135 de la Constitution.

*Article 2*

Le Traité modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne (Traité modificatif), fait à Lisbonne le 13 décembre 2007, sortira son plein et entier effet.

Bruxelles, le

Le Président du Collège réuni,

Charles PICQUE

Les Membres du Collège réuni compétents pour les Relations extérieures,

Guy VANHENGEL  
Evelyne HUYTEBROECK

**VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE  
ONDERWORPEN AAN  
HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE**

**VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE**

**houdende instemming met :**

**het Verdrag van Lissabon tot wijziging van  
het Verdrag betreffende de Europese Unie en van het  
Verdrag tot oprichting van  
de Europese Gemeenschap (Hervormingsverdrag),  
gedaan te Lissabon op 13 december 2007**

Het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie,

Op voorstel van de Leden van het Verenigd College, bevoegd voor Externe Betrekkingen,

Na beraadslaging,

**BESLUIT :**

De Leden van het Verenigd College bevoegd voor Externe Betrekkingen zijn gelast, in naam van het Verenigd College, bij de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad het ontwerp van ordonnantie in te dienen waarvan de tekst hierna volgt :

*Artikel 1*

Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 135 van de Grondwet.

*Artikel 2*

Het Verdrag tot wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie en van het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (Hervormingsverdrag), opgemaakt te Lissabon op 13 december 2007, zal volkomen gevolg hebben.

Brussel,

De Voorzitter van het Verenigd College,

Charles PICQUE

De Leden van het Verenigd College, bevoegd voor Externe Betrekkingen,

Guy VANHENGEL  
Evelyne HUYTEBROECK



## AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'État, section de législation, troisième chambre, saisi par les Membres du Collège réuni compétents pour les Relations extérieures, le 20 mars 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance « portant assentiment au Traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne (Traité modificatif), fait à Lisbonne le 13 décembre 2007 », a donné l'avis (n° 44.317/3) suivant :

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique <sup>(1)</sup> et de l'accomplissement des formalités prescrites.

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de donner assentiment au Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, ainsi qu'à l'Acte final, faits à Lisbonne le 13 décembre 2007.

3. Il est renvoyé, moyennant les adaptations nécessaires, à l'avis 43.989/AG du 29 janvier 2008 du Conseil d'État, section de législation, siégeant en assemblée générale, sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale « portant assentiment au Traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne (Traité modificatif), fait à Lisbonne le 13 décembre 2007 », qui est annexé au présent avis.

Les chambres réunies des vacances étaient composées de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT,	
	J. SMETS,	conseillers d'Etat,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. D. VAN EECKHOUTTE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SMETS.

<i>Le Greffier,</i>	<i>Le Président,</i>
A.-M. GOOSSENS	M. VAN DAMME

(1) S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

## ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De Raad van State, afdeling wetgeving, derde kamer, op 20 maart 2008 door de Leden van het Verenigd College bevoegd voor Externe Betrekkingen verzocht hun, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie « houdende instemming met het Verdrag tot wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie en van het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (Hervormingsverdrag), opgemaakt te Lissabon op 13 december 2007 », heeft het volgende advies (nr. 44.317/3) gegeven :

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond <sup>(1)</sup>, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt tot het verlenen van 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.

3. Er wordt, *mutatis mutandis*, verwezen naar advies 43.989/AV van 29 januari 2008 van de Raad van State, afdeling wetgeving, zitting houdend in algemene vergadering, over een voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest « houdende instemming met het Verdrag tot wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie en van het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (Hervormingsverdrag), opgemaakt te Lissabon op 13 december 2007 », dat bij dit advies wordt gevoegd.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	J. SMETS,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. VAN EECKHOUTTE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SMETS.

<i>De Griffier,</i>	<i>De Voorzitter,</i>
A.-M. GOOSSENS	M. VAN DAMME

(1) Aangezien het gaat om een voorontwerp van ordonnantie, wordt onder « rechtsgrond » de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

## AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'État, assemblée générale de la section de législation, saisi par Ministre des Finances, du Budget, de la Fonction publique et des Relations extérieures de la Région de Bruxelles-Capitale, le 3 janvier 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours (\*), sur un avant-projet d'ordonnance « portant assentiment au Traité modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne (Traité modificatif), fait à Lisbonne le 13 décembre 2007 », a donné l'avis (n° 43.989/AG) suivant :

### I. La portée de l'avant-projet

1. L'avant-projet d'ordonnance à l'examen tend, en son article 2, à donner l'assentiment au Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, ainsi qu'à l'Acte final, faits à Lisbonne le 13 décembre 2007.

2.1. L'article premier du Traité de Lisbonne modifie le Traité sur l'Union européenne sans en modifier l'intitulé.

Aux termes de l'article 47 nouveau de ce Traité, « [l]'Union a la personnalité juridique. » (1).

2.2. L'article 2 du Traité de Lisbonne modifie le Traité instituant la Communauté européenne, dont il remplace l'intitulé par celui de « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».

2.3. Ce changement d'intitulé coïncide donc avec la disparition de la Communauté européenne au profit de l'Union qui s'y substitue et lui succède.

Aux termes de l'article premier, troisième alinéa, du Traité sur l'Union européenne,

« [l]'Union est fondée sur le présent Traité et sur le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après dénommés « les Traités »). Ces deux Traités ont la même valeur juridique. L'Union se substitue et succède à la Communauté européenne. » (2).

L'article premier, paragraphe 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose, quant à lui :

(\*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État 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.

- (1) Article 46A du Traité sur l'Union européenne, inséré par l'article premier, point 55, du Traité de Lisbonne; cet article 46A a été renuméroté en article 47 par le tableau A de l'annexe au Traité de Lisbonne comprenant les tableaux de correspondance visés à l'article 5 de ce traité.
- (2) Article premier, troisième alinéa, du Traité sur l'Union européenne, tel que remplacé par l'article premier, point 2, b), du Traité de Lisbonne (article premier, troisième alinéa, dans la nouvelle numérotation issue du tableau B de l'annexe au Traité de Lisbonne comprenant les tableaux de correspondance visés à l'article 5 de ce traité).

## ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De Raad van State, algemene vergadering van de afdeling wetgeving, op 3 januari 2008 door de Minister van Financiën, Begroting, Openbaar Ambt en Externe Betrekkingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijftien dagen (\*), van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie « houdende instemming met het Verdrag tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (Hervormingsverdrag), opgemaakt te Lissabon op 13 december 2007 », heeft het volgende advies (nr. 43.989/AV) gegeven :

### I. De strekking van het voorontwerp

1. Het onderzochte voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe, in zijn artikel 2, instemming te betuigen 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.

2.1. Artikel 1 van het Verdrag van Lissabon wijzigt het Verdrag betreffende de Europese Unie zonder het opschrift ervan te veranderen.

Luidens het nieuwe artikel 47 van dit Verdrag « [bezit de] Unie [...] rechtspersoonlijkheid. » (1).

2.2. Artikel 2 van het Verdrag van Lissabon wijzigt het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, waarvan het opschrift vervangt door het opschrift « Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ».

2.3. Deze verandering van opschrift valt dus samen met het verdwijnen van de Europese Gemeenschap ten voordele van de Unie, die in de plaats ervan treedt en de rechtsopvolgster ervan is.

Luidens artikel 1, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie

« [is] de Unie [...] gegrond op dit Verdrag en op het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna « de Verdragen » te noemen). Deze twee Verdragen hebben dezelfde rechtskracht. De Unie treedt in de plaats van de Europese Gemeenschap, waarvan zij de opvolgster is. » (2).

Artikel 1, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepaalt van zijn kant :

(\*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijftien dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

- (1) Artikel 46A van het Verdrag betreffende de Europese Unie, ingevoegd bij artikel 1, punt 55, van het Verdrag van Lissabon; dit artikel 46A is vernummerd tot artikel 47 door tabel A van de bijlage bij het Verdrag van Lissabon dat de concordantietabellen als bedoeld in artikel 5 van dit verdrag bevat.
- (2) Artikel 1, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, zoals het vervangen is bij artikel 1, punt 2, b), van het Verdrag van Lissabon (artikel 1, derde alinea, in de nieuwe nummering die voortkomt uit tabel B van de bijlage bij het Verdrag van Lissabon met de concordantietabellen als bedoeld in artikel 5 van dit verdrag).

« [I]e présent traité et le traité sur l'Union européenne constituent les traités sur lesquels est fondée l'Union. Ces deux traités, qui ont la même valeur juridique, sont désignés par les mots « les traités ». »<sup>(3)</sup>.

2.4. Le Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (C.E.E.A.) subsiste; il est modifié par le Protocole n° 2 annexé au Traité de Lisbonne<sup>(4)</sup>.

3.1. Selon l'Acte final, « [I]a Conférence des représentants des gouvernements des États membres, convoquée à Bruxelles, le 23 juillet 2007, pour arrêter d'un commun accord les modifications à apporter au traité sur l'Union européenne, au traité instituant la Communauté européenne et au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, a arrêté », le 13 décembre 2007 à Lisbonne :

- le « Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne » (Acte final, première partie, I);
- onze « Protocoles annexés au traité sur l'Union européenne, au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et, le cas échéant, au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique » (Acte final, première partie, II, A)<sup>(5)</sup>;
- deux « Protocoles annexés au traité de Lisbonne » (Acte final, première partie, II, B) :
  - le Protocole n° 1, conformément à l'article 4, paragraphe 1, du Traité de Lisbonne, « contient les modifications aux protocoles annexés au traité sur l'Union européenne, au traité instituant la Communauté européenne et/ou au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique ». Lui sont annexés des « [t]ableaux de correspondance visés à l'article 2 du protocole n° 1 modifiant les protocoles annexés au traité sur l'Union européenne, au traité instituant la Communauté européenne et/ou au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique »;
  - le Protocole n° 2, conformément à l'article 4, paragraphe 2, du Traité de Lisbonne, « contient les modifications au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique »;
- une « [a]nnexe au Traité de Lisbonne », étant les « [t]ableaux de correspondance visés à l'article 5 du traité de Lisbonne » (Acte final, première partie, III)<sup>(6)</sup>.

3.2. Selon ce même acte final, la Conférence a « adopté » des déclarations, « annexées » à l'Acte final.

(3) Article *1bis*, paragraphe 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tel que remplacé par l'article 2, point 11, du Traité de Lisbonne; cet article *1bis* a été renuméroté en article premier par le tableau B de l'annexe au Traité de Lisbonne comprenant les tableaux de correspondance visés à l'article 5 de ce traité.

(4) Voir ci-après, n° 3.1 (Acte final, première partie, II, B).

(5) Aux termes de l'article 49B du Traité sur l'Union européenne, inséré par l'article premier, point 59, du Traité de Lisbonne, renuméroté en article 51 par le tableau A de l'annexe au Traité de Lisbonne comprenant les tableaux de correspondance visés à l'article 5 de ce traité, « [I]es protocoles et annexes des traités en font partie intégrante ».

(6) Dans la suite de l'avis, il ne sera plus fait état, sauf indication en sens contraire, des articles du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du Traité de Lisbonne, que dans leur numérotation issue des tableaux de correspondance figurant dans cette annexe, conformément à l'article 5 du Traité de Lisbonne.

« [d]it Verdrag en het Verdrag betreffende de Europese Unie vormen de verdragen waarop de Unie is gegrondvest. Deze twee verdragen, die dezelfde juridische waarde hebben, worden aangeduid met de term « de Verdragen ». »<sup>(3)</sup>.

2.4. Het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EGAE) blijft bestaan; het wordt gewijzigd bij Protocol nr. 2 gehecht aan het Verdrag van Lissabon<sup>(4)</sup>.

3.1. In de Slotakte is vermeld : « De Conferentie van de Vertegenwoordigers van de Regeringen van de Lidstaten, bijeengeroepen te Brussel op 23 juli 2007, om in onderling overleg de wijzigingen vast te stellen die moeten worden aangebracht in het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, heeft » op 13 december 2007 te Lissabon « de volgende teksten vastgesteld » :

- het « Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap » (Slotakte, eerste deel, I);
- elf « Protocollen gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en, in voorkomend geval, het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie » (Slotakte, eerste deel, II, A)<sup>(5)</sup>;
- twee « Protocollen gehecht aan het Verdrag van Lissabon » (Slotakte, eerste deel, II, B) :
  - Protocol nr. 1, overeenkomstig artikel 4, lid 1, van het Verdrag van Lissabon, « bevat de wijzigingen op de protocollen die zijn gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en/of het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie ». Hieraan gehecht zijn « [c]oncordantietabellen als bedoeld in artikel 2 van Protocol nr. 1 houdende wijziging van de protocollen gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en/of het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie »;
  - Protocol nr. 2, overeenkomstig artikel 4, lid 2, van het Verdrag van Lissabon, « bevat de wijzigingen op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie »;
- een « [b]ijlage bij het Verdrag van Lissabon », zijnde de « [c]oncordantietabellen als bedoeld in artikel 5 van het Verdrag van Lissabon » (Slotakte, eerste deel, III)<sup>(6)</sup>.

3.2. Volgens diezelfde Slotakte heeft de Conferentie verklaringen « vastgesteld », die « gehecht » zijn aan de Slotakte.

(3) Artikel *1bis*, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, zoals het vervangen is bij artikel 2, punt 11, van het Verdrag van Lissabon; dit artikel *1bis* is vernummerd tot artikel 1 door tabel B van de bijlage bij het Verdrag van Lissabon met daarin de concordantietabellen als bedoeld in artikel 5 van dit verdrag.

(4) Zie hierna, nr. 3.1 (Slotakte, eerste deel, II, B).

(5) Volgens artikel 49B van het Verdrag betreffende de Europese Unie, ingevoegd bij artikel 1, punt 59, van het Verdrag van Lissabon, vernummerd tot artikel 51 door tabel A van de bijlage bij het Verdrag van Lissabon met daarin de overeenstemmingstabellen waarvan sprake is in artikel 5 van het Verdrag « [maken] de protocollen en bijlagen bij de Verdragen [...] een integrerend deel daarvan uit ».

(6) Verder in het advies wordt, behalve wanneer anders aangegeven, geen melding meer gemaakt van de artikelen van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, zoals ze voortkomen uit het Verdrag van Lissabon, tenzij volgens hun nummering in de concordantietabellen uit die bijlage, overeenkomstig artikel 5 van het Verdrag van Lissabon.

Il s'agit de :

- quarante-trois « [déclarations relatives à des dispositions des traités », numérotées de 1 à 43 (Acte final, deuxième partie, A);
- sept « [d]éclarations relatives à des protocoles annexés aux traités », numérotées de 44 à 50 (Acte final, deuxième partie, B).

3.3. En outre, la Conférence a «pris acte» de quinze déclarations «annexées» à l'Acte final, numérotées de 51 à 65 (Acte final, troisième partie).

4. Aux termes de l'article 6, paragraphe 2, du Traité de Lisbonne,

« [I]e présent traité entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009, à condition que tous les instruments de ratification aient été déposés, ou, à défaut, le premier jour du mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de l'État signataire qui procède le dernier à cette formalité. ».

## II. L'objet de l'examen de l'avant-projet par la section de législation du Conseil d'État

5. Bien qu'en principe l'examen, par la section de législation du Conseil d'État, d'un avant-projet d'ordonnance portant assentiment à un traité ne s'étende pas au texte du traité même, il est fait une exception à ce principe, notamment lorsque le texte du traité – ou de ses annexes – soulève des questions en ce qui concerne sa compatibilité avec les dispositions de la Constitution ou d'autres normes juridiques de valeur supérieure à l'ordonnance <sup>(7)</sup> <sup>(8)</sup>.

(7) Voir J. Masquelin, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Bruxelles, Bruylant, 1980, n° 191, qui décrit comme suit les questions que le Conseil d'Etat doit examiner :

- « 1. L'instrument a-t-il été signé au nom du Roi par ses plénipotentiaires ? Dans le cas contraire, réserve-t-il l'entrée en vigueur définitive jusqu'à l'approbation des chambres ou la ratification royale ?
2. L'instrument est-il de ceux qui doivent être soumis à approbation à raison de son mode de conclusion ou de la nature de ses stipulations ?
3. Ne contient-il aucune stipulation qui soit contraire à la Constitution ?
4. Ses stipulations nécessitent-elles des mesures législatives ou réglementaires internes d'adaptation, de transposition, d'habilitation ou d'exécution ?
5. La ratification, l'adhésion ou l'acceptation de l'instrument ne créera-t-elle pas un conflit de traités ? ».

(8) Cf., en ce sens, not. l'avis n° 27.250/1 du 29 janvier 1998 sur un projet de loi portant assentiment à la convention relative au Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, Annexe, Protocoles A, B, C et D, et Acte final, faits à Amsterdam le 2 octobre 1997 (*Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n° 903/1); l'avis portant les n°s 37.954/AG, 37.970/AG, 37.977/AG et 37.978/AG donné le 15 février 2005 sur des avant-projets de décret, d'ordonnances et de loi portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004 (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 1091/1, n° 3, pp. 526 et s.). Dans la suite du présent avis, celui qui vient d'être cité sera identifié comme étant « l'avis du 15 février 2005 sur des avant-projets d'assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe ». Il a été renvoyé à cet avis dans les avis n°s 38.184, 38.243, 38.324, 38.325 et 38.326 donnés les 16 mars 2005, 23 mars 2005 ou 11 mai 2005 sur des avant-projets de décrets de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2004-2005, n° 32/1, pp. 61-75), de la Communauté germanophone (*Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2004-2005, n° 37/1, pp. 114-135), de la Communauté française (*Doc. parl.*, Parl. Comm.

Het gaat om :

- drieënveertig « [v]erklaringen betreffende bepalingen van de Verdragen », genummerd van 1 tot 43 (Slotakte, tweede deel, A);
- zeven « [v]erklaringen betreffende aan de Verdragen gehechte protocollen », genummerd van 44 tot 50 (Slotakte, tweede deel, B).

3.3. Bovendien heeft de Conferentie « akte genomen » van vijftien aan de Slotakte « gehechte » verklaringen, genummerd van 51 tot 65 (Slotakte, derde deel).

4. Luidens artikel 6, lid 2, van het Verdrag van Lissabon

« [treedt] [dit Verdrag [...] in werking op 1 januari 2009, mits alle akten van bekrachtiging zijn nedergelegd, of bij gebreke daarvan op de eerste dag van de maand die volgt op het nederleggen van de akte van bekrachtiging door de ondertekenende staat die als laatste deze handeling verricht. ».

## II. Voorwerp van het onderzoek van het voorontwerp door de afdeling wetgeving van de Raad van State

5. Ofschoon in de regel het onderzoek door de afdeling wetgeving van de Raad van State van een voorontwerp van ordonnantie houdende instemming met een verdrag zich niet uitstrekt tot de tekst van dat verdrag zelf, wordt op die regel een uitzondering gemaakt, onder meer wanneer de tekst van het verdrag – of van zijn bijlagen – vragen doet rijzen inzake verenigbaarheid met de bepalingen van de Grondwet of andere boven de ordonnantie staande rechtsnormen <sup>(7)</sup> <sup>(8)</sup>.

(7) Zie J. Masquelin, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Brussel, Bruylant, 1980, nr. 191, die de door de Raad van State te onderzoeken vragen omschrijft als volgt :

- « 1. L'instrument a-t-il été signé au nom du Roi par ses plénipotentiaires ? Dans le cas contraire, réserve-t-il l'entrée en vigueur définitive jusqu'à l'approbation des Chambres ou la ratification royale ?
2. L'instrument est-il de ceux qui doivent être soumis à approbation à raison de son mode de conclusion ou de la nature de ses stipulations ?
3. Ne contient-il aucune stipulation qui soit contraire à la Constitution ?
4. Ses stipulations nécessitent-elles des mesures législatives ou réglementaires internes d'adaptation, de transposition, d'habilitation ou d'exécution ?
5. La ratification, l'adhésion ou l'acceptation de l'instrument ne créera-t-elle pas un conflit de traités ? ».

(8) Zie, in die zin, inz. advies 27.250/1 van 29 januari 1998 over een ontwerp van wet houdende instemming met het Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende Akten, Bijlage, Protocollen A, B, C en D, en Slotakte, gedaan te Amsterdam op 2 oktober 1997 (*Parl. St.*), Senaat, 1997-1998, nr. 903/1; advies 37.954/AV, 37.970/AV, 37-977/AV en 37.978/AV, gegeven op 15 februari 2005 over voorontwerpen van decreet, ordonnanties en wet houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004 (*Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 1091/1, nr. 3, blz. 526 en volgende). Verderop in dit advies zal het advies waarnaar net is verwezen worden aangegeven als « het advies van 15 februari 2005 over voorontwerpen houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa ». Er is naar dit advies verwezen in de adviezen 38.184, 38.243, 38.324, 38.325 en 38.326, die gegeven zijn op 16 maart 2005, 23 maart 2005 of 11 mei 2005 over voorontwerpen van decreten van de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (*Parl. St.*, Parl. Fr. Gemeenschapscommissie, 2004-2005, nr. 32/1, blz. 61-75), van de Duitstalige Gemeenschap (*Parl. St.*, Parl. D. Gem.,

6.1. Malgré une différence d'approche quant à la méthode utilisée, le contenu du Traité de Lisbonne <sup>(9)</sup> est comparable dans une grande mesure au Traité établissant une Constitution pour l'Europe <sup>(10)</sup> au sujet duquel des avant-projets de loi, de décret et d'ordonnances d'assentiment ont donné lieu à l'avis précité du 15 février 2005.

Le présent avis se situe en conséquence dans le prolongement de ce dernier. Lorsque ce n'est pas entièrement le cas, c'est essentiellement pour tenir compte des différences entre le Traité établissant une Constitution pour l'Europe et le Traité de Lisbonne <sup>(11)</sup>, pour prendre en compte des

fr., 2004-2005, n° 123/1, pp. 73-100) et de la Région wallonne (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2004-2005, n° 162/1, pp. 57-72), d'assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

- (9) Lorsque, dans le présent avis, il est question du « Traité de Lisbonne », lequel modifie le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne (ce dernier devenant le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), cela peut concerner également, sans que l'avis le précise expressément, l'ensemble des actes auquel l'avant-projet à l'examen doit donner l'assentiment (voir l'observation n° 40), en ce compris les instruments mentionnés dans l'Acte final. Le Protocole n° 2 annexé au Traité de Lisbonne modifie le Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (C.E.E.A.); en vertu de ce Protocole, plusieurs articles du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sont rendus applicables au Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (C.E.E.A.), par exemple sur le fonctionnement des institutions européennes et sur leur compétence à créer du droit dérivé.
- (10) J.-V. Louis, « Le Traité de Lisbonne », *J.T.D.E.*, octobre 2007, p. 289.
- (11) Ainsi, par exemple, les observations figurant sous les n°s 7 à 30, ci-après, au sujet de la compatibilité des actes soumis à l'assentiment avec la Constitution belge, au regard notamment de la protection des droits fondamentaux, reproduisent, pour l'essentiel, moyennant, le cas échéant, l'une ou l'autre précision complémentaire, les observations figurant sous les n°s 4 à 8 et 10 à 22 dans l'avis du 15 février 2005 sur des avant-projets d'assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe (voir aussi, toutefois, les n°s 32 à 34), mais en tenant compte notamment des éléments suivants :
- les traités modifiés par le Traité de Lisbonne ne contiennent plus de disposition comparable à l'article I-6 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe mais, dans l'Acte final de Lisbonne, la Conférence des Représentants des Gouvernements des États membres déclare avoir adopté une déclaration n° 17 « relative à la primauté » qui « rappelle que, selon une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, les traités et le droit adopté par l'Union sur la base des traités priment le droit des États membres, dans les conditions définies par ladite jurisprudence » et qui reproduit un avis du Service juridique du Conseil de l'Union européenne du 22 juin 2007 relatif à cette primauté;
  - les traités modifiés par le Traité de Lisbonne ne contiennent pas, *in extenso*, le texte de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, comme dans le Traité établissant une Constitution pour l'Europe dont elle formait la partie II, mais l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, du Traité sur l'Union européenne l'intègre au droit primaire en énonçant que « [l']Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la

6.1. Ondanks een verschil in aanpak wat de aangewende methode betreft, is de inhoud van het Verdrag van Lissabon <sup>(9)</sup> grotendeels vergelijkbaar met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa <sup>(10)</sup>, in verband waarmee voorontwerpen van wet, decreet en ordonnances houdende instemming met het laatstgenoemd Verdrag, aanleiding hebben gegeven tot het voormelde advies van 15 februari 2005.

Dit advies sluit dan ook aan bij het voornoemde advies. Wanneer dat niet volledig het geval is, is dat vooral om rekening te houden met de verschillen tussen het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en het Verdrag van Lissabon <sup>(11)</sup> of met juridische ontwikkelingen die zich

2004-2005, nr. 37/1, blz. 114-135), van de Franse Gemeenschap (*Parl. St.*, Parl. Fr. Gem., 2004-2005, nr. 123/1, blz. 73-100) en van het Waalse Gewest (*Parl. St.*, W. Parl., 2004-2005, nr. 162/1, blz. 57-72), houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

- (9) Wanneer in dit advies gewag wordt gemaakt van het « Verdrag van Lissabon », dat het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap wijzigt (waarbij het laatstgenoemde het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie wordt), kan het, zonder dat het advies dit uitdrukkelijk vermeldt, eveneens gaan om alle handelingen waarmee het voorliggende voorontwerp instemming moet betuigen (zie opmerking nr. 40), met inbegrip van de instrumenten die in de Slotakte worden vermeld. Bij Protocol nr. 2, dat gehecht is aan het Verdrag van Lissabon, wordt het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EGAE) gewijzigd; krachtens dit Protocol worden verschillende artikelen van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van toepassing verklaard op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EGAE), bijvoorbeeld op de werking van de Europese instellingen en op hun bevoegdheid om afgeleid recht te creëren.
- (10) J.-V. Louis, « Le Traité de Lisbonne », *J.T.D.E.*, oktober 2007, blz. 289.
- (11) Zo bijvoorbeeld worden in de opmerkingen die *infra*, onder de nummers 7 tot 30, worden gemaakt over de verenigbaarheid van de om instemming voorgelegde akten met de Belgische Grondwet, inzonderheid wat de bescherming van de grondrechten betreft, in hoofdzaak – met in voorkomend geval deze of gene aanvullende precisering – de opmerkingen overgenomen die onder de nummers 4 tot 8 en 10 tot 22 zijn gemaakt in het advies van 15 februari 2005 over voorontwerpen houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, doch rekening houdend met inzonderheid de volgende gegevens :
- de Verdragen die gewijzigd worden bij het Verdrag van Lissabon bevatten geen bepaling meer die vergelijkbaar is met artikel I-6 van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, maar in de Slotakte van Lissabon verklaart de Conferentie van de Vertegenwoordigers van de Regeringen van de Lidstaten dat ze een verklaring nr. 17 heeft aangenomen « betreffende de voorrang » waarin « de Conferentie memoreert dat, in overeenstemming met de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, de Verdragen en het recht dat de Unie op grond van de Verdragen vaststelt, voorrang hebben boven het recht van de lidstaten, onder de voorwaarden bepaald in die rechtspraak » en waarin een advies van 22 juni 2007 wordt overgenomen van de Juridische dienst van de Raad van de Europese Unie betreffende die voorrang;
  - de Verdragen die gewijzigd worden bij het Verdrag van Lissabon bevatten niet de integrale tekst van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, zoals in het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, waarvan het deel II vormde, maar in artikel 6, lid 1, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, wordt het in het primair recht opgenomen doordat daarin het volgende wordt bepaald : « De Unie erkent de rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgesteld in het Handvest van de grondrechten van de Europese

développements juridiques intervenus depuis <sup>(12)</sup> ou pour examiner un aspect du Traité qui, même s'il figurait en substance dans le Traité antérieur, mérite, à l'estime du Conseil d'État, un examen particulier ou une observation complémentaire <sup>(13)</sup>.

Des observations sont également propres à l'avant-projet d'ordonnance lui-même <sup>(14)</sup>.

---

même valeur juridique que les traités »; à cette dernière date, le Parlement, le Conseil et la Commission ont « proclam[é] solennellement » la Charte (*J.O.U.E.*, 2007/C, 303, pp. 1-17).

En outre, la référence, dans l'avis précité du 15 février 2005, aux dispositions du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, à ses Protocoles et aux déclarations qui y étaient jointes est bien entendu remplacée dans le présent avis par celle aux articles du Traité de Lisbonne et des Traités, des Protocoles et des déclarations qu'il modifie, qu'il établit ou qui y sont joints.

En revanche, lorsque le Traité de Lisbonne ou les Protocoles, déclarations et annexes qui sont joints à ce Traité ou à l'Acte final ne contiennent plus de disposition comparable à un article du Traité établissant une Constitution pour l'Europe ou de ses Protocoles, déclarations et annexes joints à ce Traité ou à l'Acte final adopté à la même occasion, ayant fait l'objet d'une observation dans l'avis précité du 15 février 2005, il va de soi que le présent avis ne contient plus cette observation. Tel est le cas de l'article III-133 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, reproduisant le texte de l'article 39 du Traité instituant la Communauté européenne, qui a fait l'objet d'une observation, dans l'avis précité, sur la compatibilité, avec l'article 10, alinéa 2, de la Constitution belge de l'obligation faite aux États membres d'ouvrir certains emplois dans l'administration publique aux ressortissants de l'Union européenne, ainsi qu'il résulte du paragraphe 4 de l'article 39 précité tel qu'interprété par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes. Une pareille disposition ne figure plus dans le Traité de Lisbonne, même s'il demeure dans le droit positif de l'Union européenne par la renumérotation de l'article 39 du Traité instituant la Communauté européenne en un article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cette observation, qui figurait sous le n° 9 dans le précédent avis, n'a en conséquence pas de correspondant dans le présent avis.

Voir aussi les observations nos 35 à 38 au sujet des renvois, en droit belge, aux actes de droit dérivé adoptés par les autorités européennes.

(12) Outre des aspects plus secondaires, l'attention particulière est attirée sur le n° 32 du présent avis portant sur l'organisation d'une coopération entre l'autorité fédérale et les collectivités fédérées sur le rôle des différentes assemblées parlementaires dans la mise en oeuvre du rôle que les Traités et leurs Protocoles confèrent au « parlement national » et aux chambres du « parlement national » en matière de subsidiarité et de proportionnalité; voir aussi le n° 33 qui concerne la possibilité pour le « parlement national » ou une chambre du « parlement national » de saisir la Cour de justice de l'Union européenne.

(13) Voir spécialement les nos 15 à 20 portant sur la création, envisagée par l'article 86 en projet du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, d'un Parquet européen, le n° 31, qui concerne l'incidence sur le fonctionnement du fédéralisme coopératif belge de la création du Conseil européen comme organe de l'Union européenne, et le n° 34, qui concerne le rôle du parlement national.

(14) Voir spécialement les observations nos 28 et 39 à 42.

sindsdien hebben voorgedaan <sup>(12)</sup>, of nog om onderzoek te wijden aan een aspect van het Verdrag dat, ook al kwam het in wezen reeds in het vorige Verdrag voor, volgens de Raad van State een bijzonder onderzoek of een aanvullende opmerking verdient <sup>(13)</sup>.

Daarnaast zijn er opmerkingen die alleen op het voorontwerp van ordonnantie zelf betrekking hebben <sup>(14)</sup>.

---

Unie van 7 december 2000, als aangepast op 12 december 2007 te Straatsburg, dat dezelfde rechtskracht als de Verdragen heeft »; op die datum hebben het Parlement, de Raad en de Commissie het Handvest « plechtig afgekondigd » (*Publicatieblad van de Europese Unie*, 2007/C, 303, blz. 1-16).

Daarnaast is de verwijzing, in het voormelde advies van 15 februari 2005, naar de bepalingen van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, naar de Protocollen ervan en naar de daarbij gevoegde verklaringen, uiteraard in dit advies vervangen door een verwijzing naar de artikelen van het Verdrag van Lissabon en de Verdragen, Protocollen en verklaringen die daarbij gewijzigd of vastgesteld worden of die daarbij gevoegd zijn.

Wanneer daarentegen het Verdrag van Lissabon of de Protocollen, verklaringen en bijlagen die bij dat Verdrag of bij de Slotakte gevoegd zijn geen bepaling meer bevatten die vergelijkbaar is met een artikel van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, of van de Protocollen, verklaringen en bijlagen die gevoegd zijn bij dat Verdrag of bij de Slotakte die bij die gelegenheid goedgekeurd is en waarover in het voornoemde advies van 15 februari 2005 een opmerking is gemaakt, is die opmerking uiteraard niet opgenomen in dit advies. Dat is het geval met artikel III-133 van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, waarin de tekst was overgenomen van artikel 39 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en welk artikel in het voornoemde advies aanleiding heeft gegeven tot een opmerking over de bestaanbaarheid, met artikel 10, tweede lid, van de Belgische Grondwet, van de verplichting die aan de lidstaten van de Europese Unie wordt opgelegd om bepaalde ambten van het overheidsbestuur open te stellen voor onderdanen van de Europese Unie, zoals blijkt uit lid 4 van het voormelde artikel 39, zoals uitgelegd door de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Een soortgelijke bepaling is niet langer opgenomen in het Verdrag van Lissabon, ook al blijft het deel uitmaken van het positieve recht van de Europese Unie door de vernummering van artikel 39 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap tot artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Die opmerking, die in het voormelde advies gemaakt is onder nr. 9, heeft bijgevolg geen tegenhanger in dit advies.

Voorts wordt verwezen naar de opmerkingen nummers 35 tot 38 in verband met de verwijzingen, in Belgisch recht, naar de handelingen van afgeleid recht die door de Europese autoriteiten worden gesteld.

(12) Los van meer secundaire aspecten, wordt bijzondere aandacht gevraagd voor nummer 32 van dit advies, betreffende de organisatie van een samenwerking tussen de federale overheid en de deelgebieden betreffende het aandeel van de onderscheiden parlementaire vergaderingen in de uitvoering van de rol die de Verdragen en de Protocollen bij die Verdragen verlenen aan het « nationaal parlement » en aan de kamers van het « nationaal parlement » inzake subsidiariteit en proportionaliteit; zie eveneens nr. 33, welk onderdeel verband houdt met de mogelijkheid voor het « nationaal parlement » of voor een kamer van het « nationaal parlement » om zich tot het Hof van Justitie van de Europese Unie te wenden.

(13) Zie inzonderheid de nummers 15 tot 20, betreffende de oprichting van een Europees openbaar ministerie, welke mogelijkheid in het vooruitzicht wordt gesteld in het ontworpen artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, nr. 31, betreffende het gevolg voor de werking van het Belgisch samenwerkingsfederalisme van de oprichting van de Europese Raad als orgaan van de Europese Unie, en nr. 34, betreffende de rol van het nationaal parlement.

(14) Zie inzonderheid de opmerkingen nummers 28 en 39 tot 42.

### III. La compatibilité des actes soumis à l'assentiment avec la Constitution belge

#### A. La portée de l'article 34 de la Constitution

7. Eu égard à la nature des actes sur lesquels porte l'avant-projet d'ordonnance, celui-ci devra être examiné à la lumière de l'article 34 de la Constitution.

Cette disposition s'énonce comme suit :

« L'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public ».

En vertu de cette disposition, il est possible, par dérogation à l'article 33, alinéa 2, de la Constitution, de transférer, par un traité ou par une loi, à des institutions de droit international public, l'exercice de compétences qui sont confiées par la Constitution ou en vertu de celle-ci aux organes de l'autorité fédérale, des communautés ou des régions. Il est néanmoins exigé que ces compétences soient « déterminées » par un traité ou par une loi, ce qui implique qu'elles y soient suffisamment précisées.

On sait que l'ancien article 25bis, actuellement l'article 34, a été inscrit dans la Constitution afin de lever toute ambiguïté concernant la constitutionnalité, notamment, des traités instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et pour permettre à la Belgique de continuer à participer au développement des institutions européennes <sup>(15)</sup>.

8. Dans la mesure où les dispositions du Traité de Lisbonne confient l'exercice de certains pouvoirs à l'Union européenne, elles ne sont pas en principe critiquables <sup>(16)</sup>. Certes, les compétences transférées sont définies d'une manière très large et sont même parfois source d'imprécision et de confusion <sup>(17)</sup>, mais elles paraissent à première vue suffisamment « déterminées » au sens de l'article 34 de la Constitution. Il en est d'autant plus ainsi que l'article 5, paragraphe 1, du Traité sur l'Union européenne prévoit que l'exercice des compétences par l'Union est soumis aux principes d'attribution, de subsidiarité et de proportionnalité.

(15) Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, *Doc. parl.*, Sénat, 1969-1970, n° 275, p. 1; rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, *Doc. parl.*, Chambre, 1968, n° 10-16/2, p. 3. Cf. J. Verhoeven, « Le droit international et la Constitution révisée », *Ann. dr. Lv.*, 1972, (p. 257), p. 259-263; Ch. Huberlant et Ph. Maystadt, « Exemples de lois taxées d'inconstitutionnalité », dans *Actualité du contrôle juridictionnel des lois*, Bruxelles, 1973, p. 499-500; J.J.A. Salmon, « Les problèmes de l'adaptation de l'ordre juridique interne à l'ordre juridique international », dans *La réforme de l'État 150 ans après l'indépendance*, Bruxelles, 1980, p. 154-155; A. Alen, J. Clément, G. Van Haegendoren et J. Van Nieuwenhove, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Bruxelles, 1995, n° 25, p. 23; J. Vande Lanotte et G. Goedertier, *Overzicht Publiek Recht*, Bruges, 2001, n° 102, pp. 61-62.

(16) Voir aussi CE., avis n° 21.540/AG du 6 mai 1992 sur un projet de loi portant approbation du Traité sur l'Union européenne, de 17 Protocoles et de l'Acte final avec 33 Déclarations, faits à Maastricht le 7 février 1992, *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 482/1.

(17) Ainsi, par exemple l'article 4, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne permet pas de déterminer la nature des compétences dans les domaines de la recherche, du développement technologique et de l'espace : s'agit-il de compétences parallèles ou de compétences (limitativement) concurrentes (voir aussi le paragraphe 4 de cette disposition) ?

### III. De bestaanbaarheid van de om instemming voorgelegde akten met de Belgische Grondwet

#### A. De strekking van artikel 34 van de Grondwet

7. Gelet op de aard van de akten waarop het voorontwerp van ordonnantie betrekking heeft, dienen deze te worden onderzocht in het licht van artikel 34 van de Grondwet.

Deze bepaling luidt als volgt :

« De uitoefening van bepaalde machten kan door een verdrag of door een wet worden opgedragen aan volkenrechtelijke instellingen. ».

Op grond van deze bepaling wordt het mogelijk om, in afwijking van artikel 33, tweede lid, van de Grondwet, de uitoefening van bevoegdheden die door of krachtens de Grondwet toekomen aan de organen van de federale overheid, de gemeenschappen of de gewesten, bij verdrag of bij wet over te dragen aan volkenrechtelijke instellingen. Daarbij is wel vereist dat deze bevoegdheden in een verdrag of in een wet zijn « vastgesteld », wat impliceert dat ze daarin voldoende zijn omschreven.

Het is bekend dat het vroegere artikel 25bis, thans artikel 34, in de Grondwet is opgenomen teneinde elke twijfel uit te sluiten over de grondwettigheid van onder meer de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en om de mogelijkheid te creëren dat België verder aan de uitbouw van de Europese instellingen deelneemt <sup>(15)</sup>.

8. Voor zover bij de bepalingen uit het Verdrag van Lissabon de uitoefening van bepaalde machten wordt opgedragen aan de Europese Unie, geven zij in beginsel geen aanleiding tot kritiek <sup>(16)</sup>. De overgedragen bevoegdheden zijn weliswaar zeer ruim omschreven en geven soms zelfs aanleiding tot onduidelijkheid en verwarring <sup>(17)</sup>, maar lijken op het eerste gezicht toch voldoende « bepaald » in de zin van artikel 34 van de Grondwet. Dit is des te meer zo, nu artikel 5, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt dat de uitoefening van bevoegdheden door de Unie onderworpen is aan het beginsel van de bevoegdheidstoedeling alsook aan het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel.

(15) Verslag namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet, *Parl. St.*, Senaat, 1969-1970, nr. 275, blz. 1; verslag namens de Commissie voor de Herziening van de Grondwet, *Parl. St.*, Kamer, 1968, nr. 10-16/2, blz. 3. Rdpl. J. Verhoeven, « Le droit international et la Constitution révisée », *Ann. dr. Lv.*, 1972, (blz. 257), blz. 259-263; Ch. Huberlant et Ph. Maystadt, « Exemples de lois taxées d'inconstitutionnalité », in *Actualité du contrôle juridictionnel des lois*, Bruxelles, 1973, 499-500; J.J.A. Salmon, « Les problèmes de l'adaptation de l'ordre juridique interne à l'ordre juridique international », in *La réforme de l'État 150 ans après l'indépendance*, Bruxelles, 1980, blz. 154-155; A. Alen, J. Clément, G. Van Haegendoren et J. Van Nieuwenhove, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Brussel, 1995, nr. 25, blz. 23; J. Vande Lanotte et G. Goedertier, *Overzicht Publiek Recht*, Brugge, 2001, nr. 102, blz. 61-62.

(16) Zie ook RvSt., advies 21.540/AV van 6 mei 1992 over een ontwerp van wet houdende goedkeuring van het Verdrag over de Europese Unie, van de 17 protocollen en van de Slotakte met 33 verklaringen, opgemaakt te Maastricht op 7 februari 1992, *Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 482/1.

(17) Zo valt bijvoorbeeld uit artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie niet op te maken wat de aard is van de bevoegdheid op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en de ruimte : gaat het om parallelle bevoegdheden of om (beperkt) concurrerende bevoegdheden (zie ook lid 4 van dezelfde bepaling) ?

Il convient également de souligner qu'en vertu de l'article 4, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne,

« [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. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre. ».

9. Lorsque les dispositions d'un traité vont au-delà de l'attribution de pouvoirs à une institution supranationale et qu'elles portent atteinte, ce faisant, à d'autres dispositions constitutionnelles que celles relatives à l'exercice de ces pouvoirs, le Conseil d'État a toujours considéré qu'un assentiment au traité n'est possible qu'après une révision préalable des dispositions en cause de la Constitution<sup>(18)</sup>. Dans son avis n° 28.936/2 du 21 avril 1999 sur un projet de loi portant assentiment au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, le Conseil d'État a formulé l'observation suivante :

« Les dérogations à la Constitution qui vont au-delà de ce qu'implique l'attribution de compétences à une organisation de droit international public ne peuvent être considérées comme « étant admises » par l'article 34 de la Constitution. Sans une révision préalable de la Constitution, cet article ne permet pas de donner assentiment à un traité qui contiendrait de telles dérogations. »<sup>(19)</sup>.

Conformément à cette jurisprudence établie, le Conseil d'État examine, dès lors, si le Traité et les instruments y annexés, qui font l'objet de l'avant-projet d'ordonnance d'assentiment à l'examen, contiennent des dispositions incompatibles avec la Constitution, notamment avec d'autres dispositions constitutionnelles que celles relatives à l'exercice des pouvoirs. Si le Conseil d'État constate une incompatibilité, il en résulte qu'une révision de la Constitution s'impose avant que les législateurs compétents ne puissent donner leur assentiment au Traité.

#### B. Le droit européen dérivé et la Constitution belge

10. Une caractéristique essentielle du Traité est qu'après son entrée en vigueur, il attribue aux institutions de l'Union européenne le pouvoir d'adopter des dispositions de droit européen dit « dérivé »<sup>(20)</sup>.

(18) Voir CE., avis n° 21.540/AG du 6 mai 1992, cité dans la note n° 16; CE., avis n° 25.776/9 du 22 janvier 1997 sur un projet de loi portant assentiment à l'Accord de sécurité de l'UEO, fait à Bruxelles le 28 mars 1995, *Doc. parl.*, Sénat, 1999-2000, n° 306/1; CE., avis n° 27.449/2 du 23 mars 1998 sur un projet de loi portant des dispositions en matière électorale et transposant la directive du Conseil de l'Union européenne n° 94/80/CE du 19 décembre 1994; CE., avis n° 28.936/2 du 21 avril 1999 sur un projet de loi portant assentiment au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, fait à Rome le 17 juillet 1998, *Doc. parl.*, Sénat, 1999-2000, n° 2-329/1.

(19) Avis n° 28.936/2 du 21 avril 1999, cité dans la note précédente, p. 95.

(20) En réalité, le Traité à l'examen s'inspire des Traités sur l'Union européenne et instituant les Communautés européennes existants, et il existe déjà une abondante législation européenne « dérivée ». Il n'empêche toutefois que l'assentiment au Traité à l'examen donne lieu à une nouvelle manifestation de la volonté du législateur, dont il faudra contrôler la conformité avec la Constitution belge, compte tenu du fait que de nouvelles règles du droit européen dérivé seront édictées à l'avenir.

Er dient tevens op gewezen te worden dat artikel 4, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie het volgende bepaalt :

« 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. Zij eerbiedigt de essentiële staatsfuncties, met name de verdediging van de territoriale integriteit van de staat, de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid. Met name de nationale veiligheid blijft de uitsluitende verantwoordelijkheid van elke lidstaat. ».

9. Voor zover de bepalingen van een verdrag verder reiken dan het opdragen van machten aan een supranationale instelling en voor zover zij daarbij afbreuk doen aan andere grondwettelijke bepalingen dan deze over de uitoefening van die machten, heeft de Raad van State steeds geoordeeld dat een instemming met het verdrag slechts mogelijk is na een voorafgaande herziening van de desbetreffende bepalingen van de Grondwet<sup>(18)</sup>. In zijn advies 28.936/2 van 21 april 1999 over een ontwerp van wet houdende instemming met het Statuut van Rome van het Internationaal Strafgerechtshof merkte de Raad van State het volgende op :

« Er mag [...] niet van uitgegaan worden dat de afwijkingen van de Grondwet die verder reiken dan wat de opdracht van bevoegdheden aan een volkenrechtelijke organisatie inhoudt, door artikel 34 van de Grondwet worden «aanvaard». Dat artikel houdt niet in dat met een verdrag dat zodanige afwijkingen zou bevatten, kan worden ingestemd zonder dat eerst de Grondwet wordt herzien. »<sup>(19)</sup>.

In overeenstemming met die gevestigde adviespraktijk onderzoekt de Raad van State dan ook of het Verdrag en de bijbehorende instrumenten, die het voorwerp van de voorliggende voorontwerp van instemmingsordonnantie uitmaken, bepalingen bevatten die onverenigbaar zijn met de Grondwet, met name met andere bepalingen van de Grondwet dan die welke de uitoefening van de machten betreffen. In geval de Raad van State een strijdigheid vaststelt, is de conclusie dat de Grondwet herzien moet worden voordat de bevoegde wetgevers hun instemming met het Verdrag kunnen verlenen.

#### B. Het afgeleid Europees recht en de Belgische Grondwet

10. Een essentieel kenmerk van het Verdrag is dat het de instellingen van de Europese Unie de bevoegdheid verleent om, nadat het Verdrag in werking is getreden, bepalingen van zogenaamd "afgeleid" Europees recht aan te nemen<sup>(20)</sup>.

(18) Zie RvSt, advies 21.540/AV van 6 mei 1992, genoemd in de voetnoot 16; RvSt., advies 25.776/9 van 22 januari 1997 over een ontwerp van wet houdende instemming met het WEU-akkoord inzake veiligheid, gedaan te Brussel op 28 maart 1995, *Parl. St.*, Senaat, 1999-2000, nr. 306/1; RvSt., advies 27.449/2 van 23 maart 1998 over een ontwerp van wet houdende de bepalingen inzake verkiezingen en tot omzetting van de richtlijn van de Raad van de Europese Unie nr. 94/80/EG van 19 december 1994; RvSt., advies 28.936/2 van 21 april 1999 over een ontwerp van wet houdende instemming met het Statuut van Rome van het Internationaal Strafgerechtshof, gedaan te Rome op 17 juli 1998, *Parl. St.*, Senaat, 1999-2000, nr. 2-329/1.

(19) Advies 28.936/2 van 21 april 1999, aangehaald in de vorige voetnoot, blz. 95.

(20) In werkelijkheid bouwt het voorliggende Verdrag voort op de bestaande Verdragen betreffende de Europese Unie en tot oprichting van de Europese Gemeenschappen, en bestaat er al een uitgebreide « afgeleide » Europese wetgeving. Dit neemt echter niet weg dat de instemming met het voorliggende Verdrag een nieuwe wilsuiving van de wetgever inhoudt, welke getoetst moet worden aan de Belgische Grondwet, rekening houdend met het gegeven dat in de toekomst nieuwe regels van afgeleid Europees recht tot stand gebracht zullen worden.



Il est possible que dans l'avenir des conflits surgissent entre le droit européen dérivé (pris sur la base des Traités européens) et la Constitution belge.

L'attribution de l'exercice de pouvoirs déterminés à des institutions de droit international public, qu'autorise l'article 34 de la Constitution, implique nécessairement que ces institutions puissent décider de manière autonome de la manière dont elles exercent ces pouvoirs, sans être liées par les dispositions de la Constitution belge <sup>(21)</sup>. Cela signifie, du moins en principe, que, si, en application des présents Traités à l'examen, un règlement ou une directive par exemple devaient être adoptés à l'avenir qui, soit seraient eux-mêmes contraires à la Constitution belge, soit obligeraient les autorités belges à accomplir des actes incompatibles avec la Constitution, celle-ci ne pourra pas être invoquée à l'encontre de ces actes de droit européen dérivé <sup>(22)</sup>.

(21) En ce sens : C. Naômé, « Les relations entre le droit international et le droit interne belge après l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 16 octobre 1991 », *Rev. dr. int. dr. comp.*, 1994, (p. 24), pp. 54-55; J.-V. Louis, « La primauté, une valeur relative ? », *Cah. dr. eur.*, 1995, (p. 23), p. 26; H. Bribosia, « Applicabilité directe et primauté des traités internationaux et du droit communautaire », *R.B.D.I.*, 1996, (p. 33), p. 60, n° 35; R. Ergéc, « La consécration jurisprudentielle de la primauté du droit supranational sur la Constitution », note sous CE., Oranger, n° 62.922, 5 novembre 1996, *J.T.*, 1997, p. 256; M. Melchior et P. Vandernoot, « Contrôle de constitutionnalité et droit communautaire dérivé », *R.B.D.C.*, 1998, (1), pp. 13-14 et 39; voir aussi P. Gilliaux, « L'intégration du droit européen selon le Conseil d'État : primauté et efficacité », dans *Le Conseil d'Etat de Belgique, cinquante ans après sa création, Bruxelles*, 1999, (p. 473), p. 483; P. Vanden Heede en G. Goedertier, « Eindelijk een volwaardig Grondwettelijk Hof ? – Een commentaar op de Bijzondere Wet van 9 maart 2003 op het Arbitragehof », *T.B.P.*, 2003, (p. 458), pp. 470-471, n° 33.

(22) En ce sens également : l'avis, n° 39.192/3 donné le 4 novembre 2005 par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet devenu la loi du 1<sup>er</sup> mai 2006 portant révision de la législation pharmaceutique, n° 46, spéc. n°s 46.3 et 46.4 (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n° 51-2189/1, pp. 113 à 116). Dans cet avis, il est constaté qu'une directive, en l'espèce l'article 97 de la directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 novembre 2001 instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain, impose aux États de prendre des mesures préventives en matière de liberté d'expression, ce que n'autorise pas l'article 19 de la Constitution belge. L'avis considère que « [I]a circonstance qu'[...] une directive de la Communauté européenne impose expressément aux États membres d'instaurer un système de mesures préventives est cependant un élément à prendre considération pour apprécier la constitutionnalité des dispositions en projet ». Prenant appui sur l'article 34 de la Constitution, sur la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes selon laquelle « l'invocation d'atteintes portées, soit aux droits fondamentaux tels qu'ils sont formulés par la Constitution d'un État membre, soit aux principes d'une structure constitutionnelle nationale, ne saurait affecter la validité d'un acte de la Communauté ou son effet sur le territoire de cet État » (C.J.C.E., 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft GmbH contre Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel) et sur la considération ici rappelée sous le n° 10 du présent avis, telle qu'elle figurerait sous le n° 7 dans l'avis du 15 février 2005 sur des avant-projets d'assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, la section de législation a admis dans cet avis n° 39.192/3 que, « [d]ans la mesure où l'article 97 de la directive 2001/83/CE impose aux États membres de prendre des mesures préventives à l'égard de la publicité pour les médicaments, le législateur belge peut adopter de telles mesures sans violer la Constitution » (*loc. cit.*).

De mogelijkheid bestaat dat in de toekomst conflicten ontstaan tussen het afgeleid Europees recht (tot stand gekomen op grond van de Europese Verdragen) en de Belgische Grondwet.

Het opdragen van de uitoefening van bepaalde machten aan volkenrechtelijke instellingen, toegestaan bij artikel 34 van de Grondwet, impliceert noodzakelijk dat deze instellingen autonoom zullen kunnen beslissen over de wijze waarop ze die machten uitoefenen, zonder gebonden te zijn door de bepalingen van de Belgische Grondwet <sup>(21)</sup>. Dit betekent, in beginsel althans, dat, wanneer, met toepassing van de thans voorliggende verdragen, in de toekomst bijvoorbeeld een verordening of een richtlijn wordt uitgevaardigd, die respectievelijk zelf ingaat tegen de Belgische Grondwet of die de Belgische overheden verplicht tot het stellen van handelingen die tegen de Grondwet ingaan, de Grondwet niet tegen die handelingen van afgeleid Europees recht ingeroepen zal kunnen worden <sup>(22)</sup>.

(21) In die zin : C. Naômé, « Les relations entre le droit international et le droit interne belge après l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 16 octobre 1991 », *Rev. dr. int. dr. comp.*, 1994, (blz. 24), blz. 54-55; J.-V. Louis, « La primauté, une valeur relative ? », *Cah. dr. eur.*, 1995, (blz. 23) blz. 26; H. Bribosia, « Applicabilité directe et primauté des traités internationaux et du droit communautaire », *R.B.D.I.*, 1996, (blz. 33), blz. 60, nr. 35; R. Ergéc, « La consécration jurisprudentielle de la primauté du droit supranational sur la Constitution », noot onder R.v.St., Orfinger, nr. 62.922, 5 november 1996, *J.T.*, 1997, blz. 256; M. Melchior en P. Vandernoot, « Controle de constitutionnalité et droit communautaire dérivé », *R.B.D.C.*, 1998, (1), blz. 13-14, en 39; zie ook P. Gilliaux, « L'intégration du droit européen selon le Conseil d'État: primauté et efficacité », in *Le Conseil d'Etat de Belgique, cinquante ans après sa création, Brussel*, 1999, (blz. 473), blz. 483; P. Vanden Heede en G. Goedertier, « Eindelijk een volwaardig Grondwettelijk Hof ? – Een commentaar op de Bijzondere Wet van 9 maart 2003 op het Arbitragehof », *T.B.P.*, 2003, (blz. 458), blz. 470-471, nr. 33.

(22) Zie in die zin ook : advies 39.192/3, dat de afdeling wetgeving van de Raad van State op 4 november 2005 heeft gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 1 mei 2006 houdende herziening van de farmaceutische wetgeving, nr. 46, inzonderheid nr. 46.3 en 46.4 (*Parl. St. Kamer*, 2005-2006, nr. 51-2189/1, blz. 113 tot 116). In dat advies is vastgesteld dat een richtlijn, in het bijzonder artikel 97 van richtlijn 2001/83/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 november 2001 tot vaststelling van een communautair wetboek betreffende geneesmiddelen voor menselijk gebruik, de lidstaten ertoe verplicht preventieve maatregelen inzake vrije meningsuiting te nemen, wat artikel 19 van de Belgische Grondwet niet toestaat. In het advies wordt geoordeeld dat « de omstandigheid dat [...] een richtlijn van de Europese Gemeenschap uitdrukkelijk de lidstaten oplegt een systeem van preventieve maatregelen in te stellen, [...] echter een relevant element [is] bij de beoordeling van de grondwettigheid van de ontworpen bepalingen ». Op basis van artikel 34 van de Grondwet, alsook op basis van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen naar luid waarvan « beweerde inbreuken op grondrechten zoals die in de Constitutie van een Lid-staat zijn neergelegd of op de beginselen van het constitutioneel bestel van een Lid-staat, aan de rechtsgeldigheid van een handeling der Gemeenschap of aan de werking dier handeling op het grondgebied van die staat niet kunnen afdoen » (HvJ., 17 december 1970, Internationale Handelsgesellschaft GmbH tegen Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel) en op basis van de overweging die hierboven in punt 10 van dit advies in herinnering wordt gebracht, zoals ze vervat was in punt 7 van het advies van 15 februari 2005 over voorontwerpen houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, heeft de afdeling wetgeving in dat advies 39.192/3 aangenomen dat « in de mate dat artikel 97 van de richtlijn 2001/83/EG de lidstaten ertoe verplicht preventieve maatregelen te nemen ten aanzien van reclame voor geneesmiddelen, [...] de Belgische wetgever dergelijke maatregelen (kan) nemen zonder de Grondwet te schenden. » (*loc. cit.*).

Du point de vue constitutionnel, l'article 34 de la Constitution assure l'articulation entre, d'une part, la primauté du droit européen, qui résulte de sa nature même, telle qu'elle est reconnue par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes<sup>(23)</sup> et confirmée dans la déclaration des États membres n° 17 figurant dans l'Acte final, et, d'autre part, le rang qu'occupe la Constitution belge dans l'ordre juridique interne<sup>(24)</sup>.

Quoiqu'il en soit, cette question est aujourd'hui purement virtuelle. Au moment où il est envisagé de donner l'assentiment au Traité lui-même, qui ne constitue que le droit primaire européen, il est impossible de prévoir quel pourrait être le contenu d'une pareille norme européenne de droit dérivé qui, par hypothèse, imposerait à l'État belge ou à ses entités fédérées des obligations incompatibles avec les règles constitutionnelles<sup>(25)</sup>.

La question de l'interprétation précise de l'article 34 de la Constitution ne pourrait donc se poser que dans l'avenir. En conséquence, il n'est pas nécessaire au Conseil d'État, section de législation, de se prononcer dans le présent avis plus avant sur les conditions d'application de l'article 34 de la Constitution dans l'hypothèse ici envisagée.

(23) C.J.C.E., Costa, 15 juillet 1964, n° 6/64, *Rec.*, 1964, (1143), 1160; C.J.C.E., Internationale Handelsgesellschaft, 17 décembre 1970, n° 11/70, *Rec.*, 1970, 1125, cons. 3. Voir aussi, pour d'autres confirmations de la règle selon laquelle il n'est pas possible de recourir à des dispositions d'une Constitution nationale pour restreindre l'application des dispositions du droit européen, C.J.C.E., Commission c. Italie, 11 avril 1978, n° 100/77, *Rec.*, 1978, p. 879, cons. 21; C.J.C.E., Commission c. Belgique, 6 mai 1980, n° 102/79, *Rec.*, 1980, p. 1473, cons. 15; C.J.C.E., Commission c. Belgique, 17 décembre 1980, n° 149/79, *Rec.*, 1980, p. 3881, cons. 19; C.J.C.E., Commission c. Luxembourg, 2 juillet 1996, n° C-473/93, *Rec.*, 1996, p. I-3207, cons. 38.

Sur les autres piliers du droit actuel de l'Union européenne, voir not. C.J.C.E., 16 juin 2005, Puppino, C-105/03; K. Lenaerts et T. Corthaut, « Of birds and hedges : the role of primacy in invoking norms of EU law », *European Law Review*, 2006, liv. 3, pp. 287 et s.

(24) À ce jour, la Cour constitutionnelle ne s'est pas encore prononcée clairement sur le rapport entre le droit européen dérivé et la Constitution belge. La question de la compétence de la Cour constitutionnelle à l'égard d'actes législatifs des autorités belges portant exécution ou transposition du droit communautaire européen a toutefois été soulevée dans une étude de M. Melchior et L. De Grève, président et président émérite de la Cour constitutionnelle, qui observent, certes d'une manière générale et prudente :

« Si le problème était soumis à la Cour, la question de la compétence de celle-ci ne pourrait être tranchée sans tenir compte de l'article 25bis (devenu 34) de la Constitution relatif à l'attribution de pouvoirs déterminés à des institutions de droit international public telles que les Communautés européennes » (« Protection constitutionnelle et protection internationale des droits de l'homme : concurrence ou complémentarité ? », rapport de la Cour d'arbitrage pour la IX<sup>ème</sup> Conférence des Cours constitutionnelles européennes tenue du 10 au 13 mai 1993, *R.U.D.H.*, 1995, (p. 217), p. 228, n° 43).

Le Conseil d'État, section d'administration, a explicitement souscrit à la thèse que l'article 34 de la Constitution emporte que celle-ci ne peut être invoquée à l'encontre de dispositions du droit européen, ou en l'occurrence contre des dispositions du Traité instituant la Communauté européenne lui-même, telles que les interprète la Cour de Justice : Goosse, n° 62.921, et Orfinger, n° 62.922, 5 novembre 1996, *C.D.P.K.*, 1997, p. 134, rapport de O. Daurmont; *J.T.*, 1997, p. 256, note de R. Ergec.

(25) Il est renvoyé toutefois aux observations n°s 15 à 20, plus bas, au sujet du Parquet européen, spécialement à l'observation n° 20.

Vanuit grondwettelijk oogpunt gezien, zorgt artikel 34 van de Grondwet voor de verbinding tussen, enerzijds, de voorrang van het Europees recht die voortvloeit uit de aard zelf van het Europees recht, zoals erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen<sup>(23)</sup> en ondersteund in de verklaring van de lidstaten nr. 17 die in de Slotakte vervat is, en, anderzijds, de plaats die de Belgische Grondwet in de interne rechtsorde inneemt<sup>(24)</sup>.

Wat er ook van zij, deze kwestie is op dit ogenblik van zuiver virtuele aard. Op het ogenblik dat overwogen wordt om in te stemmen met het Verdrag zelf, dat slechts het primair Europees recht vormt, is het niet mogelijk te voorzien wat de inhoud zou kunnen zijn van een dergelijke Europese norm van afgeleid recht die, per hypothese, aan de Belgische Staat of aan zijn gefedereerde entiteiten verplichtingen zou opleggen die onverenigbaar zijn met zijn grondwettelijke regels<sup>(25)</sup>.

De kwestie van de precieze interpretatie van artikel 34 van de Grondwet zou dus pas in de toekomst kunnen rijzen. Het is bijgevolg niet nodig voor de Raad van State, afdeling wetgeving, om zich in het voorliggende advies nader uit te spreken over de voorwaarden voor de toepassing van artikel 34 van de Grondwet in de hier bedoelde hypothese.

(23) H.v.J., Costa, 15 juli 1964, nr. 6/64, *Jur.*, 1964, (1197), 1219; H.v.J., Internationale Handelsgesellschaft, 17 december 1970, nr. 11/70, *Jur.*, 1970, blz. 1125, ov. 3. Zie eveneens, voor andere bevestigingen van de regel dat het beroep op bepalingen van een nationale Grondwet niet mogelijk is om bepalingen van het Gemeenschapsrecht te beperken, H.v.J., Commissie t. Italië, 11 april 1978, nr. 100/77, *Jur.*, 1978, blz. 879, ov. 21; H.v.J., Commissie t. België, 6 mei 1980, nr. 102/79, *Jur.*, 1980, blz. 1473, ov. 15; H.v.J., Commissie t. België, 17 december 1980, nr. 149/79, *Jur.*, 1980, blz. 3881, ov. 19; H.v.J., Commissie t. Luxemburg, 2 juli 1996, nr. C-473/93, *Jur.*, 1996, blz. I-3207, ov. 38.

Voor wat betreft de andere pijlers van het huidige EU-recht, zie o.m. H.v.J., 16 juni 2005, C-105/03; K. Lenaerts en T. Corthaut, « Of birds and hedges: the role of primacy in invoking norms of EU law », *European Law Review*, 2006, afl. 3, 287 e.v.

(24) Het Grondwettelijk Hof heeft zich tot dusver nog niet duidelijk over de verhouding tussen het afgeleid Europees recht en de Belgische Grondwet uitgesproken. De kwestie van de bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof ten aanzien van wetgevende handelingen van Belgische overheden, ter uitvoering of ter omzetting van het Europees gemeenschapsrecht, is evenwel ter sprake gekomen in een bijdrage van M. Melchior en L. De Grève, voorzitter en emeritus-voorzitter van het Grondwettelijk Hof, waarin – weliswaar in voorzichtige en algemene bewoordingen – wordt opgemerkt:

« Si le problème était soumis à la Cour, la question de la compétence de celle-ci ne pourrait être tranchée sans tenir compte de l'article 25bis [devenu 34] de la Constitution relatif à l'attribution de pouvoirs déterminés à des institutions de droit international public telles que les Communautés européennes » (« Protection constitutionnelle et protection internationale des droits de l'homme : concurrence ou complémentarité ? », verslag van het Arbitragehof voor de IX<sup>e</sup> Conferentie van de Europese Grondwettelijke hoven van 10 tot 13 mei 1993, *R.U.D.H.*, 1995, (217), blz. 228, nr. 43).

De stelling dat artikel 34 van de Grondwet ertoe leidt dat de Grondwet niet ingeroepen kan worden tegen bepalingen van het Europees recht, zij het dan in dit geval tegen bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap zelf, zoals geïnterpreteerd door het Hof van Justitie, is uitdrukkelijk bijgevallen door R.v.St. afd. adm., Goosse, nr. 62.921, en Orfinger, nr. 62.922, 5 november 1996, *C.D.P.K.*, 1997, 134, met verslag O. Daurmont; *J.T.*, 1997, 254, met noot R. Ergec.

(25) Zie echter de opmerkingen 15 tot 20 verderop in verband met het Europees openbaar ministerie, inzonderheid opmerking nr. 20.

Vu ce qui précède, la possibilité selon laquelle le droit européen dérivé pourrait entrer en conflit avec la Constitution ne fait pas obstacle pour l'instant à l'assentiment des législateurs au Traité.

Dans l'avenir, pour le cas où l'hypothèse se présente d'un conflit entre le droit européen dérivé et des dispositions de la Constitution belge, il pourrait toutefois s'avérer souhaitable, voire nécessaire, compte tenu de la portée plus ou moins large qui serait donnée à l'article 34 de la Constitution, de modifier les dispositions constitutionnelles en cause, outre la possibilité, fût-elle théorique, pour la Belgique de se retirer de l'Union européenne <sup>(26)</sup>.

11. Eu égard aux considérations qui précèdent, le Conseil d'État estime devoir encore attirer l'attention sur ce qui suit.

Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, l'assentiment à un traité, notamment à un traité attribuant des pouvoirs à une institution supranationale comme l'Union européenne, peut avoir pour conséquence que la Constitution doive être révisée (voir n° 9). La nécessité d'une révision pourrait également découler de l'adoption par un organe d'une institution supranationale d'une mesure contraire à la Constitution (voir n° 10).

L'article 195 de la Constitution règle la procédure de révision de celle-ci. Dans l'avis n° 44.028/AG, donné ce jour, sur un avant-projet de loi 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, l'attention de l'auteur de l'avant-projet a été attirée sur la question de l'opportunité d'un complément à apporter à cet article 195, par une disposition qui serait spécifique à des adaptations de la Constitution ayant pour objet, d'une part, l'assentiment à un traité relatif à l'Union européenne et sa ratification (ou, le cas échéant, plus largement, à un traité international en général) et, d'autre part, l'exécution d'obligations découlant du droit de l'Union européenne (ou, le cas échéant, plus largement, l'exécution d'obligations découlant du droit supranational ou international en général). Une procédure plus souple pourrait, par exemple, être prévue pour de telles modifications de la Constitution. Il est à noter, à cet égard, que l'article 195 de la Constitution figure parmi les dispositions énumérées dans la déclaration de révision de la Constitution adoptée à la fin de la législature précédente <sup>(27)</sup>.

### C. La protection des droits et libertés fondamentaux

12. Le titre II de la Constitution belge garantit un certain nombre de droits et libertés fondamentaux. L'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, du Traité sur l'Union européenne dispose quant à elle que « [l']Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités ». Cette Charte fera donc partie de manière pleine et entière du régime de droits fondamentaux énoncé par le droit primaire de l'Union européenne.

Dans un certain nombre de cas, la protection que le titre II de la Constitution attache à certains droits fondamentaux est plus large que celle que la Charte accorde à ces mêmes droits. C'est ainsi par exemple que la Constitution belge garantit la liberté linguistique (article 30 de la Constitution), tandis que ce droit ne figure pas dans la Charte. À l'égard d'un certain nombre d'autres droits, la Constitution belge contient des garanties plus précises que la Charte. Tel est par exemple le cas pour la liberté d'enseignement (comp. l'article 24 de la Constitution et l'article 14 de la Charte), la liberté des cultes (comp. les articles 19, 20 et 21 de

Gelet op het voorgaande, staat de mogelijkheid van met de Grondwet strijdig afgeleid Europees recht op dit ogenblik niet in de weg aan de instemming van de wetgevers met het Verdrag.

Het zou evenwel in de toekomst, wanneer de hypothese zich voordoet dat het afgeleid Europees recht ingaat tegen bepalingen van de Belgische Grondwet, wenselijk of zelfs noodzakelijk kunnen zijn, rekening houdend met de ruime of minder ruime interpretatie die aan artikel 34 van de Grondwet zou worden gegeven, om de betrokken grondwetsbepalingen te wijzigen, naast de mogelijkheid, al is die theoretisch, dat België zich terugtrekt uit de Europese Unie <sup>(26)</sup>.

11. De Raad van State meent, naar aanleiding van de voorgaande beschouwingen, nog de aandacht te moeten vestigen op het volgende.

Zoals hiervóór is uiteengezet, kan de instemming met een verdrag, onder meer een verdrag waarbij machten worden opgedragen aan een supranationale instelling als de Europese Unie, tot gevolg hebben dat de Grondwet moet worden herzien (zie nr. 9). De noodzaak tot herziening zou ook het gevolg kunnen zijn van de aanneming van een met de Grondwet strijdige maatregel door een orgaan van een supranationale instelling (zie nr. 10).

Artikel 195 van de Grondwet regelt de procedure voor de herziening van de Grondwet. In advies 44.028/AV, dat vandaag is gegeven over een voorontwerp van wet 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, is de steller van het voorontwerp opmerkelijk gemaakt op de vraag of het opportuun is artikel 195 aan te vullen met een bepaling die specifiek verband zou houden met aanpassingen van de Grondwet met het oog, enerzijds, op de instemming met en de bekrachtiging van een verdrag betreffende de Europese Unie (of eventueel ruimer, van een internationaal verdrag in het algemeen) en met het oog, anderzijds, op de uitvoering van verplichtingen die voortvloeien uit het EU-recht (of eventueel ruimer, met het oog op de uitvoering van verplichtingen die voortvloeien uit het internationaal of het supranationaal recht in het algemeen). Voor zulke grondwetswijzigingen zou bij voorbeeld in een soepelere procedure voorzien kunnen worden. In dit verband zij opgemerkt dat artikel 195 van de Grondwet één van de bepalingen is die worden opgesomd in de verklaring tot herziening van de Grondwet, aangenomen op het einde van de vorige zittingsperiode <sup>(27)</sup>.

### C. De bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden

12. In titel II van de Belgische Grondwet worden een aantal fundamentele rechten en vrijheden gewaarborgd. Artikel 6, lid 1, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt van zijn kant : « De Unie erkent de rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgesteld in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van 7 december 2000, als aangepast op 12 december 2007 te Straatsburg, dat dezelfde rechtskracht als de Verdragen heeft ». Dat Handvest zal dus integraal deel uitmaken van de regeling van de fundamentele rechten, vastgesteld in het primaire recht van de Europese Unie.

De bescherming die titel II van de Grondwet met betrekking tot bepaalde grondrechten verleent, is in een aantal gevallen ruimer dan die welke het Handvest met betrekking tot dezelfde grondrechten verleent. Zo bijvoorbeeld waarborgt de Belgische Grondwet de taalvrijheid (artikel 30 van de Grondwet), terwijl dit recht niet voorkomt in het Handvest. Voor een aantal andere rechten houdt de Belgische Grondwet preciezere waarborgen in dan het Handvest. Dit is bijvoorbeeld het geval met de vrijheid van onderwijs (vgl. artikel 24 van de Grondwet en artikel 14 van het Handvest), de vrijheid van eredienst (vgl. de artikelen 19, 20 en 21 van de

(26) Voir l'article 50 du Traité sur l'Union européenne.

(27) *Moniteur belge*, 2 mai 2007.

(26) Zie artikel 50 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

(27) *Belgisch Staatsblad*, 2 mei 2007.

la Constitution et l'article 10 de la Charte) et la protection en cas d'expropriation (comp. l'article 16 de la Constitution et l'article 17 de la Charte). En ce qui concerne encore d'autres droits fondamentaux, la Constitution belge prévoit des conditions de limitation plus strictes. Ainsi, elle exclut pour un certain nombre de droits fondamentaux la prise de mesures préventives (articles 19, 24, 25, 26 et 27 de la Constitution), alors que l'article 52, paragraphe 1, de la Charte n'exclut pas de telles mesures <sup>(28)</sup>.

Par ailleurs, la Constitution prévoit que l'immixtion dans certains droits fondamentaux n'est autorisée qu'en adoptant un acte législatif formel, alors que l'article 52 précité ne requiert pas l'intervention du législateur.

13. La protection moins élevée qu'offre la Charte sur certains points ne porte pas atteinte, en soi, à la protection plus large que garantit la Constitution belge. En effet, l'article 53 de la Charte prévoit expressément :

« Aucune disposition de la présente Charte ne doit être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus, dans leur champ d'application respectif, par le droit de l'Union, le droit international et les conventions internationales auxquelles sont parties l'Union, ou tous les États membres, et notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que par les constitutions des États membres. ».

Les explications relatives à l'article 53 du texte de la Charte précisent à ce propos :

« Cette disposition vise à préserver le niveau de protection offert actuellement, dans leurs champs d'application respectifs, par le droit de l'Union, le droit des États membres et le droit international. En raison de son importance, mention est faite de la [Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales]. » <sup>(29)</sup>.

Il résulte de l'article 53 que la Charte ne peut pas, en soi, être contraire au titre II de la Constitution belge, dès lors que cet article indique expressément que la Charte n'entend pas porter atteinte aux garanties plus larges offertes par chacune des constitutions nationales. La ratification du Traité par la Belgique ne pourra donc pas avoir pour effet que des dispositions de la Constitution belge (ou celles des conventions internationales relatives aux droits de l'homme auxquelles la Belgique est partie) seraient, désormais, interprétées d'une manière moins large qu'auparavant. Dans la mesure où la Constitution belge et le Traité seront tous deux applicables à une situation donnée <sup>(30)</sup>, le droit fondamental concerné devra être garanti en vertu de la disposition la plus large.

(28) Cette disposition est libellée comme suit :

« Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. ».

(29) Explications concernant la Charte des droits fondamentaux (*J.O.U.E.*, 14 décembre 2007, C, 303, pp. 17 et s., spéc. p. 35). Sur la portée de ces explications, voir l'article 52, paragraphe 7, de la Charte, qui dispose que « [I]es explications élaborées en vue de guider l'interprétation de la présente Charte sont dûment prises en considération par les juridictions de l'Union et des États membres. ».

(30) Tel serait le cas lorsqu'une autorité belge prend une mesure par laquelle elle met en œuvre le droit de l'Union. En tant qu'autorité belge, elle est soumise à la Constitution belge; en vertu de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, elle est également soumise au Traité.

Grondwet en artikel 10 van het Handvest) en de bescherming bij onteigening (vgl. artikel 16 van de Grondwet en artikel 17 van het Handvest). Voor nog andere grondrechten stelt de Belgische Grondwet strengere beperkingsvoorwaarden. Zo sluit de Grondwet voor een aantal grondrechten uit dat er preventieve maatregelen worden genomen (artikelen 19, 24, 25, 26 en 27 van de Grondwet), terwijl artikel 52, lid 1, van het Handvest zulke maatregelen niet uitsluit <sup>(28)</sup>.

Voor bepaalde grondrechten schrijft de Grondwet overigens voor dat inmengingen enkel bij formele wetgevende handelingen toegestaan kunnen worden, terwijl het genoemde artikel 52 geen optreden van de wetgever vereist.

13. De beperktere bescherming die het Handvest op sommige punten biedt, doet op zichzelf geen afbreuk aan de ruimere bescherming van de Belgische Grondwet. Artikel 53 van het Handvest bepaalt immers uitdrukkelijk :

« Geen van de bepalingen van dit Handvest mag worden uitgelegd als zou zij een beperking vormen van of afbreuk doen aan de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden welke binnen hun respectieve toepassingsgebieden worden erkend door het recht van de Unie, het internationaal recht en de internationale overeenkomsten waarbij de Unie of alle lidstaten partij zijn, met name het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, alsmede door de grondwetten van de lidstaten. »

In de toelichting bij artikel 53 van de tekst van het Handvest staat hierover het volgende :

« Deze bepaling beoogt de handhaving van het beschermingsniveau dat momenteel, binnen hun respectieve werkingssferen, wordt geboden door het recht van de Unie, het recht van de lidstaten en het internationaal recht. Gezien het belang ervan wordt het [Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden] genoemd. » <sup>(29)</sup>.

Uit artikel 53 volgt dat het Handvest op zichzelf niet strijdig kan zijn met titel II van de Belgische Grondwet, aangezien het uitdrukkelijk aangeeft dat het Handvest geen afbreuk wil doen aan de ruimere waarborgen die elk van de nationale grondwetten biedt. Het gegeven dat België het Verdrag bekrachtigt, zal dus niet tot gevolg kunnen hebben dat bepalingen van de Belgische Grondwet (of die van de internationale mensenrechtverdragen waarbij België partij is) voortaan minder ruim dan voorheen geïnterpreteerd moeten worden. Waar de Belgische Grondwet en het Verdrag beide van toepassing zijn op een bepaalde situatie <sup>(30)</sup>, moet het betrokken grondrecht gewaarborgd worden volgens de ruimste bepaling.

(28) Deze bepaling luidt als volgt :

« Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. ».

(29) Toelichting bij het Handvest van de grondrechten (*PB*, 14 december 2007, C, 303, blz. 17 e.v., inz. blz. 35). Over de draagwijdte van deze toelichting, zie artikel 52, lid 7, van het Handvest, dat bepaalt : « De toelichting, die is opgesteld om richting te geven aan de uitlegging van dit Handvest van de grondrechten, wordt door de rechterlijke instanties van de Unie en van de lidstaten naar behoren in acht genomen. ».

(30) Dit zou het geval zijn wanneer een Belgische overheid een maatregel neemt waarmee ze het recht van de Unie ten uitvoer brengt. Als Belgische overheid is ze onderworpen aan de Belgische Grondwet; op grond van artikel 51, lid 1, van het Handvest is ze eveneens onderworpen aan het Verdrag.

14. La question se pose de savoir si la référence que l'article 53 fait à la protection des droits et libertés dans « les constitutions des États membres » fait aussi obstacle à ce qu'en édictant le droit européen dérivé, les institutions de l'Union européenne puissent également dans l'avenir porter atteinte ou contraindre les autorités belges à porter atteinte aux garanties spécifiques que le titre II de la Constitution accorde aux droits et aux libertés fondamentaux. Le Conseil d'État constate que deux interprétations sont avancées à ce propos.

Selon une première interprétation, l'article 53 a une portée limitée. Cet article contient seulement une règle visant à « interpréter » les dispositions de la Charte et garantit uniquement que la Charte ne porte pas atteinte en soi aux garanties plus larges qu'offrent les constitutions nationales des États membres, sans qu'il implique toutefois l'obligation pour les institutions européennes de respecter, dans l'exercice de leurs compétences, les garanties spécifiques prévues par ces constitutions nationales pour protéger les droits fondamentaux et sans que les États membres puissent se prévaloir de leur Constitution nationale pour se soustraire à la mise en oeuvre et à l'application du droit européen. Dans cette interprétation, les institutions européennes doivent, en édictant le droit européen dérivé, uniquement respecter les droits fondamentaux garantis par la Charte. Il ressort néanmoins de l'article 52, paragraphe 4, que, dans la mesure où ces droits fondamentaux résultent des « traditions constitutionnelles communes aux États membres », ils doivent être interprétés en harmonie avec ces traditions. Il n'est toutefois pas question d'une quelconque subordination du droit européen par rapport aux constitutions nationales.

Selon une seconde interprétation, avancée par certains auteurs, l'article 53 aurait une portée plus étendue et empêcherait, par ailleurs, que les institutions européennes puissent contraindre les États membres, lors de la mise en oeuvre du droit européen dérivé, à aller à l'encontre des garanties plus larges qu'accorde leur Constitution nationale en matière de droits fondamentaux. Selon cette interprétation, l'article 53 vise à lutter contre toute régression des droits fondamentaux. Dans cette interprétation large, cet article aurait pour effet, comme l'écrit P. Cassia, commentant l'article II-113 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe qui correspond à l'article 53 de la Charte, « de conférer à l'ensemble des droits fondamentaux reconnus par les différentes constitutions nationales une valeur supérieure à ceux inscrits dans ce traité »<sup>(31)</sup>.

Admettre cette interprétation large impliquerait, toujours selon P. Cassia, que,

« dans l'hypothèse où la Cour de Justice de l'Union européenne aurait déclaré qu'un acte de droit dérivé ne méconnaissait aucun des droits et libertés reconnus par le traité, une juridiction nationale serait autorisée, sur le fondement du traité à refuser que ce même acte s'applique dans l'État membre, au motif que le « standard » national de protection des droits fondamentaux est plus élevé que celui de la Cour [...] »<sup>(32)</sup>.

(31) P. Cassia, « L'article I-6 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe et la hiérarchie des normes », *Europe, Revue mensuelle de JurisClasseur*, décembre 2004, p. 9.

(32) *Ibid.* Dans le même sens : M. Fischbach, « Grundrechte-Charta und Menschenrechtskonvention », in *Grundrechtencharta und Verfassungsentwicklung in der EU*, W. Heusel, éd., Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier, Band 35, 2002, 126. G. Braibant, vice-président de la Convention qui a rédigé la Charte, écrit également à propos de l'article 53 de la Charte :

« Cette disposition vise à préserver le niveau de protection offert actuellement dans leur champ d'application respectif par le droit de l'Union, le droit des États membres et le droit international. [...] [C]ela signifie qu'en matière de définition et de protection de droits fondamentaux on ne peut jamais reculer ou régresser par rapport aux textes en vigueur. [...] Cette disposition ne figurait pas dans le

14. De vraag rijst of artikel 53, door te verwijzen naar de bescherming van de rechten en vrijheden in « de grondwetten van de lidstaten », ook verhindert dat de instellingen van de Europese Unie, bij de uitvaardiging van het afgeleid Europees recht, afbreuk zullen kunnen doen of de Belgische overheden zullen kunnen verplichten afbreuk te doen aan de specifieke waarborgen die titel II van de Grondwet verleent aan de fundamentele rechten en vrijheden. De Raad van State stelt vast dat ter zake twee interpretaties naar voren worden geschoven.

Volgens een eerste interpretatie heeft artikel 53 een beperkte draagwijdte. Het artikel houdt slechts een regel in ter « uitlegging » van de bepalingen van het Handvest en waarborgt slechts dat het Handvest op zichzelf geen afbreuk doet aan de ruimere waarborgen die de nationale grondwetten van de lidstaten bieden, zonder dat het echter impliceert dat de Europese instellingen in de uitoefening van hun bevoegdheden de specifieke waarborgen die ter bescherming van de grondrechten zijn opgenomen in die nationale grondwetten dienen te eerbiedigen en zonder dat de lidstaten zich op hun nationale grondwet kunnen beroepen om zich aan de uitvoering en de toepassing van het Europees recht te onttrekken. Volgens deze interpretatie dienen de Europese instellingen, bij de uitvaardiging van het afgeleid Europees recht, slechts de in het Handvest gewaarborgde grondrechten te eerbiedigen. Uit artikel 52, lid 4, volgt wel dat deze grondrechten, in zoverre ze voortvloeien uit de « constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben », in overeenstemming met die tradities dienen te worden uitgelegd. Van enige onderschikking van het EU-recht aan de nationale grondwetten zelf, is er echter geen sprake.

Volgens een tweede interpretatie, die in een bepaalde rechtsleer naar voren wordt geschoven, zou artikel 53 een ruimere draagwijdte hebben en zou het ook verhinderen dat de Europese instellingen bij het uitvaardigen van het afgeleid Europees recht de lidstaten zouden dwingen in te gaan tegen de ruimere waarborgen die hun nationale grondwet inzake grondrechten verleent. Volgens deze interpretatie zou artikel 53 ertoe strekken elke achteruitgang van de grondrechten tegen te gaan. Het zou, in die ruime interpretatie, tot gevolg hebben, zoals P. Cassia schrijft in zijn commentaar op artikel II-113 van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa dat beantwoordt aan artikel 53 van het Handvest, « de conférer a l'ensemble des droits fondamentaux reconnus par les différentes constitutions nationales une valeur supérieure a ceux inscrits dans ce traité »<sup>(31)</sup>.

Indien die ruime draagwijdte zou worden aanvaard, zou dit impliceren, aldus nog P. Cassia, dat,

« dans l'hypothèse où la Cour de Justice de l'Union européenne aurait déclaré qu'un acte de droit dérivé ne méconnaissait aucun des droits et libertés reconnus par le traité, une juridiction nationale serait autorisée, sur le fondement du traité à refuser que ce même acte s'applique dans l'État membre, au motif que le « Standard » national de protection des droits fondamentaux est plus élevé que celui de la Cour [...] »<sup>(32)</sup>.

(31) P. Cassia, « L'article I-6 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe et la hiérarchie des normes », *Europe, Revue mensuelle de JurisClasseur*, december 2004, blz. 9.

(32) *Ibid.* In dezelfde zin : M. Fischbach, « Grundrechte-Charta und Menschenrechtskonvention », in *Grundrechtencharta und Verfassungsentwicklung in der EU*, W. Heusel, ed., Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier, Band 35, 2002, 126. G. Braibant, vice-voorzitter van de Conventie die het Handvest heeft opgesteld, schrijft eveneens in verband met artikel 53 van het Handvest:

« Cette disposition vise à préserver le niveau de protection offert actuellement dans leur champ d'application respectif par le droit de l'Union, le droit des États membres et le droit international. [...] [C]ela signifie qu'en matière de définition et de protection de droits fondamentaux on ne peut jamais reculer ou régresser par rapport aux textes en vigueur. [...] Cette disposition ne figurait pas dans le

En définitive, c'est évidemment à la Cour de justice de l'Union européenne qu'il appartiendra de fixer la portée de l'article 53 de la Charte. Le Conseil d'État souhaite néanmoins souligner dès à présent que la seconde interprétation, l'interprétation large, de l'article précité impliquerait un bouleversement des principes actuellement en vigueur de l'ordre juridique européen, dès lors qu'elle instaure une prééminence de la Constitution nationale sur le droit européen et permet une application et une mise en oeuvre non uniformes du droit européen dans les différents États membres, alors que la première interprétation, l'interprétation restrictive, se situe dans le prolongement des principes fondamentaux qui ont jusqu'à présent toujours régi le droit européen.

Selon cette première interprétation, l'article 53 de la Charte n'exclut pas que le droit dérivé des institutions européennes méconnaisse les garanties spécifiques ou oblige les autorités belges à méconnaître les garanties spécifiques qu'offre le titre II de la Constitution belge dans le domaine de la protection des droits fondamentaux. Cette méconnaissance n'est toutefois pas inscrite dans le Traité même, mais découlerait plutôt d'un exercice futur éventuel par les institutions européennes des compétences qui leur sont attribuées dans le Traité en vertu de l'article 34 de la Constitution. Comme on l'a déjà exposé ci-dessus, il n'est ni possible ni souhaitable d'anticiper d'ores et déjà à cet égard par une révision de la Constitution (voir ci-dessus, n° 10). Il est renvoyé toutefois à un exemple récent, issu de sa jurisprudence, exposé à la note infrapaginale n° 22, plus haut.

Pour cette raison, le Conseil d'État estime ne pas devoir formuler, pour l'heure, de critique de constitutionnalité.

Il considère toutefois opportun de consacrer ci-après un examen particulier à l'article 86 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui envisage la création d'un Parquet européen.

#### D. Le Parquet européen

15. L'article 86 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose ce qui suit :

« 1. Pour combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à une procédure législative spéciale, peut instituer un Parquet européen à partir d'Eurojust. Le Conseil statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen.

En l'absence d'unanimité, un groupe composé d'au moins neuf États membres peut demander que le Conseil européen soit saisi du projet de règlement. Dans ce cas, la procédure au Conseil est suspendue. Après discussion, et en cas de consensus, le Conseil européen, dans un délai de quatre mois à compter de cette suspension, renvoie le projet au Conseil pour adoption.

Dans le même délai, en cas de désaccord, et si au moins neuf États membres souhaitent instaurer une coopération renforcée sur la base du projet de règlement concerné, ils en informent le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Dans un tel cas, l'autorisation de procéder à une coopération renforcée, qui est visée à l'article 20, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne et à l'article 329, paragraphe 1, du présent

---

projet initial et a été introduite sur ma proposition, sans objection des autres membres de la Convention. Elle peut paraître choquante, singulièrement dans un texte européen. Elle met en cause, en effet, la suprématie du droit international, en particulier européen, sur les droits nationaux qui est maintenant généralement reconnue. [...] Cela signifie que l'on fera prévaloir sur la Charte une disposition plus protectrice contenue dans une Constitution nationale » (*La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Témoignage et commentaires*, Paris, 2001, pp. 266. à 269).

Het zal uiteraard uiteindelijk aan het Europees Hof van Justitie toekomen de draagwijdte van artikel 53 van het Handvest te bepalen. De Raad van State wijst er evenwel nu reeds op dat de tweede, ruime interpretatie van artikel 53 een ware omwenteling van de thans geldende beginselen van de Europese rechtsorde zou impliceren, doordat het een voorrang van de nationale Grondwet op het Europees recht instelt en een niet-uniforme toepassing en uitvoering van het Europees recht in de verschillende lidstaten mogelijk maakt, terwijl de eerste, restrictieve interpretatie in het verlengde ligt van de basisbeginselen die tot op heden steeds het Europees recht hebben beheerst.

Volgens die eerste interpretatie sluit artikel 53 van het Handvest niet uit dat het afgeleid recht van de Europese instellingen de specifieke waarborgen miskent of de Belgische overheden verplicht de specifieke waarborgen te miskennen die titel II van de Belgische Grondwet inzake de bescherming van grondrechten biedt. Die miskening ligt echter niet in het Verdrag zelf besloten, doch zou het gevolg zijn van een mogelijke toekomstige uitoefening door de Europese instellingen van de hun op grond van artikel 34 van de Grondwet in het Verdrag toegekende bevoegdheden. Zoals hiervoren reeds werd uiteengezet is het noch mogelijk, noch wenselijk hierop thans reeds door een herziening van de Grondwet te anticiperen (zie supra, nr. 10).

Om die reden is de Raad van State van oordeel thans geen grondwettigheidsbezwaren te moeten maken. Er wordt echter verwezen naar een recent voorbeeld uit zijn rechtspraak, uiteengezet in voetnoot nr. 22 hierboven.

Hij is evenwel van oordeel dat het nuttig is hierna artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dat voorziet in de oprichting van een Europees openbaar ministerie, nader te onderzoeken.

#### D. Het Europees openbaar ministerie

15. Artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepaalt het volgende :

« 1. Ter bestrijding van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, kan de Raad op de grondslag van Eurojust volgens een bijzondere wetgevingsprocedure bij verordeningen een Europees openbaar ministerie instellen. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement.

Is er geen eenparigheid, dan kan een groep van ten minste negen lidstaten verzoeken dat het ontwerp van verordening aan de Europese Raad wordt voorgelegd. In dat geval wordt de procedure in de Raad geschorst. Na bespreking, en in geval van een consensus, verwijst de Europese Raad, binnen vier maanden na die schorsing, het ontwerp ter aanneming terug naar de Raad.

Binnen dezelfde termijn, in geval van verschil van mening en indien ten minste negen lidstaten een nauwere samenwerking wensen aan te gaan op grond van de betrokken ontwerpverordening, stellen zij het Europees Parlement, de Raad en de Commissie daarvan in kennis. In dat geval wordt de in de artikelen 20, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en 329, lid 1, van dit Verdrag bedoelde machtiging tot nauwere samen-

---

projet initial et a été introduite sur ma proposition, sans objection des autres membres de la Convention. Elle peut paraître choquante, singulièrement dans un texte européen. Elle met en cause, en effet, la suprématie du droit international, en particulier européen, sur les droits nationaux qui est maintenant généralement reconnue. [...] Cela signifie que l'on fera prévaloir sur la Charte une disposition plus protectrice contenue dans une Constitution nationale » (*La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Témoignage et commentaires*, Paris, 2001, blz. 266-269).

traité, est réputée accordée et les dispositions sur la coopération renforcée s'appliquent.

2. Le Parquet européen est compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement, le cas échéant en liaison avec Europol, les auteurs et complices d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, tels que déterminés par le règlement prévu au paragraphe 1. Il exerce devant les juridictions compétentes des États membres l'action publique relative à ces infractions.

3. Les règlements visés au paragraphe 1 fixent le statut du Parquet européen, les conditions d'exercice de ses fonctions, les règles de procédure applicables à ses activités, ainsi que celles gouvernant l'admissibilité des preuves, et les règles applicables au contrôle juridictionnel des actes de procédure qu'il arrête dans l'exercice de ses fonctions.

4. Le Conseil européen peut, simultanément ou ultérieurement, adopter une décision modifiant le paragraphe 1 afin d'étendre les attributions du Parquet européen à la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontière et modifiant en conséquence le paragraphe 2 en ce qui concerne les auteurs et les complices de crimes graves affectant plusieurs États membres. Le Conseil européen statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen et après consultation de la Commission. ».

Cette disposition reproduit pour l'essentiel l'article III-274 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe<sup>(33)</sup>.

16. Il convient d'examiner la constitutionnalité de cette disposition, à la lumière des développements exposés ci-avant sous les nos 7 à 14.

17.1. La première question qui se pose porte sur l'admissibilité de cette disposition du droit européen primaire avec la Constitution, en ce qu'elle pose le principe de l'institution d'un Parquet européen, « compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement [...] les auteurs et complices d'infractions » et pouvant « exercer devant les juridictions compétentes des États membres l'action publique relative à ces infractions ».

17.2. Le principe de la légalité des poursuites inscrit à l'article 12, alinéa 2, de la Constitution<sup>(34)</sup> implique en premier lieu, dans sa dimension strictement formelle, que la détermination de l'autorité chargée de ces poursuites résulte d'une loi. Cette matière relève de la compétence du législateur fédéral. Il ressort par ailleurs des articles 151 et 153 de la Constitution que c'est le ministère public qui, en Belgique, est chargé de ces poursuites. Ces mêmes dispositions et d'autres dispositions du titre III, chapitre VI, de la Constitution placent le statut et le fonctionnement des officiers du ministère public sous la compétence du législateur, du Roi et d'autres autorités belges, spécialement du Ministre de la Justice et du Conseil supérieur de la Justice.

Le transfert de ces compétences qu'opère en son principe l'article 86 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne des aspects de l'activité du ministère public au profit d'autorités européennes ne va pas au-delà de ce qu'implique l'attribution de compétences à une organisation de droit international public et peut en conséquence, conformément à ce qui a été exposé plus haut quant à la portée de l'article 34 de la Constitution<sup>(35)</sup>, être considéré comme admis par cette der-

werking geacht te zijn verleend en zijn de bepalingen betreffende nauwere samenwerking van toepassing.

2. Het Europees openbaar ministerie is, in voorkomend geval in samenwerking met Europol, bevoegd voor het opsporen, vervolgen en voor het gerecht brengen van daders van en medeplichtigen aan strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie, zoals omschreven in de in lid 1 bedoelde verordening, schaden. Het Europees openbaar ministerie is belast met de rechtsvordering voor de bevoegde rechtbanken van de lidstaten in verband met deze strafbare feiten.

3. Het statuut van het Europees openbaar ministerie, de voorwaarden voor de uitoefening van zijn functies, de voor zijn activiteiten geldende procedurevoorschriften en de voorschriften inzake de toelaatbaarheid van bewijs en de voorschriften voor de rechterlijke toetsing van de procedurele handelingen die het in de uitoefening van zijn ambt verricht, worden bij de in lid 1 bedoelde verordeningen vastgesteld.

4. De Europese Raad kan tegelijkertijd of later een besluit vaststellen tot wijziging van lid 1, teneinde de bevoegdheden van het Europees openbaar ministerie bij de bestrijding van ernstige criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie uit te breiden en dientengevolge tot wijziging van lid 2 wat betreft de plegers van en medeplichtigen aan zware misdrijven die verscheidene lidstaten schaden. De Europese Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement en na raadpleging van de Commissie. ».

Deze bepaling neemt hoofdzakelijk artikel III-274 van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa over<sup>(33)</sup>.

16. De grondwettigheid van deze bepaling moet worden onderzocht in het licht van de overwegingen die hierboven opgenomen zijn in de nummers 7 tot 14.

17.1. De eerste vraag die rijst is of deze bepaling van het primaire Europees recht in overeenstemming is met de Grondwet, voor zover daarin als beginsel wordt gesteld dat een Europees openbaar ministerie wordt opgericht « bevoegd voor het opsporen, vervolgen en voor het gerecht brengen van daders van en medeplichtigen aan strafbare feiten » en « belast met de rechtsvordering voor de bevoegde rechtbanken van de lidstaten in verband met deze strafbare feiten ».

17.2. Het beginsel van de wettelijkheid van vervolgingen, vastgelegd in artikel 12, tweede lid, van de Grondwet<sup>(34)</sup>, houdt, strikt formeel gezien, in de eerste plaats in dat bij wet wordt bepaald welke overheid belast is met die vervolging. Die aangelegenheid valt onder de bevoegdheid van de federale wetgever. Bovendien blijkt uit de artikelen 151 en 153 van de Grondwet dat in België het openbaar ministerie belast is met die vervolging. Volgens diezelfde bepalingen en andere bepalingen van titel III, hoofdstuk VI, van de Grondwet, vallen de rechtspositieregeling en de werkwijze van de leden van het openbaar ministerie onder de bevoegdheid van de wetgever, van de Koning en van andere Belgische overheden, inzonderheid de Minister van Justitie en de Hoge Raad voor de Justitie.

De overheveling van die bevoegdheden naar Europese instanties, die wat het beginsel betreft geschiedt bij artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ten aanzien van aspecten van de werkzaamheden van het openbaar ministerie, gaat niet verder dan wat geschiedt bij het toewijzen van bevoegdheden aan een volkenrechtelijke organisatie, en kan bijgevolg, overeenkomstig hetgeen hierboven is uiteengezet over de strekking van artikel 34 van de Grondwet<sup>(35)</sup>, beschouwd

(33) Le paragraphe 1 de la disposition est toutefois nouveau : ses deux derniers alinéas ne figuraient pas dans le Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

(34) Cette disposition énonce ce qui suit :  
« Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit. ».

(35) Voir, plus haut, le n° 9.

(33) Lid 1 van de bepaling is evenwel nieuw: de laatste twee alinea's kwamen niet voor in het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

(34) Deze bepaling luidt als volgt :  
« Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft. ».

(35) Cf. *supra*, nr. 9.

nière disposition dès lors qu'elle procède, comme en l'espèce, d'un Traité international soumis à l'assentiment parlementaire.

De même, par exemple, lorsque la section de législation du Conseil d'État a examiné s'il existait des dispositions constitutionnelles qui feraient obstacle à l'assentiment législatif au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, elle a émis des objections sur des incompatibilités entre des règles énoncées dans le Statut et des règles de fond trouvant leur source dans la Constitution belge mais elle n'a émis aucune objection sur le transfert à cette Cour supranationale des compétences conférées jusque là aux autorités belges en matière de poursuite et de jugement <sup>(36)</sup>. Le Conseil d'État n'aperçoit aucune raison de s'écarter de cette conception en l'espèce.

Il n'est pas nécessaire d'examiner en outre si l'intervention du législateur par l'adoption de la loi d'assentiment au Traité ne répond pas déjà en toute hypothèse, par elle-même, pour ce qui concerne les dispositions du Traité de Lisbonne, à l'éventuelle objection tirée du principe de légalité des poursuites.

18.1. L'article 86 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne se limite pas à énoncer le principe de la création du Parquet européen. Il prévoit également que des règlements européens, adoptés selon une procédure particulière, pourront instituer ce Parquet, en fixer le statut, les conditions d'exercice de ses fonctions, les règles de procédure applicables à ses activités, ainsi que celles gouvernant l'admissibilité des preuves et les règles applicables au contrôle juridictionnel des actes de procédure qu'il arrête dans l'exercice de ses fonctions.

18.2. L'article 34 de la Constitution rend possible le principe d'une habilitation procurée aux autorités européennes d'adopter ces règlements. On a vu en effet plus haut, sous le n° 10, que l'une des implications de l'attribution de pouvoirs déterminés à une institution de droit international public telle que l'Union européenne, qu'autorise l'article 34 précité, consiste précisément en la possibilité pour les organes de cette institution de mettre en oeuvre ces pouvoirs par des instruments de droit dérivé.

18.3. Les règles qui seront arrêtées par un texte de droit européen dérivé, tels les règlements en question, pourraient contenir des dispositifs dérogeant au droit belge.

Il est admis non seulement par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes <sup>(37)</sup> mais aussi par celle des juridictions belges que les règles du droit dérivé européen ont la primauté sur la législation nationale <sup>(38)</sup>.

(36) Voir l'avis n° 28.936/2 du 21 avril 1999, cité plus haut, à la note n° 18.

(37) Not. C.J.C.E., Ratti, 5 avril 1979, aff. 148/78; Fratelli Costanzo SpA c. Comune di Milano, 22 juin 1989, aff. 103/88; Becker, 19 janvier 1992, aff. 8/81; Foster 12 juillet 1990, aff. C-188/89; Francovitch, 19 novembre 1991, aff. jtes C-6/90 et C-9/90; Rémi Van Cant c. Rijksdienst voor pensioenen, 1<sup>er</sup> juillet 1993, aff. C-154/92.

(38) C.C., 2 février 1995, n° 7/95, B.5 (solution implicite); 10 mai 2006, n° 71/2006, B.20; P. Gilliaux, *Les directives européennes et le droit belge*, Bruxelles, Bruylant, 1987, p. 163. Selon la Cour de cassation, « l'obligation des États membres, découlant d'une directive, d'atteindre le résultat prévu par celle-ci, ainsi que leur devoir, en vertu de l'article 10 (nouveau) du Traité instituant la Communauté économique européenne, de prendre toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution de cette obligation s'imposent à toutes les autorités des États membres, y compris, dans le cadre de leurs compétences, les autorités juridictionnelles. » (Cass., 24 janvier 2003, C.00.0483.N).

worden als geoorloofd krachtens laatstgenoemde bepaling wanneer ze, zoals in casu, volgt uit een internationaal verdrag dat goedkeuring door het parlement behoeft.

Zo ook bijvoorbeeld heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State, toen ze onderzocht heeft of er grondwettelijke bepalingen waren die eraan in de weg zouden staan dat de wetgever instemde met het Statuut van Rome van het Internationaal Strafgerechtshof, bezwaren geuit omtrent onverenigbaarheden tussen regels van het Statuut en regels van materieel recht die voortvloeien uit de Belgische Grondwet, maar heeft ze geen bezwaar geuit tegen de overheveling naar dit supranationale Hof van de bevoegdheden inzake vervolging en berechting die tot dan toe toegewezen waren aan Belgische overheden <sup>(36)</sup>. De Raad van State ziet geen reden om in dit geval van die zienswijze af te wijken.

Het is niet nodig ook nog te onderzoeken of het optreden van de wetgever door het goedkeuren van de wet tot instemming met het Verdrag niet reeds hoe dan ook, uit zichzelf, wat de bepalingen van het Verdrag van Lissabon betreft, tegemoetkomt aan het eventuele bezwaar ontleend aan het beginsel van de wettelijkheid van de vervolging.

18.1. In artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie wordt niet enkel het beginsel vastgelegd van de oprichting van een Europees openbaar ministerie. Het bepaalt ook dat bij Europese verordeningen, uitgevaardigd volgens een bijzondere procedure, dat Europees openbaar ministerie kan worden ingesteld, en het statuut daarvan, de voorwaarden voor de uitoefening van zijn functies, de voor zijn activiteiten geldende procedurevoorschriften en de voorschriften inzake de toelaatbaarheid van bewijs en de voorschriften voor de rechterlijke toetsing van de procedurele handelingen die het in de uitoefening van zijn ambt verricht, kunnen worden vastgesteld.

18.2. Artikel 34 van de Grondwet maakt het mogelijk in beginsel de Europese overheid bevoegd te maken om die verordeningen uit te vaardigen. Hiervoren, onder nummer 10, is immers reeds opgemerkt dat één van de gevolgen van de toekenning van welbepaalde bevoegdheden aan een volkenrechtelijke instelling zoals de Europese Unie, hetgeen geoorloofd is krachtens het voornoemde artikel 34, er net in bestaat dat de organen van deze instelling die bevoegdheden ten uitvoer kunnen leggen via instrumenten van afgeleid recht.

18.3.. De regels die worden vastgelegd in een tekst van afgeleid Europees recht, zoals de bewuste verordeningen, zouden bepalingen kunnen bevatten die afwijken van het Belgische recht.

Niet alleen in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen <sup>(37)</sup>, maar ook in die van de Belgische rechtscolleges wordt aanvaard dat de regels van het afgeleid Europees recht voorrang hebben op de nationale wetgeving <sup>(38)</sup>.

(36) Zie het hierboven, in voetnoot 18, aangehaalde advies 28.936/2 van 21 april 1999.

(37) Zie inzonderheid HJEG, Ratti, 5 april 1979, zaak 148/78; Fratelli Costanzo SpA tegen Comune di Milano, 22 juni 1989, zaak 103/88; Becker, 19 januari 1992, zaak, 8/81; Foster 12 juli 1990, zaak C-188/89; Francovitch, 19 november 1991, samengevoegde zaken C-6/90 en C-9/90; Remi van Cant tegen Rijksdienst voor pensioenen, 1 juli 1993, zaak C-154/92.

(38) Grondwettelijk Hof, 2 februari 1995, nr. 7/95, B.5 (impliciete oplossing); 10 mei 2006, nr. 71/2006, B.20; P. Gilliaux, *Les directives européennes et le droit belge*, Brussel, Bruylant, 1987, blz. 163. Volgens het Hof van Cassatie is het zo dat « de uit een richtlijn voortvloeiende verplichting der Lid-Staten om het daarmee beoogde doel te verwezenlijken, alsook de verplichting der Lid-Staten krachtens artikel 10 (nieuw) van het E.G.-Verdrag, om alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen die geschikt zijn om de nakoming van die verplichting te verzekeren, [...] voor alle met overheidsgezag beklede instanties in de Lid-Staten [gelden], en dus, binnen de perken van hun bevoegdheden, ook voor de rechterlijke instanties. » (Cass., 24 januari 2003, C.00.0483.N).



Si le conflit surgit entre la règle dérivée européenne – dans le cas de l'article 86 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il s'agirait de règlements – et les règles constitutionnelles énoncées ci-avant sous le n° 17.2, il convient d'admettre, vu l'articulation assurée par l'article 34 de la Constitution entre la primauté du droit européen et le rang occupé par la Constitution belge dans l'ordre juridique interne, que cette disposition constitutionnelle a pour effet, comme il a été exposé plus haut <sup>(39)</sup>, de rendre admissible, au regard de la Constitution, l'adoption de pareils règlements européens et, par voie de conséquence, leur exécution et leur application en droit belge.

18.4. La conclusion retenue ci-avant, sous le n° 17.2, quant à l'admissibilité constitutionnelle du transfert de compétence opéré par l'article 86 du Traité pour le principe de la création du Parquet européen, peut donc être transposée pour les règlements qui devraient être adoptés par le Conseil moyennant l'approbation du Parlement européen <sup>(40)</sup>. Il est toutefois renvoyé sur ce point à l'observation n° 20, plus bas.

19.1. Le principe de la légalité des poursuites inscrit à l'article 12, alinéa 2, de la Constitution ne se limite toutefois pas à sa portée strictement formelle, attributive de compétence au pouvoir législatif en droit interne, qui vient d'être examinée aux n°s 17 et 18.

Il contient également des exigences supplémentaires. En effet, le principe de légalité assure non seulement la protection juridique de l'individu contre l'arbitraire de l'État – il s'agit de sa portée strictement formelle – mais il a également une fonction de légitimation importante à l'égard

La primauté des directives sur la législation nationale découle également des termes généraux dans lesquels s'exprime l'arrêt s.a. Fromagerie franco-suisse Le Ski du 27 mai 1971 de la Cour de cassation, qui, après avoir considéré que, « lorsqu'[un] conflit existe entre une norme de droit interne et une norme de droit international qui a des effets dans l'ordre juridique interne, la règle établie par le traité doit prévaloir [...] », poursuit par la motivation suivante, propre au droit communautaire, sans opérer de distinction entre les normes primaires et les normes dérivées du droit européen :

« Attendu qu'il en est *a fortiori* ainsi lorsque le conflit existe [...] entre une norme de droit interne et une norme de droit communautaire;

Qu'en effet les traités qui ont créé le droit communautaire ont institué un nouvel ordre juridique au profit duquel les États membres ont limité l'exercice de leurs pouvoirs souverains dans les domaines que ces traités déterminent » *J.T.*, 1971, p.474; *Pas.*, 1971, I, pp. 886 et s.; *Arr. Cass.*, 1971, p. 967; dans le même sens, sur la compétence des cours et tribunaux d'écarter l'application d'une loi contraire au droit communautaire, sans opérer de distinction entre le droit primaire et le droit dérivé, *Cass.*, s.a. *Indiamex*, 14 janvier 1976, *Pas.*, I, p. 541; voir aussi *Cass.*, *Sarimmo*, 2 décembre 1996, *Pas.*, 1996, I, p. 1201).

Cette prévalence du droit communautaire dérivé se double de la reconnaissance de son effet direct en ce qui concerne en tout cas les règlements, tels que ceux qui sont prévus par l'article 86 à l'examen du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

(39) Voir le n° 10.

(40) Il en va de même s'il est fait usage de la possibilité de la collaboration renforcée que rend possible l'article 86, paragraphe 1, deuxième et troisième alinéas, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Indien zich een conflict voordoet tussen de regel van afgeleid Europees recht – in het geval van artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, zou het gaan om verordeningen – en de grondwettelijke bepalingen die hiervoren vermeld zijn onder nummer 17.2, moet ervan worden uitgegaan, gelet op de in artikel 34 van de Grondwet gewaarborgde verbinding tussen de voorrang van het Europees recht en de plaats die de Belgische Grondwet in de interne rechtsorde inneemt, dat die grondwettelijke bepaling tot gevolg heeft, zoals hiervoren reeds is gesteld <sup>(39)</sup>, dat het uitvaardigen van dergelijke Europese verordeningen uit het oogpunt van de Grondwet geoorloofd wordt en bijgevolg ook de uitvoering en toepassing ervan in het Belgische recht.

18.4. De hiervoren, onder nummer 17.2 geformuleerde conclusie wat betreft het grondwettelijk geoorloofd zijn van de overdracht van bevoegdheid bij artikel 86 van het Verdrag inzake het beginsel van het instellen van het Europees openbaar ministerie, kan dus worden doorgetrokken naar de verordeningen die door de Raad zouden moeten worden uitgevaardigd met goedkeuring van het Europees Parlement <sup>(40)</sup>. Wat dat aspect betreft, wordt evenwel verwezen naar de opmerking onder nummer 20 hierna.

19.1. Het in artikel 12, tweede lid, van de Grondwet vervatte beginsel van de wettelijkheid van vervolgingen, is evenwel niet louter beperkt tot de strikt formele draagwijdte ervan, op grond waarvan in het interne recht bevoegdheden worden opgedragen aan de wetgevende macht en zo-even in de nummers 17 en 18 is onderzocht.

Het bevat eveneens aanvullende vereisten. Het legaliteitsbeginsel dient immers niet alleen als rechtsbescherming van het individu tegen de willekeur van de Staat – het betreft de strikt formele draagwijdte ervan – maar heeft ook een belangrijke legitimerende functie voor het gebruik van het

De voorrang van de richtlijnen op de nationale wetgeving vloeit eveneens voort uit de algemene bewoordingen van het arrest betreffende de *nv Fromagerie franco-suisse Le Ski* van 27 mei 1971 van het Hof van Cassatie, dat, na te hebben gesteld dat, « wanneer er een conflict bestaat tussen een internrechtelijke norm en een internationaalrechtelijke norm die rechtstreeks gevolgen heeft in de interne rechtsorde, de door het verdrag bepaalde regel moet voorgaan », de volgende motivering geeft, welke motivering eigen is aan het Europees Gemeenschapsrecht, zonder onderscheid te maken tussen de primaire en de afgeleide regels van het Europees recht:

«Overwegende dat zulks te meer geldt wanneer [...] het conflict zich voordoet tussen een norm van het interne recht en een norm van het gemeenschapsrecht;

Dat immers de verdragen die het gemeenschapsrecht hebben in het leven geroepen, een nieuwe rechtsorde hebben ingesteld, ten behoeve waarvan de Lidstaten de uitoefening van hun soevereine machten in de bij deze verdragen omschreven gebieden hebben beperkt » (*Arr. Cass.*, 1971, blz. 967; in dezelfde zin, over de bevoegdheid van hoven en rechtbanken om de toepassing te weigeren van een met het gemeenschapsrecht strijdige wet, zonder enig onderscheid tussen primair recht en afgeleid recht, *Cass.*, *NV Indiamex*, 14 januari 1976, *Arr. Cass.*, 1976, blz. 547-567; zie ook *Cass.*, *Sarimmo*, 2 december 1996, *Arr. Cass.*, 1996, blz. 470).

Die voorrang van het afgeleide Gemeenschapsrecht gaat gepaard met de erkenning van de onmiddellijke werking ervan, in ieder geval wat betreft de verordeningen, zoals die bedoeld in het thans onderzochte artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

(39) Zie nr. 10.

(40) Hetzelfde geldt indien gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid tot "nauwere samenwerking waarin voorzien wordt door artikel 86, lid 1, tweede en derde alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

du monopole public de la violence légitime exercé contre l'individu et il est ainsi lié, en Belgique, à la notion de démocratie, de séparation et d'équilibre des pouvoirs. Il en découle que les « cas » et la « forme » des poursuites ne peuvent résulter que d'un processus normatif rencontrant ces garanties démocratiques.

19.2. Outre le fait que, par l'avant-projet à l'examen, le Parlement belge est appelé à donner son assentiment au Traité de Lisbonne, en ce compris à l'article 86 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il convient à cet égard d'observer ce qui suit.

Les règlements qui pourraient être adoptés sur la base de cette dernière disposition devront l'être par le Conseil à l'unanimité et le Gouvernement belge aura donc la possibilité de faire valoir son point de vue, en ce compris d'éventuelles objections tirées des principes fondamentaux de l'ordre juridique belge, notamment ceux qui trouvent leur source dans la Constitution.

Il convient toutefois de retenir d'ores et déjà, plus fondamentalement, que, si aujourd'hui les matières pénales relèvent actuellement de ce qu'il est convenu de qualifier le « troisième pilier », à caractère intergouvernemental, de la construction européenne, le Traité de Lisbonne, en intégrant ces matières au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et aux procédures à caractère « communautaire » d'adoption des dispositions de droit dérivé, permet de corriger dans une mesure importante le déficit démocratique dont souffre l'espace pénal européen depuis ses débuts et qui n'a fait que s'accroître avec l'approfondissement progressif de la force contraignante des actes adoptés dans le cadre de ce troisième pilier.

D'une part, le nouveau Traité renforce les pouvoirs du Parlement européen, assemblée démocratiquement élue. Les matières pénales seront désormais en principe soumises à la procédure de la co-décision, qui fait du Parlement européen un co-législateur<sup>(41)</sup>. Certes, les règlements prévus par l'article 86 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne sont pas soumis à cette procédure législative ordinaire mais le Parlement européen devra donner son approbation aux règlements en question<sup>(42)</sup>. En comparaison avec la procédure décisionnelle actuellement applicable dans le cadre du troisième pilier où le Parlement européen est au mieux simplement consulté<sup>(43)</sup>, il s'agit déjà d'une amélioration considérable.

D'autre part, le nouveau Traité renforce aussi le rôle des parlements nationaux. C'est ce qui ressort en particulier du Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne et de celui sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Le contrôle exercé à cet égard par les parlements nationaux est en outre renforcé précisément dans le secteur pénal<sup>(44)</sup>.

Enfin, les règlements en question devront respecter les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, qui font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux<sup>(45)</sup>. Ils devront également être conformes aux droits et libertés énoncés par la Charte des droits fondamentaux, laquelle se voit reconnaître la même valeur juridique que les Traités<sup>(46)</sup>. La Cour de justice de l'Union européenne et, après l'ad-

staatsgeweld tegen het individu en is in België daarom gekoppeld aan het begrip van de democratie, de scheiding en het evenwicht van de machten. Daaruit vloeit voort dat de « gevallen » en de « vorm » van vervolging alleen kunnen volgen uit een normatief proces dat tegemoet komt aan die democratische waarborgen.

19.2. Naast het gegeven dat het Belgische Parlement, door middel van het thans onderzochte voorontwerp, verzocht wordt in te stemmen met het Verdrag van Lissabon, met inbegrip van artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dient in dat opzicht het volgende te worden opgemerkt.

Het eventueel aannemen van verordeningen op grond van deze laatste bepaling moet door de Raad worden gedaan met eenparigheid van stemmen, terwijl de Belgische Regering dus haar standpunt zal kunnen laten gelden en ook mogelijke bezwaren mag opwerpen die gegrond zijn op de fundamentele beginselen van de Belgische rechtsordering, inzonderheid die welke voortvloeien uit de Grondwet.

Wat fundamenteeler is, nu reeds dient evenwel in gedachte gehouden te worden dat, hoewel strafrechtelijke aangelegenheden thans ressorteren onder hetgeen omschreven wordt als de « derde pijler » van de Europese constructie – die van intergouvernementele aard is –, het Verdrag van Lissabon, dat die aangelegenheden opneemt in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en in de « communautaire » procedures voor de aanneming van bepalingen van afgeleid recht, een mogelijkheid creëert om het gebrek aan democratische waarborgen, dat reeds van bij het begin kenmerkend is voor de Europese strafrechtelijke ruimte en dat steeds groter is geworden door de geleidelijke toename van de afdwingbaarheid van handelingen die zijn aangenomen in het raam van die derde pijler, ruimschoots ongedaan te maken.

Eenzijds worden met dat nieuwe Verdrag de bevoegdheden van het Europees Parlement, een democratisch verkozen vergadering, versterkt. Voor strafzaken zal voortaan in principe de medebeslissingsprocedure gelden, waardoor het Europees Parlement medewetgever wordt<sup>(41)</sup>. De verordeningen bedoeld in artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie worden weliswaar niet onderworpen aan die gewone wetgevende procedure, maar het Europees Parlement zal zijn goedkeuring moeten geven aan die verordeningen<sup>(42)</sup>. Vergeleken met de beslissingsprocedure die thans van toepassing is in het raam van de derde pijler, waarbij het Europees Parlement in het beste geval enkel geraadpleegd wordt<sup>(43)</sup>, gaat het reeds om een aanzienlijke verbetering.

Anderzijds wordt met het nieuwe Verdrag ook de rol van de nationale parlements versterkt. Dat is wat inzonderheid voortvloeit uit het Protocol betreffende de rol van de nationale parlements in de Europese Unie en uit dat betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. De controle die in dat verband wordt uitgeoefend door de nationale parlements, wordt bovendien net op strafrechtelijk vlak versterkt<sup>(44)</sup>.

Ten slotte moeten de bewuste verordeningen de grondrechten eerbiedigen, zoals die worden gewaarborgd door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het recht van de Unie<sup>(45)</sup>. Ze moeten eveneens de rechten en vrijheden in acht nemen die bepaald zijn in het Handvest van de grondrechten, waaraan dezelfde rechtskracht als aan de Verdragen wordt toegekend<sup>(46)</sup>. Het Hof van Justitie van de Europese

(41) Article 294 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

(42) Article 86, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

(43) Article 39 de l'actuel Traité sur l'Union européenne.

(44) Article 7 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

(45) Article 6, paragraphe 3, du Traité sur l'Union européenne.

(46) Article 6, paragraphe 1, du Traité sur l'Union européenne.

(41) Artikel 294 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

(42) Artikel 86, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

(43) Artikel 39 van het huidige Verdrag betreffende de Europese Unie.

(44) Artikel 7 van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

(45) Artikel 6, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

(46) Artikel 6, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

hésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Cour européenne des droits de l'homme assureront le contrôle du respect de ces instruments par les autorités européennes.

19.3. Il résulte de ce qui précède, outre ce qui a été exposé ci-avant sous les n<sup>os</sup> 12 à 14 en ce qui concerne la relation entre la Constitution belge et l'ordre juridique européen, non seulement que l'article 86 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne suscite pas d'objection, vu l'article 34 de la Constitution, au regard du principe de légalité dans sa dimension strictement formelle (l'attribution de compétence au pouvoir législatif fédéral) <sup>(47)</sup> mais également qu'il y satisfait en tant qu'il a comme corollaire l'exigence de garanties équivalentes quant à l'intervention d'une assemblée démocratiquement élue et à un contrôle juridictionnel effectif aux fins de sauvegarder les droits fondamentaux, et ce tant par ce qu'il dispose en lui-même que par le pouvoir qu'il attribue aux organes européens.

20. Au terme de l'examen de ces questions, l'avis n<sup>o</sup> 44.028/AG, précité, donné ce jour, sur un avant-projet de loi 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, a attiré l'attention de l'autorité fédérale sur la considération suivante :

« [...] comme il a été exposé plus haut, sous les nos 10, in fine, et 11, il peut apparaître souhaitable de procéder à une révision de la Constitution pour l'hypothèse où les règlements européens prévus par l'article 86, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne devaient susciter des discussions au regard de la Constitution belge.

Il s'agit d'un exemple des cas dans lesquels il a été suggéré plus haut, indépendamment même de la conception que l'on se fait de l'article 34 de la Constitution, d'envisager une révision de la Constitution, en vue d'assurer la parfaite mise en harmonie entre les ordres juridiques constitutionnel et européen <sup>(48)</sup>.

Il appartient au pouvoir constituant d'apprécier s'il est recouru à cet effet à une révision constitutionnelle et, dans l'affirmative, si cette révision se fait sur la base de la procédure actuellement organisée par l'article 195 de la Constitution ou si elle est mise en oeuvre selon une procédure simplifiée, ce qui suppose une révision préalable de cette dernière disposition dans le sens par exemple de ce qui est suggéré sous le n<sup>o</sup> 11, plus haut. Une révision tendant à tenir compte de la création et de l'organisation du Parquet européen pourrait intervenir dès à présent ou être reportée au moment où l'un des règlements prévus par l'article 86 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne doit être adopté; cette dernière option paraît préférable dès lors qu'elle permettra mieux au pouvoir constituant d'apprécier les incidences réelles du règlement sur la Constitution belge. » <sup>(49)</sup>.

#### E. La révision des Traités

21. L'article 48 du Traité sur l'Union européenne a pour objet les procédures de révision des Traités :

(47) Voir les n<sup>os</sup> 17 et 18, ci-avant.

(48) Voir les n<sup>os</sup> 10, in fine, et 11, plus haut. Pareille révision constitutionnelle pourrait même apparaître finalement comme exigée si la conception développée dans le présent avis de l'article 34 de la Constitution, dans le prolongement de l'avis du 15 février 2005 sur des avant-projets d'assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, devait ne pas être partagée par la Cour constitutionnelle.

(49) Avis n<sup>o</sup> 44.028/AG précité, observation n<sup>o</sup> 20.

Unie en, na de toetreding van de Europese Unie tot het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, het Europees Hof voor de rechten van de mens, zullen toetsen of de Europese autoriteiten deze instrumenten in acht nemen.

19.3. Bovendien hetgeen uiteengezet is in de nummers 12 tot 14 hierboven over de verhouding tussen de Belgische Grondwet en de Europese rechtsorde, volgt uit het vorenstaande niet alleen dat artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie geen aanleiding geeft tot enig bezwaar, gelet op artikel 34 van de Grondwet, uit het oogpunt van het legaliteitsbeginsel in zijn strikt formele dimensie (de toekenning van bevoegdheid aan de federale wetgevende macht) <sup>(47)</sup>, maar ook dat dit artikel voldoet aan het bepaalde van de Grondwet in zoverre het als gevolg heeft dat gelijkwaardige waarborgen worden vereist inzake het optreden van een democratisch verkozen vergadering en een doeltreffende rechterlijke toetsing om de grondrechten te beschermen, en dit zowel door wat het zelf bepaalt als door de bevoegdheid die het aan de Europese organen toekent.

20. Na het onderzoek van die aangelegenheden is in het voormelde advies 44.028/AV, dat vandaag is gegeven over een voorontwerp van wet 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, de aandacht van de federale overheid gevestigd op de volgende overweging :

« [...] zoals in de nrs. 10, in fine, en 11 hierboven is uiteengezet, [kan het] wenselijk lijken de Grondwet te herzien ingeval de Europese verordeningen waarvan in artikel 86, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie gewag wordt gemaakt, aanleiding zouden geven tot discussie op basis van de Belgische Grondwet.

Het gaat om een voorbeeld van de gevallen waarin hierboven is voorgesteld, zelfs los van de opvatting die men over artikel 34 van de Grondwet heeft, een herziening van de Grondwet te overwegen om de grondwettelijke en Europese rechtsorde perfect met elkaar in overeenstemming te brengen <sup>(48)</sup>.

Het staat aan de grondwetgever uit te maken of hiertoe een grondwetsherziening wordt doorgevoerd en, zo ja, of deze herziening plaatsheeft op basis van de thans bij artikel 195 van de Grondwet geregelde procedure dan wel of ze volgens een vereenvoudigde procedure wordt uitgevoerd, wat een voorafgaande herziening van laatstgenoemde bepaling veronderstelt in de zin van wat bijvoorbeeld in nr. 11 hierboven voorgesteld is. Een herziening die ertoe strekt rekening te houden met de totstandkoming en de organisatie van het Europees openbaar ministerie zou vanaf nu kunnen plaatshebben of kunnen worden uitgesteld totdat één van de verordeningen waarvan in artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie gewag wordt gemaakt, moet worden aangenomen; deze laatste optie lijkt verkieslijk daar ze de grondwetgever beter in staat stelt de werkelijke weerslag van de verordening op de Belgische Grondwet te beoordelen. » <sup>(49)</sup>.

#### E. De herziening van de Verdragen

21. Artikel 48 van het Verdrag betreffende de Europese Unie betreft de procedures voor de herziening van de Verdragen :

(47) Zie de nrs. 17 en 18 hierboven.

(48) Zie de nrs. 10, in fine, en 11 hierboven. Zo'n grondwetsherziening zou uiteindelijk zelfs een vereiste kunnen blijken indien het Grondwettelijk Hof niet de opvatting zou delen die in dit advies over artikel 34 van de Grondwet is uiteengezet in het verlengde van het advies van 15 februari 2005 over voorontwerpen houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

(49) Voormeld advies 44.028/AV, opmerking nr. 20.

- ses paragraphes 2 à 5 prévoient une procédure dite « ordinaire » de révision des Traités;
- son paragraphe 6 envisage une première procédure dite « simplifiée » de révision;
- son paragraphe 7 prévoit une seconde procédure dite « simplifiée » de révision.

Par ailleurs, plusieurs dispositions particulières du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoient également, sur des points spécifiques, la modification de certaines règles. Il s'agit de ses articles 25, deuxième alinéa, 218, paragraphe 8, deuxième alinéa, *in fine*, 223, paragraphe 1, deuxième alinéa, 262 et 311, troisième alinéa.

Le point commun entre les procédures organisées respectivement par les paragraphes 2 à 5 et par le paragraphe 6 de l'article 48 ainsi que par les dispositions particulières qui viennent d'être citées consiste en la nécessité d'une ratification ou d'une approbation par l'ensemble des États membres « conformément à leurs règles constitutionnelles respectives » pour que les actes modificatifs puissent entrer en vigueur <sup>(50)</sup>. L'admissibilité de ces procédures est examinée ci-après, sous le littera a) <sup>(51)</sup>, au regard des dispositions de la Constitution et des législations organiques des communautés et des régions qui portent sur la conclusion des traités, lesquelles sont applicables également à la modification des traités.

La procédure organisée par l'article 48, paragraphe 7, ne prévoit pas de ratification ou d'approbation nationale selon les règles constitutionnelles par lesquelles les États consentent traditionnellement à être liés en droit international. Il s'agit d'une disposition, qualifiée de « clause-passerelle générale ». Les Traités contiennent également des « clauses-passerelle spécifiques ». La compatibilité de ces « clauses-passerelle » avec les dispositions précitées de la Constitution et des législations organiques des communautés et des régions est examinée plus bas, sous le littera b) <sup>(52)</sup>.

a) *L'article 48, paragraphes 2 à 6, du Traité sur l'Union européenne et les articles 25, deuxième alinéa, 218, paragraphe 8, deuxième alinéa, in fine, 223, paragraphe 1, deuxième alinéa, 262 et 311, troisième alinéa, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*

22. L'article 48, paragraphes 2 à 5 du Traité sur l'Union européenne, relatif à la procédure de révision ordinaire, dispose ce qui suit :

« 2. Le gouvernement de tout État membre, le Parlement européen ou la Commission peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision des traités. Ces projets peuvent, entre autres, tendre à accroître ou à réduire les compétences attribuées à l'Union dans les traités. Ces projets sont transmis par le Conseil au Conseil européen et notifiés aux parlements nationaux.

3. Si le Conseil européen, après consultation du Parlement européen et de la Commission, adopte à la majorité simple une décision favorable à l'examen des modifications proposées, le président du Conseil européen convoque une Convention composée de représentants des parlements nationaux, des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, du Parlement européen et de la Commission. La Banque centrale européenne est également consultée dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire. La Convention examine les projets de révision et adopte par consensus une recommandation à une Conférence des représentants des gouvernements des États membres telle que prévue au paragraphe 4.

(50) Article 48, paragraphes 4, deuxième alinéa, et 6, deuxième alinéa, troisième phrase, du Traité sur l'Union européenne.

(51) N<sup>os</sup> 22 à 25.

(52) N<sup>os</sup> 26 à 30.

- de leden 2 tot 5 ervan voorzien in een zogeheten « gewone » procedure voor de herziening van de Verdragen;
- lid 6 voorziet in een eerste, zogeheten « vereenvoudigde » herzieningsprocedure;
- lid 7 voorziet in een tweede, zogeheten « vereenvoudigde » herzieningsprocedure.

Voorts voorzien verscheidene bijzondere bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie eveneens, wat een aantal specifieke punten betreft, in de wijziging van bepaalde regels. Het betreft de artikelen 25, tweede alinea, 218, lid 8, tweede alinea, *in fine*, 223, lid 1, tweede alinea, 262 en 311, derde alinea.

De procedures waarin respectievelijk wordt voorzien bij de leden 2 tot 5 en in lid 6 van artikel 48, alsmede bij de voornoemde bijzondere bepalingen, hebben het volgende gemeen : de wijzigingen kunnen pas in werking treden nadat ze door alle lidstaten zijn bekrachtigd of goedgekeurd « overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen » <sup>(50)</sup>. Onder punt a) hierna wordt onderzocht of die procedures aanvaardbaar zijn <sup>(51)</sup> in het licht van de grondwettelijke bepalingen en van de wetten houdende organisatie van de gemeenschappen en de gewesten die betrekking hebben op het sluiten van verdragen, welke wetten ook toepasselijk zijn op het wijzigen van verdragen.

De procedure omschreven in artikel 48, lid 7, voorziet niet in bekrachtiging of goedkeuring door de lidstaten volgens de grondwettelijke regels op basis waarvan ze traditioneel ermee instemmen internationaalrechtelijk erdoor gebonden te zijn. Het betreft hier een bepaling, « algemene overbruggingsclausule » genaamd. De Verdragen bevatten eveneens « specifieke overbruggingsclausules ». In punt b) hierna wordt onderzocht of die « overbruggingsclausules » bestaanbaar zijn met de voornoemde grondwettelijke bepalingen en met de wetten houdende organisatie van de gemeenschappen en de gewesten <sup>(52)</sup>.

a) *Artikel 48, leden 2 tot 6, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en de artikelen 25, tweede alinea, 218, lid 8, tweede alinea, in fine, 223, lid 1, tweede alinea, 262 en 311, derde alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie*

22. Artikel 48, leden 2 tot 5, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, een artikel dat voorziet in de gewone herzieningsprocedure, bepaalt het volgende :

« 2. De regering van iedere lidstaat, het Europees Parlement en de Commissie kunnen de Raad ontwerpen tot herziening van de Verdragen voorleggen. Die ontwerpen kunnen, onder andere, de door de Verdragen aan de Unie toegedeelde bevoegdheden uitbreiden of beperken. Zij worden door de Raad aan de Europese Raad toegezonden en worden ter kennis van de nationale parlementen gebracht.

3. Indien de Europese Raad, na raadpleging van het Europees Parlement en van de Commissie, met gewone meerderheid van stemmen besluit dat de voorgestelde wijzigingen worden besproken, roept de voorzitter van de Europese Raad een Conventie bijeen die is samengesteld uit vertegenwoordigers van de nationale parlementen, van de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten, van het Europees Parlement en van de Commissie. Ook de Europese Centrale Bank wordt geraadpleegd in geval van institutionele wijzigingen op monetair gebied. De Conventie beziet de ontwerpen tot herziening en neemt bij consensus een aanbeveling aan ten behoeve van een Conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, als bepaald in lid 4.

(50) Artikel 48, lid 4, tweede alinea, en lid 6, tweede alinea, derde zin, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

(51) Nrs. 22 tot 25.

(52) Nrs. 26 tot 30.

Le Conseil européen peut décider à la majorité simple, après approbation du Parlement européen, de ne pas convoquer de Convention lorsque l'ampleur des modifications ne le justifie pas. Dans ce dernier cas, le Conseil européen établit le mandat pour une Conférence des représentants des gouvernements des États membres.

4. Une Conférence des représentants des gouvernements des États membres est convoquée par le président du Conseil en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter aux traités.

Les modifications entrent en vigueur après avoir été ratifiées par tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

5. Si à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature d'un traité modifiant les traités, les quatre cinquièmes des États membres ont ratifié ledit traité et qu'un ou plusieurs États membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question. ».

Le paragraphe 6 de la même disposition, qui instaure une procédure de révision simplifiée, est libellé comme suit :

« 6. Le gouvernement de tout État membre, le Parlement européen ou la Commission peut soumettre au Conseil européen des projets tendant à la révision de tout ou partie des dispositions de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatives aux politiques et actions internes de l'Union.

Le Conseil européen peut adopter une décision modifiant tout ou partie des dispositions de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le Conseil européen statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen et de la Commission ainsi que de la Banque centrale européenne dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire. Cette décision n'entre en vigueur qu'après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

La décision visée au deuxième alinéa ne peut pas accroître les compétences attribuées à l'Union dans les traités. ».

Les articles 25, deuxième alinéa, 218, paragraphe 8, deuxième alinéa, *in fine*, 223, paragraphe 1, deuxième alinéa, 262 et 311, troisième alinéa, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne contiennent des dispositions comparables sur des points spécifiques <sup>(53)</sup>.

23. En vertu de l'article 167, § 2, de la Constitution, les traités ne peuvent avoir d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres. Selon

De Europese Raad kan met gewone meerderheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement, besluiten geen Conventie bijeen te roepen indien de reikwijdte van de wijzigingen bijeenroeping niet rechtvaardigt. In dit laatste geval stelt de Europese Raad het mandaat van een Conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten vast.

4. Een Conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten wordt door de voorzitter van de Raad bijeengeroepen, teneinde in onderlinge overeenstemming de in de Verdragen aan te brengen wijzigingen vast te stellen.

De wijzigingen treden in werking nadat zij door alle lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen zijn bekrachtigd.

5. Indien vier vijfde van de lidstaten een verdrag houdende wijziging van de Verdragen twee jaar na de ondertekening ervan hebben bekrachtigd en een of meer lidstaten moeilijkheden bij de bekrachtiging hebben ondervonden, bespreekt de Europese Raad de kwestie. ».

Lid 6 van diezelfde bepaling, dat voorziet in een vereenvoudigde herzieningsprocedure, bepaalt het volgende :

« 6. De regering van een lidstaat, het Europees Parlement en de Commissie kunnen de Europese Raad ontwerpen tot gehele of gedeeltelijke herziening van de bepalingen van het derde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie over het intern beleid en optreden van de Unie voorleggen.

De Europese Raad kan een besluit nemen tot gehele of gedeeltelijke wijziging van de bepalingen van het derde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De Europese Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement en van de Commissie alsmede van de Europese Centrale Bank in geval van institutionele wijzigingen op monetair gebied. Dit besluit treedt pas in werking na door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen te zijn goedgekeurd.

Het in de tweede alinea bedoelde besluit kan geen uitbreiding van de door de Verdragen aan de Unie toegedeelde bevoegdheden inhouden. ».

De artikelen 25, tweede alinea, 218, lid 8, tweede alinea, *in fine*, 223, lid 1, tweede alinea, 262 en 311, derde alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bevatten bepalingen die vergelijkbaar zijn wat een aantal specifieke punten betreft <sup>(53)</sup>.

23. Op grond van artikel 167, § 2, van de Grondwet kunnen verdragen slechts gevolgd hebben nadat ze de instemming van de Kamers hebben

(53) S'agissant des « orientations et projets d'intérêt commun » en matière de réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures du transport, des télécommunications et de l'énergie « qui concernent le territoire d'un État membre », l'article 172, deuxième alinéa, du Traité, sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit aussi « l'approbation de l'État membre concerné », sans référence toutefois aux procédures constitutionnelles de ratification ou d'approbation des traités. Il s'agit en réalité d'une procédure particulière d'adoption d'un acte de droit dérivé et cette question est donc indépendante de celle qui fait l'objet du présent examen. En toute hypothèse, cette disposition figure déjà à l'article 156 actuel du Traité instituant la Communauté européenne et n'a été ni insérée ni modifiée par le Traité de Lisbonne.

(53) Artikel 172, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepaalt eveneens, wat betreft de « richtsnoeren en projecten van gemeenschappelijk belang » inzake de trans-Europese netwerken op het gebied van vervoers-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur « die betrekking hebben op het grondgebied van een lidstaat », dat « de goedkeuring van de betrokken lidstaten vereist » is, zonder dat evenwel wordt verwezen naar de grondwettelijke procedures van bekrachtiging of goedkeuring van de verdragen. In werkelijkheid betreft het een bijzondere procedure van goedkeuring van een akte van afgeleid recht, en deze kwestie staat bijgevolg los van die welke thans wordt onderzocht. Hoe dan ook kwam deze bepaling reeds voor in het huidige artikel 156 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en is ze niet ingevoegd of gewijzigd bij het Verdrag van Lissabon.

l'article 167, §§ 3 et 4, de la Constitution, les Parlements communautaires et régionaux doivent marquer leur assentiment aux traités portant sur leurs compétences <sup>(54)</sup>.

24. L'article 48, paragraphes 2 à 6, du Traité sur l'Union européenne ne soulève aucune objection de constitutionnalité sur ce point puisqu'il dispose expressément que la révision n'entre en vigueur qu'après la ratification des modifications « par tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives » ou après l'approbation de la décision européenne fixant la modification « par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ».

Il en va de même en ce qui concerne les dispositions spécifiques citées ci-avant, qui contiennent des dispositions comparables.

25. Par ailleurs, dès que les négociations seront ouvertes pour les révisions prévues par l'article 48, paragraphes 2 à 6, du Traité sur l'Union européenne et dans les dispositions spécifiques précitées, il conviendra d'en informer les Chambres et chacun des Parlements communautaires et régionaux, en ce compris l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune et l'Assemblée de la Commission communautaire française.

Conformément à l'article 48, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne, les projets tendant à la révision des traités doivent être notifiés par le Conseil aux « parlements nationaux » <sup>(55)</sup>.

*b) L'article 48, paragraphe 7, du Traité sur l'Union européenne (la « clause-passerelle générale ») et les « clauses-passerelle spécifiques »*

26. L'article 48, paragraphe 7, du Traité sur l'Union européenne, relatif à la seconde procédure de révision simplifiée, qui contient ce qu'il est convenu d'appeler la « clause-passerelle générale », dispose ce qui suit :

(54) Voir également l'article 16, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'article 5, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, les articles 4, alinéa 2, et 63, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, l'article 4, 1<sup>o</sup>, du décret II du 19 juillet 1993 de la Communauté française attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, l'article 4, 1<sup>o</sup>, du décret III du 22 juillet 1993 de la Commission communautaire française attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, les articles 9 à 11 de l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes et l'article 2 de l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et le Collège réuni de la Commission communautaire commune, relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes. Voir aussi, sur les compétences de la Commission communautaire française en ce qui concerne la conclusion des traités, l'avis n° 27.270/4 du 18 mars 1998 sur un avant-projet de décret de la Commission communautaire française portant approbation de l'accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux modalités d'exercice des relations internationales de la Commission communautaire française (*Doc. parl., Ass. Comm. comm. fr., 1997-1998, n° 63/1*).

(55) Sur les questions suscitées au regard du système fédéral belge par la notion de « parlements nationaux » dans le Traité de Lisbonne et ses Protocoles, il est renvoyé aux n°s 30 et 32 à 34, plus loin.

verkregen. Krachtens artikel 167, §§ 3 en 4, van de Grondwet moeten de gemeenschaps- en gewestparlementen hun instemming verlenen met de verdragen die betrekking hebben op hun bevoegdheden <sup>(54)</sup>.

24. Bij artikel 48, leden 2 tot 6, van het Verdrag betreffende de Europese Unie rijst er wat dit betreft geen grondwettigheidsbezwaar, aangezien het uitdrukkelijk bepaalt dat de herziening slechts in werking treedt nadat de wijzigingen « door alle lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen zijn bekrachtigd » of nadat het Europees besluit dat de wijziging vaststelt « door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen » is goedgekeurd.

Hetzelfde geldt voor de hierboven geciteerde specifieke bepalingen, die vergelijkbare voorschriften bevatten.

25. Bovendien dienen, overeenkomstig artikel 168 van de Grondwet en artikel 16, § 2, tweede lid, van de genoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, de kamers en elk van de gemeenschaps- en gewestparlementen, met inbegrip van de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie, zodra de onderhandelingen over de herzieningen bedoeld in artikel 48, leden 2 tot 6, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en in de hoger vermelde specifieke bepalingen zijn gestart, daarvan op de hoogte worden gebracht.

Overeenkomstig artikel 48, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie moeten de ontwerpen tot herziening van de Verdragen door de Raad ter kennis van de « nationale parlementen » worden gebracht <sup>(55)</sup>.

*b) Artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (de « algemene overbruggingsclausule ») en de « specifieke overbruggingsclausules »*

26. Artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat de tweede vereenvoudigde herzieningsprocedure betreft en dat de zogenaamde « algemene overbruggingsclausule » bevat, luidt als volgt :

(54) Zie ook artikel 16, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 5, § 1, van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, de artikelen 4, tweede lid, en 63, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, artikel 4, 1<sup>o</sup>, van het decreet II van 19 juli 1993 van de Franse Gemeenschap tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, artikel 4, 1<sup>o</sup>, van het decreet III van 22 juli 1993 van de Franse Gemeenschapscommissie tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie, de artikelen 9 tot 11 van het Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen en artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen. Zie ook, in verband met de bevoegdheden van de Franse Gemeenschapscommissie met betrekking tot het sluiten van verdragen, advies 27.270/4 van 18 maart 1998 over een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschapscommissie « portant approbation de l'accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux modalités d'exercice des relations internationales de la Commission communautaire française » (*Parl. St., Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie, 1997-1998, nr. 63/1*).

(55) In verband met de vragen die ten aanzien van het Belgische federale stelsel rijzen door het begrip « nationale parlementen » dat voorkomt in het Verdrag van Lissabon en de Protocollen ervan, wordt verwezen naar de nummers 30 en 32 tot 34, verderop in dit advies.

« 7. Lorsque le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou le titre V du présent traité prévoit que le Conseil statue à l'unanimité dans un domaine ou dans un cas déterminé, le Conseil européen peut adopter une décision autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée dans ce domaine ou dans ce cas. Le présent alinéa ne s'applique pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

Lorsque le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que des actes législatifs sont adoptés par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, le Conseil européen peut adopter une décision autorisant l'adoption desdits actes conformément à la procédure législative ordinaire.

Toute initiative prise par le Conseil européen sur la base du premier ou du deuxième alinéa est transmise aux parlements nationaux. En cas d'opposition d'un parlement national notifiée dans un délai de six mois après cette transmission, la décision visée au premier ou au deuxième alinéa n'est pas adoptée. En l'absence d'opposition, le Conseil européen peut adopter ladite décision.

Pour l'adoption des décisions visées au premier ou au deuxième alinéa, le Conseil européen statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent. ».

Les Traités contiennent par ailleurs des dispositions, qualifiées de « clauses-passerelle spécifiques », autorisant des organes européens à modifier des règles déterminées qui y sont mentionnées <sup>(56)</sup>.

27. Ces dispositions contiennent une délégation de pouvoirs à des organes européens pour modifier un certain nombre de dispositions, sans l'approbation des États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. La Belgique et ses entités fédérées pourraient donc être liées par une modification du Traité sans que les assemblées législatives compétentes y aient donné expressément leur assentiment <sup>(57)</sup>. Le fait que, le cas échéant, les décisions du Conseil européen ou du Conseil doivent être prises à l'unanimité ne change rien à cette constatation <sup>(58)</sup>.

(56) Tel est le cas pour l'article 31, paragraphe 3, du Traité sur l'Union européenne et les articles 81, paragraphe 3, 83, paragraphe 1, troisième alinéa, 86, paragraphe 4, 98, 107, paragraphe 2, c), 126, paragraphe 14, 129, paragraphe 3, 153, paragraphe 2, quatrième alinéa, 192, paragraphe 2, deuxième alinéa, 281, deuxième alinéa, 300, paragraphe 5, 308, troisième alinéa, 312, paragraphe 2, deuxième alinéa, et 333 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

(57) Voir les textes applicables sous le n° 23 et la note n° 54, plus haut.

(58) La plupart des « clauses-passerelle » prévoient que les décisions sont prises à l'unanimité. Tel n'est toutefois pas le cas des décisions envisagées par les articles 98, 107, paragraphe 2, c), 129, paragraphe 3, 281, deuxième alinéa, et 300, paragraphe 5, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

« 7. Indien het derde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie of titel V van het onderhavige Verdrag voorschrijft dat de Raad op een bepaald gebied of in een bepaald geval met eenparigheid van stemmen besluit, kan de Europese Raad bij besluit bepalen dat de Raad op dat gebied of in dat geval met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit. Deze alinea is niet van toepassing op besluiten die gevolgen hebben op militair of defensiegebied.

Indien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie voorschrijft dat wetgevingshandelingen door de Raad volgens een bijzondere wetgevingsprocedure worden vastgesteld, kan de Europese Raad bij besluit bepalen dat die wetgevingshandelingen volgens de gewone wetgevingsprocedure worden vastgesteld.

Ieder initiatief van de Europese Raad op grond van de eerste of de tweede alinea wordt aan de nationale parlementen toegezonden. Indien binnen een termijn van zes maanden na die toezending door een nationaal parlement bezwaar wordt aangetekend, is het in de eerste of de tweede alinea bedoelde besluit niet vastgesteld. Indien geen bezwaar wordt aangetekend, kan de Europese Raad dat besluit vaststellen.

Voor de vaststelling van de in de eerste en de tweede alinea bedoelde besluiten, besluit de Europese Raad met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement, dat zich uitspreekt bij meerderheid van zijn leden. ».

De Verdragen bevatten voorts bepalingen, de zogenaamde « specifieke overbruggingsclausules », die het Europese instanties mogelijk maken een aantal erin vermelde regels te wijzigen <sup>(56)</sup>.

27. Bij deze bepalingen wordt aan Europese organen de bevoegdheid opgedragen om een aantal bepalingen te wijzigen zonder goedkeuring van de lidstaten overeenkomstig hun respectieve grondwettelijke bepalingen. België en de deelentiteiten ervan zouden dus gebonden kunnen zijn door een wijziging van het Verdrag zonder dat de bevoegde wetgevende vergaderingen daar uitdrukkelijk mee hebben ingestemd <sup>(57)</sup>. De omstandigheid dat, desgevallend, de besluiten van de Europese Raad of van de Raad met eenparigheid van stemmen moet worden genomen, doet niets af aan die vaststelling <sup>(58)</sup>.

(56) Dit is het geval voor artikel 31, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en de artikelen 81, lid 3, 83, lid 1, derde alinea, 86, lid 4, 98, 107, lid 2, c), 126, lid 14, 129, lid 3, 153, lid 2, vierde alinea, 192, lid 2, tweede alinea, 281, tweede alinea, 300, lid 5, 308, derde alinea, 312, lid 2, tweede alinea, en 333 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

(57) Zie de toepasselijke teksten onder bovenvermeld nr. 23 en voetnoot 54.

(58) De meeste « overbruggingsclausules » bepalen dat de besluiten met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld. Dit is echter niet het geval met de besluiten waarvan sprake is in artikelen 98, 107, lid 2, c), 129, lid 3, 281, tweede alinea, en 300, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Tant la Cour de cassation <sup>(59)</sup> que la section de législation du Conseil d'État <sup>(60)</sup> admettent que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à une modification à celui-ci. Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, §§ 2 à 4, de la Constitution et avec l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, deux conditions doivent être réunies : il faut que les Chambres législatives et, le cas échéant, les Parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futures modifications <sup>(61)</sup> et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces modifications.

En ce qui concerne la première condition, selon laquelle les assemblées législatives doivent connaître les limites de futures modifications, les limites dans lesquelles la procédure de l'article 48, paragraphe 7, du Traité sur l'Union européenne et des autres « clauses-passerelle spécifiques » peut être appliquée sont clairement définies dans ces dispositions.

En effet, le texte définit tout d'abord les limites quant au fond.

D'une part, s'agissant de l'article 48, paragraphe 7, du Traité sur de l'Union européenne, la procédure peut uniquement être appliquée dans les « domaine[s] » ou « cas déterminé[s] » pour lesquels le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou le titre V du Traité sur l'Union européenne prévoit que le Conseil « statue à l'unanimité » <sup>(62)</sup> ou lorsque des actes législatifs européens sont adoptés par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale <sup>(63)</sup>; il s'agit – il est vrai – d'un nombre important de dispositions des Traités, mais qui sont clairement identifiées. En outre, les dispositions concernant l'unanimité au Conseil ne peuvent être modifiées si elles ont des implications militaires ou dans le domaine de la défense <sup>(64)</sup>. Par ailleurs, s'agissant des « clauses-passerelle spécifiques », elles mentionnent leur champ d'application de manière précise.

D'autre part, les limites sont fixées en ce qui concerne le résultat de la modification. À l'article 48, paragraphe 7, du Traité sur de l'Union européenne, elle peut uniquement tendre soit à remplacer la procédure de l'unanimité au Conseil par une décision adoptée à la majorité qualifiée, soit à remplacer la procédure législative spéciale prévue pour l'adoption d'actes législatifs par la procédure législative ordinaire. En ce qui

Zowel het Hof van cassatie <sup>(59)</sup> als de afdeling wetgeving van de Raad van State <sup>(60)</sup> aanvaarden dat onder bepaalde voorwaarden de wetgevende vergaderingen vooraf kunnen instemmen met een verdrag of met een wijziging van een verdrag. Opdat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, §§ 2 tot 4, van de Grondwet en met artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, moet aan twee voorwaarden worden voldaan : het is vereist dat de Wetgevende Kamers en, in voorkomend geval, de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen <sup>(61)</sup> en dat ze uitdrukkelijk aangeven dat ze met die wijzigingen instemmen.

Wat de eerste voorwaarde betreft, namelijk dat de wetgevende vergaderingen de grenzen van toekomstige wijzigingen moeten kennen, zijn de grenzen waarbinnen de procedure van artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van de andere « specifieke overbruggingsclausules » kan worden toegepast in die bepalingen duidelijk aangegeven.

In de eerste plaats worden immers de grenzen inhoudelijk omschreven.

Eenzijds kan de procedure voorgeschreven bij artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie alleen worden toegepast « op een bepaald gebied of in een bepaald geval » waarvoor het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie of titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie voorschrijft dat de Raad « met eenparigheid van stemmen besluit » <sup>(62)</sup>, of indien Europese wetgevingshandelingen door de Raad volgens een bijzondere wetgevingsprocedure worden vastgesteld <sup>(63)</sup>; het gaat om een weliswaar omvangrijk aantal verdragsbepalingen maar die duidelijk te identificeren zijn. Bovendien kunnen de bepalingen die betrekking hebben op de eenparigheid binnen de Raad niet worden gewijzigd indien ze betrekking hebben op militair of defensiegebied <sup>(64)</sup>. Voorts wordt met betrekking tot de « specifieke overbruggingsclausules » de werkingssfeer ervan nauwkeurig vermeld.

Anderzijds worden de grenzen bepaald wat betreft het resultaat van de wijziging. In artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie kunnen ze er alleen toe strekken om hetzij de procedure van de eenparigheid binnen de Raad te vervangen door een beslissing met een gekwalificeerde meerderheid, hetzij de bijzondere wetgevingsprocedure voor het aannemen van wetgevingshandelingen te vervangen door de ge-

(59) Cass., 19 mars 1981, *Pas.*, 1981, I, n° 417; J.T., 1982, 565, et là note de J. Verhoeven; Cass., 2 mai 2002, n° C.99.0518.N.

(60) Voir notamment l'avis n° 33.510/3 du 28 mai 2002 sur l'avant-projet devenu la loi du 17 décembre 2002 portant assentiment à la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et aux annexes I et II, faites à Aarhus le 25 juin 1998 (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-1235/1, p. 48); l'avis n° 35.792/2/V du 20 août 2003 sur l'avant-projet devenu le décret du 27 novembre 2003 portant assentiment à la Convention sur les polluants organiques persistants, faite à Stockholm, le 22 mai 2001, ainsi qu'à ses annexes (*Doc. parl.*, C.R.W., 2003/2004, n° 575/1, p. 10); l'avis n° 36.170/1 du 11 décembre 2003 sur l'avant-projet de loi portant assentiment à la Convention sur la sécurité sociale entre le Royaume de Belgique et la République de Croatie, signée à Bruxelles le 31 octobre 2001 (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 957/1).

(61) Voir notamment les avis cités dans la note précédente.

(62) Article 48, paragraphe 7, premier alinéa, du Traité sur l'Union européenne.

(63) Article 48, paragraphe 7, deuxième alinéa, du Traité sur l'Union européenne.

(64) Article 48, paragraphe 7, premier alinéa, deuxième phrase, du Traité sur l'Union européenne.

(59) Cass., 19 maart 1981, *Arr. Cass.*, 1980-1981, 808; J.T., 1982, 565, en noot J. Verhoeven; Cass., 2 mei 2002, nr. C.99.0518.N.

(60) Zie o.m. advies 33.510/3 van 28 mei 2002 over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan de wet van 17 december 2002 houdende instemming met het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en met de Bijlagen I en II, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998 (*Parl. St.*, Senaat, 2001-2002, nr. 2-1235/1, blz. 48); advies 35.792/2/V van 20 augustus 2003 over het voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 27 november 2003 houdende instemming met het Verdrag inzake persistente organische verontreinigende stoffen, gesloten te Stockholm op 22 mei 2001, alsmede met de Bijlagen erbij (*Parl. St.*, W.G.R., 2003/2004, nr. 575/1, blz. 10); advies 36.170/1 van 11 december 2003 over het voorontwerp van wet houdende instemming met de Overeenkomst betreffende de sociale zekerheid tussen het Koninkrijk België en de Republiek Kroatië, ondertekend te Brussel op 31 oktober 2001 (*Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 957/1).

(61) Zie inzonderheid de adviezen waarnaar in de vorige voetnoot wordt verwezen.

(62) Artikel 48, lid 7, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

(63) Artikel 48, lid 7, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

(64) Artikel 48, lid 7, eerste alinea, tweede zin, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.



concerne les «clauses-passerelle spécifiques», le résultat envisagé de la modification est chaque fois clairement exposé.

Les dispositions à l'examen prévoient ensuite dans quelles limites de procédure les modifications envisagées des traités peuvent intervenir. S'agissant en outre de la « clause-passerelle générale » inscrite à l'article 48, paragraphe 7, du Traité sur l'Union européenne, la possibilité est ouverte aux parlements nationaux de faire connaître leur opposition à la modification envisagée.

Dans ces circonstances, rien ne s'oppose sur le plan juridique à ce que le législateur soit invité à marquer au préalable son assentiment aux futures modifications du Traité qui résultent des « clauses-passerelle » à l'examen.

28. L'avant-projet d'ordonnance à l'examen ne contient aucune disposition comportant pareil assentiment anticipé.

Pareille insertion n'est aucunement requise. H est toutefois recommandé de procéder de la sorte, en manière telle que soit évitée toute difficulté quant à l'entrée en vigueur dans l'ordre juridique interne des modifications qui seraient apportées dans l'avenir aux Traités sur la base des « clauses-passerelle » examinées ci-avant <sup>(65)</sup>.

Cet assentiment anticipé ne pourra toutefois porter que sur les modifications envisagées par ces «clauses-passerelle» qui traitent, au moins partiellement, de matières relevant de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale.

Les observations qui suivent sont émises dans la perspective d'une prise en considération de la présente recommandation.

29.1. Ce qui précède n'empêche pas que puissent être adoptées, en application des dispositions précitées, des modifications ultérieures des Traités auxquelles le Parlement ne pourrait pas, actuellement, donner son assentiment.

Afin de permettre au Parlement, dans ce cas, d'informer le Gouvernement qu'il ne marque pas son accord sur une modification donnée (et que, concernant cet amendement, il revient dès lors sur son assentiment anticipé), il est recommandé généralement que l'avant-projet soit complété par une disposition prévoyant l'obligation, pour le Gouvernement, de notifier au Parlement toute modification aux Traités, dans un délai raisonnable <sup>(66)</sup>.

Une telle recommandation ne s'impose pas en l'espèce : l'article 168 de la Constitution et l'article 16, § 2, alinéa 2, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, disposition applicable à l'ensemble des entités fédérées <sup>(67)</sup>, prévoient en effet déjà en ce qui concerne les traités instituant les

(65) Voir en ce sens l'article 2, alinéas 2 et 3, de l'avant-projet et de loi 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; voir aussi l'observation n° 29 faite dans l'avis n° 44.028/AG, rendu ce jour, sur cet avant-projet de loi.

(66) Dans ce sens : voir notamment les avis mentionnés dans la note n° 60.

(67) L'article 16 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 est rendu applicable à la Communauté germanophone, à la Région de Bruxelles-Capitale, à la Commission communautaire commune et à la Commission communautaire française par l'article 5, § 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 31 décembre 1983, les articles 4, alinéa 2, et 63, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989, l'article 4, 1<sup>o</sup>, du décret II précité du 19 juillet 1993 et l'article 4, 1<sup>o</sup>, du décret III précité du 22 juillet 1993.

wone wetgevingsprocedure. Wat de « specifieke overbruggingsclausules » betreft, wordt het voorgenomen resultaat van de wijziging telkenmale duidelijk uiteengezet.

Voorts schrijven de onderzochte bepalingen voor binnen welke procedure grenzen dergelijke verdragswijzigingen kunnen tot stand komen. Meer bepaald in het geval van de « algemene overbruggingsclausule » waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie wordt de nationale parlementen de mogelijkheid geboden om bezwaar aan te tekenen tegen de voorgenomen wijziging.

In de gegeven omstandigheden is er geen juridisch beletsel tegen dat de wetgever wordt uitgenodigd om vooraf zijn instemming te betuigen met de toekomstige verdragswijzigingen die voortvloeien uit de onderzochte « overbruggingsclausules ».

28. Het voorliggende voorontwerp van ordonnantie bevat geen enkele bepaling die een dergelijke voorafgaande instemming omvat.

Het opnemen van een dergelijke bepaling is geenszins vereist. Nochtans wordt voorgesteld om aldus te werk te gaan, zodat elke moeilijkheid wordt vermeden in verband met de inwerkingtreding in de interne rechtsorde van de wijzigingen die in de toekomst in de Verdragen zouden worden aangebracht op basis van de « overbruggingsclausules » die hiervoor zijn onderzocht <sup>(65)</sup>.

Die voorafgaande instemming mag evenwel alleen betrekking hebben op wijzigingen die in het vooruitzicht zijn gesteld in die « overbruggingsclausules » en die, op zijn minst gedeeltelijk, betrekking hebben op aangelegenheden die onder de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ressorteren.

De overwegingen die hierna volgen, worden alleen gemaakt in het vooruitzicht dat deze aanbeveling wordt gevolgd.

29.1. Het voorgaande neemt niet weg dat, met toepassing van de genoemde bepalingen, toekomstige wijzigingen in de Verdragen aangenomen kunnen worden waarmee het Parlement thans niet zou kunnen instemmen.

Om het Parlement dan de mogelijkheid te bieden de Regering ervan in kennis te stellen dat het niet instemt met een bepaalde wijziging (en dat het dus met betrekking tot die wijziging terugkomt op zijn voorafgaande instemming), wordt doorgaans voorgesteld om het voorontwerp aan te vullen met een bepaling die voorziet in de verplichting voor de Regering om elke wijziging van de Verdragen binnen een werkzame termijn aan het Parlement mee te delen <sup>(66)</sup>.

Zulk een aanbeveling is in het onderhavige geval niet noodzakelijk : artikel 168 van de Grondwet en artikel 16, § 2, tweede lid, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat van toepassing is op alle deel entiteiten <sup>(67)</sup>, bepalen immers al in verband met de verdragen tot op

(65) Zie in deze zin artikel 2, tweede en derde lid, van het voorontwerp van wet 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; zie eveneens opmerking nr. 29 van advies nr. 44.028/AV dat vandaag over dat voorontwerp van wet is gegeven.

(66) In die zin: zie inzonderheid de adviezen die in voetnoot nr. 60 worden aangehaald.

(67) Artikel 16 van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 is van toepassing verklaard op de Duitstalige Gemeenschap, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie bij artikel 5, § 1, van de voormelde wet van 31 augustus 1983, de artikelen 4, tweede lid, en 63, eerste lid, van de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989, artikel 4, 1<sup>o</sup>, van het voormelde decreet II van 19 juli 1993 en artikel 4, 1<sup>o</sup>, van het voormelde decreet III van 22 juli 1953.

Communautés européennes ainsi que les traités et actes subséquents qui les ont modifiés ou complétés que, dès l'ouverture des négociations en vue de leur révision – ce qui vise aussi les présentes procédures de révision simplifiées des traités – les différentes assemblées législatives concernées doivent en être informées.

L'article 48, paragraphe 7, troisième alinéa, du Traité sur l'Union européenne dispose en outre ce qui suit :

« Toute initiative prise par le Conseil européen sur la base du premier ou du deuxième alinéa est transmise aux parlements nationaux. ».

Conformément à l'article 6 du Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, cette obligation d'information incombe au Conseil européen. Ce dernier ne peut adopter une décision qu'après un délai de six mois à dater de la notification de l'initiative aux parlements nationaux <sup>(68)</sup>.

Ces deux obligations d'information, celle visée à l'article 168 de la Constitution et à l'article 16, § 2, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 <sup>(69)</sup>, d'une part, et celle visée à l'article 48, paragraphe 7, alinéa 3, du Traité sur l'Union européenne et à l'article 6 du Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, d'autre part, ont chacune une portée différente (quant à la détermination du titulaire de l'obligation, du destinataire de l'obligation d'information <sup>(70)</sup>, de son champ d'application, du moment où l'information doit être transmise, etc.). Il est possible, toutefois, que ces deux obligations d'information se chevauchent quelque peu, mais, dans ce cas, il appartient au gouvernement concerné d'organiser son obligation d'information, en vertu de l'article 168 de la Constitution et de l'article 16, § 2, alinéa 2, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, de telle sorte qu'elle ait une valeur ajoutée par rapport à l'obligation prévue dans le traité à l'examen, par exemple en commentant et en analysant la proposition (en ce qui concerne la portée de la proposition, l'impact pour la Belgique, les considérations politiques, la prise de position envisagée par le Gouvernement, etc.).

Il convient d'observer par ailleurs que, pour les autres dispositions du Traité de Lisbonne, qui comportent une « clause-passerelle spécifique », cette obligation d'information du parlement national n'est pas prévue <sup>(71)</sup>.

29.2. Ces procédures permettront au Parlement, dûment informé, de décider s'il revient sur son assentiment anticipé aux modifications envisagées, ce qui aurait pour effet d'empêcher le Gouvernement de marquer son accord à cette modification. Il n'est en effet pas indiqué qu'à l'égard de la Belgique un accord international entre en vigueur dans l'ordre juridique international et non dans l'ordre interne.

Dans ces conditions, il appartient au législateur d'apprécier s'il ne convient pas d'insérer à l'article 2 de la loi d'assentiment en projet une

(68) Sur la prise en considération des Parlements des entités fédérées en qualité de « Parlement national » au sens de ce Protocole, voir, ci-après, les nos 30 et 32.

(69) Voir également les dispositions citées dans la note n° 67.

(70) Voir le n° 30, ci-après.

(71) C'est toutefois le cas pour l'article 81, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, mais pas pour l'article 31, paragraphe 3, du Traité sur l'Union européenne et les articles 83, paragraphe 1, troisième alinéa, 86, paragraphe 4, 98, 107, paragraphe 2, c, 126, paragraphe 14, 129, paragraphe 3, 153, paragraphe 2, quatrième alinéa, 192, paragraphe 2, deuxième alinéa, 281, deuxième alinéa, 300, paragraphe 5, 308, troisième alinéa, 312, paragraphe 2, deuxième alinéa, et 333 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

direction van de Europese Gemeenschappen en de daaruit voortvloeiende verdragen en akten waarbij die verdragen worden gewijzigd of aangevuld dat, zodra onderhandelingen worden aangevat om die verdragen te herzien – wat ook voorliggende vereenvoudigde verdragswijzigingen inhoudt – de verschillende betrokken wetgevende vergaderingen daarvan op de hoogte moeten worden gebracht.

Artikel 48, lid 7, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt bovendien ook het volgende :

« Jeder initiatief van de Europese Raad op grond van de eerste of tweede alinea wordt aan de nationale parlementen toegezonden. ».

Overeenkomstig artikel 6 van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie, rust deze informatieverplichting op de Europese Raad. Deze laatste kan slechts een besluit vaststellen na verloop van zes maanden nadat de nationale parlementen van het initiatief op de hoogte werden gebracht <sup>(68)</sup>.

Beide informatieverplichtingen, deze bedoeld in artikel 168 van de Grondwet en in artikel 16, § 2, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 <sup>(69)</sup> enerzijds en deze bedoeld in artikel 48, lid 7, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 6 van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie anderzijds, hebben elk een verschillende draagwijdte (inzake het bepalen van degene op wie de verplichting rust, de adressaat van de informatieplicht <sup>(70)</sup>, het toepassingsgebied, het ogenblik waarop de informatie moet worden verstrekt, enzovoort). De beide informatieverplichtingen kunnen wel in enige mate overlappen, maar het komt dan aan de betrokken regering toe om zijn informatieverplichting conform artikel 168 van de Grondwet en artikel 16, § 2, tweede lid, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 zo te organiseren dat deze een toegevoegde waarde heeft ten opzichte van deze waarin wordt voorzien in het voorliggende verdrag, bijvoorbeeld door het verlenen van een nadere toelichting bij en duiding van het voorstel (met betrekking tot draagwijdte van het voorstel, impact voor België, politieke discussie, voorstel van regeringsstandpunt, enzovoort).

Er moet overigens worden opgemerkt dat, voor de andere bepalingen van het Verdrag van Lissabon waarin in een "specifieke overbruggingsclausule" is voorzien, niet in een dergelijke informatieverplichting aan het nationaal parlement is voorzien <sup>(71)</sup>.

29.2. Deze procedures zullen het mogelijk maken dat het Parlement deugdelijk ingelicht zal kunnen beslissen of het terugkomt op zijn voorafgaande instemming met de voorgestelde wijzigingen, wat tot gevolg zou hebben dat de regering die wijziging niet kan goedkeuren. Het is immers niet wenselijk dat ten aanzien van België een internationale overeenkomst in werking treedt in de internationale rechtsorde, doch niet in de interne rechtsorde.

In die omstandigheden staat het aan de wetgever om te oordelen of in artikel 2 van de ontworpen instemmingswet een bepaling moet worden

(68) In verband met de gelijkgeschikeling van de Parlementen van de deelentiteiten met het « nationaal parlement » in de zin van inzonderheid dat Protocol, zie, infra, de nrs. 30 en 32.

(69) Zie ook de bepalingen die in voetnoot 67 worden aangehaald.

(70) Zie nr. 30, hierna.

(71) Dit is wel het geval voor artikel 81, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, maar niet voor artikel 31, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en de artikelen 83, lid 1, derde alinea, 86, lid 4, 98, 107, lid 2, c, 126, lid 14, 129, lid 3, 153, lid 2, vierde alinea, 192, lid 2, tweede alinea, 281, tweede alinea, 300, lid 5, 308, derde alinea, 312, lid 2, tweede alinea, en 333 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

disposition prévoyant qu'en cas d'opposition du Parlement aux modifications envisagées, il revient au Gouvernement de ne pas y consentir.

30. La procédure ouverte par la transmission de l'initiative du Conseil européen en matière de révision simplifiée soulève une question plus spécifique, eu égard aux compétences des parlements des entités fédérées en la matière.

L'article 48, paragraphe 7, alinéa 3, du Traité sur l'Union européenne dispose en effet qu'en cas d'opposition d'un « parlement national » à la révision, notifiée dans un délai de six mois après la transmission visée ci-dessus, la décision européenne ne peut être adoptée. Ce n'est qu'en l'absence d'opposition que le Conseil européen peut adopter ladite décision <sup>(72)</sup>.

Lors de la signature du Traité de Lisbonne, le Gouvernement belge a fait une déclaration «relative aux parlements nationaux». Cette déclaration n° 51 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. ».

Sans qu'il soit nécessaire d'examiner de manière générale la validité juridique des déclarations unilatérales <sup>(73)</sup>, celle qui est ici examinée, dont l'Acte final se limite à «prendre acte», alors que le même Acte final déclare en « adopter » d'autres, ne peut être considérée comme liant les autorités européennes ou les autres États membres de l'Union européenne. Au demeurant, lorsque, dans les textes conventionnels soumis à l'assentiment du Parlement <sup>(74)</sup>, il est fait état pour les États fédéraux ou régionaux d'institutions parlementaires autres que celles du niveau fédéral ou national, le texte le précise de manière expresse, comme à l'article 6, premier alinéa, deuxième phrase, du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. De même, la référence à la notion de « système parlementaire » faite par exemple à l'article 7, paragraphe 1, deuxième alinéa, seconde phrase, du même Protocole et à l'article 8 du Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne concerne uniquement des dispositions portant sur la réglementation des hypothèses d'un système de monocaméralisme ou de bicaméralisme, nécessairement envisagé au niveau national (ou fédéral); l'article 7, paragraphe 1, deuxième alinéa, seconde phrase, du Protocole précité sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité n'envisage d'ailleurs pas d'autre hypothèse que celle où un «parlement national» disposerait au maximum de deux assemblées <sup>(75)</sup>. En toute hypothèse, l'article 48, paragraphe 7, alinéa 3, du Traité sur l'Union européenne, ne vise que les «parlements nationaux» ou le «parlement national». Il existe en tout cas de sérieuses incertitudes quant à l'effectivité de la déclaration précitée de la Belgique au sein de l'ordre juridique européen.

(72) Voir également l'article 81, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, pour ce qui concerne le Conseil.

(73) Selon J. Verhoeven, une déclaration interprétative est celle « par laquelle l'État se contente de préciser le sens qu'il prête à une obligation qu'il ne conteste pas » et à laquelle « [a]ucune autorité particulière ne peut [...] être attachée » (J. Verhoeven, *Droit international public*, Bruxelles, 2000, p. 407).

(74) En vertu de l'article 51 du Traité sur l'Union européenne, « Les protocoles et annexes du présent traité en font partie intégrante. ».

(75) L'article 7, paragraphe 1, deuxième alinéa, seconde phrase, est en effet rédigé comme suit :

« Dans un système parlementaire national bicaméral, chacune des deux chambres dispose d'une voix. » (voir, ci-après, le n° 32).

ingevoegd die voorschrijft dat indien het Parlement bezwaar aantekent tegen de voorgestelde wijzigingen, de regering met die wijzigingen niet kan instemmen.

30. De procedure die in gang wordt gezet door het toezenden van het initiatief van de Europese Raad inzake de vereenvoudigde herziening doet een meer specifieke vraag rijzen, gelet op de bevoegdheden van de parlementen van de deelentiteiten ter zake.

Artikel 48, lid 7, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt immers dat het Europees besluit niet kan worden vastgesteld als een « nationaal parlement » bezwaar aantekent tegen de herziening die ter kennis is gebracht binnen een termijn van zes maanden na de voornoemde toezending. Slechts indien geen bezwaar is aangetekend, kan de Europese Raad dat besluit vaststellen <sup>(72)</sup>.

Bij de ondertekening van het Verdrag van Lissabon heeft de Belgische Regering een verklaring « inzake de nationale parlementen » afgelegd. Die verklaring nr. 51 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. ».

Zonder dat de rechtsgeldigheid van de unilaterale verklaringen <sup>(73)</sup> algemeen hoeft te worden onderzocht, kan de hier onderzochte verklaring – waarvan alleen « akte [wordt] genomen » in de Slotakte, terwijl in dezelfde Slotakte staat dat andere verklaringen worden « vastgesteld » – niet bindend worden geacht voor de Europese instanties of voor de andere lidstaten van de Europese Unie. Overigens, wanneer in de verdragsteksten die aan het Parlement om instemming zijn voorgelegd <sup>(74)</sup>, in verband met federale of gewestelijke Staten gewag wordt gemaakt van parlementaire instellingen andere dan die op federaal of nationaal niveau, dan wordt dat uitdrukkelijk in de tekst vermeld, zoals in artikel 6, eerste alinea, tweede zin, van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Zo ook heeft de verwijzing naar het begrip « parlementair stelsel » in bijvoorbeeld artikel 7, lid 1, tweede alinea, tweede zin, van dat Protocol en artikel 8 van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie alleen betrekking op bepalingen over de regeling van de gevallen van een éénkamerstelsel of een tweekamerstelsel, waarbij noodzakelijkerwijze aan het nationale (of federale) niveau wordt gedacht; in artikel 7, lid 1, tweede alinea, tweede zin, van het voornoemde Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid wordt overigens geen ander geval behandeld dan dat waarbij een « nationaal parlement » over ten hoogste twee wetgevende vergaderingen beschikt <sup>(75)</sup>. Hoe dan ook, artikel 48, lid 7, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie heeft alleen betrekking op de « nationale parlementen » of het « nationaal parlement ». Het is in ieder geval lang niet zeker dat de voormelde verklaring van België binnen de Europese rechtsorde werkzaam is.

(72) Zie ook artikel 81, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie voor wat de Raad betreft.

(73) Volgens J. Verhoeven is een interpretatieve verklaring een verklaring « par laquelle l'Etat se contente de préciser le sens qu'il prête à une obligation qu'il ne conteste pas et à laquelle [a]ucune autorité particulière ne peut [...] être attachée ». (J. Verhoeven, *Droit international public*, Brussel, 2000, blz. 407).

(74) Krachtens artikel 51 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, « [maken] de protocollen en bijlagen bij dit verdrag [...] een integreerend deel daarvan uit ».

(75) Artikel 7, lid 1, tweede alinea, tweede zin, luidt immers :

« In een nationaal parlementair stelsel met twee kamers heeft elk van de twee kamers een stem. » (zie infra, nr. 32).

Il 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, alinéa 3, du Traité sur l'Union européenne <sup>(76)</sup>.

La déclaration précitée paraît dès lors devoir s'entendre comme apportant une explication de la manière dont la Belgique mettra en oeuvre en droit interne les dispositions considérées du Traité de Lisbonne. Pareille déclaration ne soulève aucun problème sur le plan juridique <sup>(77)</sup>.

Il faut toutefois avoir à l'esprit qu'en vertu du principe général de bonne foi <sup>(78)</sup>, cette déclaration est opposable à l'État belge proprement dit et à ses organes <sup>(79)</sup>. Dans certaines circonstances, pareille déclaration peut même être regardée comme un engagement unilatéral de l'État concerné <sup>(80)</sup>. Dès lors, pour la mise en oeuvre du droit d'opposition, prévu à l'article 48, paragraphe 7, alinéa 3, du Traité sur l'Union européenne, les autorités belges compétentes devront se laisser guider par la déclaration n° 51.

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 <sup>(81)</sup>.

#### F. La participation des autorités belges au Conseil européen

31. L'une des innovations du Traité de Lisbonne consiste à considérer le Conseil européen comme un organe de l'Union, qui se voit attribuer un pouvoir de décision dans un certain nombre de matières <sup>(82)</sup>. C'est notamment le cas pour ce qui concerne les procédures de révision simplifiées prévues à l'article 48, paragraphe 7, du Traité sur l'Union européenne.

(76) Ce qui précède vaut aussi pour l'article 81, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

(77) A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge, C.U.P., 2000, 103.

(78) Voir, entre autres, C.I.J., 11 juin 1998, Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria, exceptions préliminaires, *Rec. C.I.J.*, 1998, p. 275, § 38 et les références qui y sont faites.

(79) D. Carreau commente l'opposabilité des déclarations comme suit : « ces actes unilatéraux contribuant à rendre le comportement de l'État opposable aux États tiers. Il s'agit ici de l'effet d'estoppel. L'estoppel est initialement une institution empruntée à la procédure judiciaire anglaise. L'estoppel interdit à une partie devant un tribunal anglais d'adopter une position contraire à celle qu'elle a prise précédemment. Autrement dit, il s'agit là d'une règle de bon sens qui signifie simplement que l'on ne peut pas se contredire. » (D. Carreau, *Droit international*, Paris, Pedone, 1997, p. 219, n° 565).

(80) Paragraphe 1<sup>er</sup> des *Guiding Principles applicable to unilateral declarations of States capable of creating legal obligations, adopted by the International Law Commission at its fifty-eighth session* (UN Doc. A/61/10).

(81) Sur cette question, voir le n° 32, ci-après.

(82) Voir, entre autres, l'article 13 du Traité sur l'Union européenne.

Het valt dus te betwijfelen of de Europese instanties, wat België betreft, ervan uitgaan dat de wetgevende vergaderingen van de deelentiteiten onder het begrip « nationaal parlement » in de zin van artikel 48, lid 7, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie vallen <sup>(76)</sup>.

De voorliggende verklaring lijkt dan ook eerder te moeten worden 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. Een dergelijke verklaring doet juridisch geen problemen rijzen <sup>(77)</sup>.

Men moet er zich wel rekenschap van geven dat een dergelijke verklaring op basis van het algemeen beginsel van goede trouw <sup>(78)</sup> tegenwerpbaar is aan de Belgische Staat zelf en aan zijn organen <sup>(79)</sup>. Onder omstandigheden kan een dergelijke verklaring zelfs als een eenzijdige verbintenis van de betrokken Staat worden beschouwd <sup>(80)</sup>. In de implementatie van het bezwaarrecht bedoeld in artikel 48, lid 7, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie zullen de bevoegde Belgische overheden zich bijgevolg moeten laten leiden door verklaring nr. 51.

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 <sup>(81)</sup>.

#### F. Vertegenwoordiging van de Belgische overheid in de Europese Raad

31. Eén van de vernieuwingen van het Verdrag van Lissabon is dat de Europese Raad als een instelling van de Unie wordt erkend waaraan in een aantal aangelegenheden beslissingsbevoegdheid wordt verleend <sup>(82)</sup>. Dit is onder meer het geval voor wat betreft de vereenvoudigde verdragswijzigingen zoals voorzien door artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

(76) Het vorenstaande geldt eveneens voor artikel 81, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

(77) A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge, C.U.P., 2000, 103.

(78) Zie o.m. I.C.J., 11 juni 1998, Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria, Preliminary Objections, *I.C.J. Rep.*, 1998, 275, § 38 en verwijzingen aldaar.

(79) D. Carreau licht de tegenstelbaarheid van verklaringen als volgt toe : « ces actes unilatéraux contribuant à rendre le comportement de l'État opposable aux États tiers. Il s'agit ici de l'effet d'estoppel. L'estoppel est initialement une institution empruntée à la procédure judiciaire anglaise. L'estoppel interdit à une partie devant un tribunal anglais d'adopter une position contraire à celle qu'elle a prise précédemment. Autrement dit, il s'agit là d'une règle de bon sens qui signifie simplement que l'on ne peut pas se contredire. » (D. Carreau, *Droit international*, Paris, Pedone, 1997, blz. 219, nr. 565).

(80) Paragraaf 1 van de *Guiding Principles applicable to unilateral declarations of States capable of creating legal obligations, adopted by the International Law Commission at its fifty-eighth session* (UN Doc. A/61/10).

(81) Zie hieromtrent nr. 32 hierna.

(82) Zie onder meer artikel 13 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

Les accords de coopération actuels du 8 mars 1994 concernent uniquement la représentation de l'État belge au Conseil des ministres de l'Union européenne (dans le Traité de Lisbonne : « le Conseil »)<sup>(83)</sup>. Dès lors, les autorités compétentes devront adopter des mesures pour la représentation, la prise de position et le comportement de vote au sein du Conseil européen. Afin de procurer un fondement juridique adéquat à un tel accord de coopération, il est recommandé de compléter l'article 81, § 6, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles sur la question de la représentation au Conseil européen. À cette fin, on pourrait remplacer, dans la disposition précitée, «du Conseil des Communautés européennes» par «du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne».

*G. Le rôle des parlements nationaux et le contrôle de subsidiarité et de proportionnalité*

32. Le principe de subsidiarité et le principe de proportionnalité sont deux principes fondamentaux qui régissent l'exercice des compétences de l'Union. L'article 5, paragraphes 3 et 4, du Traité sur l'Union européenne dispose à cet égard :

« 3. En vertu du principe de subsidiarité, 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, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.

Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité conformément à la procédure prévue dans ce protocole.

4. En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.

Les institutions de l'Union appliquent le principe de proportionnalité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. ».

Le Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne dispose que les documents de consultation de la Commission et les projets d'actes législatifs sont transmis aux « parlements nationaux »<sup>(84)</sup>. En ce qui concerne les projets d'actes législatifs, un délai de huit semaines est observé avant l'adoption du texte concerné par le Conseil<sup>(85)</sup>. Les «parlements nationaux» peuvent ensuite adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, un avis motivé concernant la conformité d'un projet d'acte législatif avec le principe de subsidiarité, selon la procédure prévue par le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité<sup>(86)</sup>. L'article 8 du Protocole cité en premier dispose :

(83) L'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les communautés et les régions, relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne, et l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'Etat fédéral, les communautés, les régions et le Collège réuni de la Commission communautaire commune relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de ministres de l'Union européenne.

(84) Articles 1<sup>er</sup> et 2 du Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne.

(85) Voir l'article 4 du même Protocole.

(86) Article 3 du même Protocole.

De huidige samenwerkingsakkoorden van 8 maart 1994 hebben enkel betrekking op de vertegenwoordiging van de Belgische Staat in de Raad van Ministers van de Europese Unie (in het Verdrag van Lissabon : « de Raad »)<sup>(83)</sup>. De betrokken overheden zullen bijgevolg een regeling moeten treffen voor de vertegenwoordiging, de standpuntbepaling en het stemgedrag in de Europese Raad. Teneinde een dergelijk samenwerkingsakkoord een degelijke juridische basis te verlenen, is het aan te bevelen om artikel 81, § 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan te vullen met de situatie van de vertegenwoordiging in de Europese Raad. Hiertoe zou men in voornoemde bepaling « de Raad van de Europese Gemeenschappen » kunnen vervangen door « de Europese Raad en de Raad van de Europese Unie ».

*G. De rol van de nationale parlementen en de subsidiariteits- en evenredigheidsstoetsing*

32. Het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel zijn twee grondbeginselen inzake de uitoefening van de bevoegdheden van de Unie. Artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt daarover het volgende :

« 3. Krachtens het subsidiariteitsbeginsel treedt de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt.

De instellingen van de Unie passen het subsidiariteitsbeginsel toe overeenkomstig het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. De nationale parlementen zien er volgens de in dat protocol vastgelegde procedure op toe dat het subsidiariteitsbeginsel wordt geëerbiedigd.

4. Krachtens het evenredigheidsbeginsel gaan de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken.

De instellingen van de Unie passen het evenredigheidsbeginsel toe overeenkomstig het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. ».

In het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie wordt bepaald dat de discussiedocumenten van de Commissie en de ontwerpen van wetgevingshandelingen aan de « nationale parlementen » worden toegezonden<sup>(84)</sup>. Voor wat betreft de ontwerpen van wetgevingshandelingen moet daarbij een termijn van acht weken in acht worden genomen vooraleer de betrokken tekst door de Raad kan worden aangenomen<sup>(85)</sup>. De « nationale parlementen » kunnen vervolgens aan de voorzitter van het Europees Parlement, van de Raad en van de Commissie een met redenen omkleed advies toezenden betreffende de overeenstemming van een ontwerp van wetgevingshandeling met het subsidiariteitsbeginsel, volgens de procedure van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid<sup>(86)</sup>. Artikel 8 van het eerstgenoemde Protocol bepaalt:

(83) Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie, en samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie.

(84) Artikelen 1 en 2 van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie.

(85) Artikel 4 van hetzelfde Protocol.

(86) Artikel 3 van hetzelfde Protocol.

« Lorsque le système parlementaire national n'est pas monocaméral, les articles 1 à 7 s'appliquent aux chambres qui le composent. ».

Le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité prévoit une procédure selon laquelle les (chambres des) parlements nationaux peuvent intervenir en vue du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. À cette fin, les projets d'actes législatifs sont motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier leur respect <sup>(87)</sup>. Les (chambres des) parlements nationaux peuvent, comme il vient d'être précisé, exposer dans un délai de huit semaines, dans un avis motivé, les raisons pour lesquelles un projet d'acte législatif n'est pas conforme au principe de subsidiarité; les autorités européennes concernées doivent tenir compte de cet avis <sup>(88)</sup>. Lorsqu'un tiers des (chambres des) parlements nationaux des différents États membres ont transmis des avis motivés concernant une proposition d'acte législatif, celle-ci doit être réexaminée et l'autorité européenne concernée peut la maintenir, la modifier, ou la retirer <sup>(89)</sup>. Lorsqu'une majorité des (chambres des) parlements nationaux des divers États membres ont transmis un avis motivé sur une proposition d'acte législatif régie par la procédure législative ordinaire, la Commission peut uniquement maintenir la proposition si elle justifie, dans un avis motivé, la raison pour laquelle la proposition est effectivement conforme au principe de subsidiarité. Si une majorité de 55 % des membres du Conseil ou une majorité simple des membres du Parlement européen sont d'avis que la proposition n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité, l'examen de la proposition n'est pas poursuivi <sup>(90)</sup>.

Il peut se déduire de la déclaration du Royaume de Belgique relative aux parlements nationaux, examinée ci-dessus <sup>(91)</sup>, que les négociateurs belges du Traité entendaient que le mécanisme des deux protocoles, esquissé ci-dessus, concerne également les Parlements communautaires et régionaux. Pour les motifs exposés au point 30 ci-dessus, il n'est pas établi que les autorités européennes et les autres États membres puissent considérer les assemblées communautaires et régionales, voire l'une ou plusieurs d'entre elles, comme constituant le « parlement national » au sens des dispositions précitées des deux protocoles concernés, ainsi qu'il a déjà été exposé dans l'avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État du 15 février 2005 sur des avant-projets portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Dans ce dernier avis, le Conseil d'État suggéra la procédure suivante :

« Vu l'autonomie des communautés et des régions dans les matières pour lesquelles elles sont compétentes par application de la Constitution ou en vertu de celle-ci et vu la nature de l'avis sur le principe de subsidiarité, qui implique une appréciation de la possibilité des communautés et régions de réaliser elles-mêmes d'une manière adéquate les objectifs de la législation européenne en projet, il s'impose d'élaborer, sur le plan interne, une réglementation relative aux modalités selon lesquelles les différents parlements communautaires et/ou régionaux peuvent être associés à la procédure d'avis à donner par les «deux chambres du parlement national» sur la conformité de la législation européenne avec le principe de subsidiarité.

(87) Article 5 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

(88) Articles 6 et 7, paragraphe 1, du même Protocole.

(89) Article 7, paragraphe 2, du même Protocole.

(90) Article 7, paragraphe 3, du même Protocole. Cette disposition est nouvelle par rapport au Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Voir également à ce sujet O. Tans, « De oranje kaart : een nieuwe rol voor nationale parlementen ? », *S.E.W.*, 2007, 442-446.

(91) Voir le n° 30.

« Wanneer het nationale parlementaire stelsel geen éénkamerstelsel is, gelden de artikelen 1 tot en met 7 voor de kamers waaruit het bestaat. ».

Het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid voorziet in een procedure volgens dewelke de (kamers van de) nationale parlementen kunnen optreden met het oog op de naleving van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Hiertoe moeten ontwerpen van wetgevingshandelingen worden gemotiveerd in het licht van die beginselen in een subsidiariteits- en evenredigheidsmemorandum <sup>(87)</sup>. De (kamers van de) nationale parlementen kunnen, zoals zo-even werd beschreven, binnen een termijn van acht weken in een gemotiveerd advies uiteenzetten waarom een ontwerp van wetgevingshandeling niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel; de betrokken Europese instellingen moeten met dat advies rekening houden <sup>(88)</sup>. Wanneer één derde van de (kamers van de) nationale parlementen van de verscheidene lidstaten gemotiveerde adviezen hebben toegezonden over een bepaald ontwerp van wetgevingshandeling, moet het ontwerp opnieuw in overweging worden genomen en kan het door de betrokken Europese instelling worden gehandhaafd, gewijzigd of ingetrokken <sup>(89)</sup>. Wanneer een meerderheid van de (kamers van de) nationale parlementen van de verscheidene lidstaten een gemotiveerd advies hebben toegezonden over een voorstel van wetgevingshandeling waarvoor de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is, kan de Commissie het voorstel enkel handhaven wanneer zij in een gemotiveerd advies verantwoordt waarom het ontwerp wel strookt met het subsidiariteitsbeginsel. Als een meerderheid van 55 procent van de leden van de Raad of een gewone meerderheid van de leden van het Europees Parlement van oordeel is dat het voorstel niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel, wordt het voorstel verder niet in beschouwing genomen <sup>(90)</sup>.

Uit de hierboven reeds besproken verklaring van het Koninkrijk België inzake de nationale parlementen <sup>(91)</sup> kan worden opgemaakt dat het de bedoeling was van de Belgische onderhandelaars bij het verdrag om de zo-even geschetste regeling in de twee protocollen ook uitwerking te laten hebben ten aanzien van de Gemeenschaps- en Gewestparlementen. Om de redenen die hierboven onder nr. 30 zijn uiteengezet, staat niet vast dat de Europese instanties en de andere lidstaten de wetgevende vergaderingen van de gemeenschappen en de gewesten, laat staan één of meer daarvan, als een onderdeel kunnen beschouwen van het "nationaal parlement" in de zin van de voormelde bepalingen van de twee betrokken protocollen, zoals ook reeds werd uiteengezet in het advies van de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 15 februari 2005 over voorontwerpen houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

De Raad van State suggereerde toen de volgende werkwijze :

« Gelet op de autonomie van de gemeenschappen en de gewesten in de aangelegenheden waarvoor zij door of krachtens de Grondwet bevoegd zijn en gelet op de aard van het advies over het subsidiariteitsbeginsel, dat een beoordeling impliceert van de mogelijkheid van de gemeenschappen en gewesten om zelf op voldoende wijze de doelstellingen van de overwogen Europese wetgevingshandelingen te verwezenlijken, is het noodzakelijk op het interne vlak een regeling uit te werken over de wijze waarop de verschillende gemeenschaps- en/of gewestparlementen kunnen worden betrokken bij het uitbrengen van net advies door de «twee kamers van het nationaal parlement» over de overeenstemming van de Europese wetgevingshandeling met het subsidiariteitsbeginsel.

(87) Artikel 5 van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

(88) Artikelen 6 en 7, lid 1, eerste alinea, van hetzelfde Protocol.

(89) Artikel 7, lid 2, van hetzelfde Protocol.

(90) Artikel 7, lid 3, van hetzelfde Protocol. Dit onderdeel is nieuw in vergelijking met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Zie daarover ook O. Tans, « De oranje kaart: een nieuwe rol voor nationale parlementen ? », *S.E.W.*, 2007, 442-446.

(91) Zie nr.30.

L'article 81, §§ 6 et 7, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée règle déjà actuellement en droit interne la représentation de la Belgique au sein du Conseil des Communautés européennes <sup>(92)</sup> et la saisine par l'autorité fédérale d'une juridiction internationale ou supranationale, à la demande d'un gouvernement communautaire ou régional <sup>(93)</sup>. Les deux dispositions se réfèrent expressément à ce propos à un accord de coopération.

L'article 92bis, § 4bis, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale doit être complété par une disposition imposant un accord de coopération pour les avis à rendre par les chambres du «parlement national» au sujet de la conformité d'un acte législatif européen au principe de subsidiarité <sup>(94)</sup>. <sup>(95)</sup>.

Après cet avis, le 19 décembre 2005, les présidents des différentes assemblées législatives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions ont conclu un accord de coopération <sup>(96)</sup>. La nature exacte et la validité juridique de cet accord de coopération sont difficiles à cerner. H n'est pas possible de déduire formellement du texte de l'article 92bis, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles <sup>(97)</sup> que, comme c'est en revanche le cas pour les traités internationaux <sup>(98)</sup>, seul le pouvoir exécutif peut conclure des accords de coopération. On peut toutefois se demander si, au regard de cette disposition législative spéciale, des assemblées législatives peuvent être considérées comme des «autorités compétentes» susceptibles d'engager l'État fédéral, les communautés et les régions entre lesquels, conformément à l'article 92bis, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale précitée, des accords de coopération peuvent être conclus. La doctrine est divisée sur ce point <sup>(99)</sup>. On peut également se demander si les présidents des Parlements concernés sont habilités à conclure des accords de coopération au nom de leurs Parlements respectifs <sup>(100)</sup>.

(92) Article 81, § 6.

(93) Article 81, § 7.

(94) L'exposé relatif au projet de loi fédérale portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe (dossier n° 37.978/AG), déclare que la répartition des deux voix « en fonction du système parlementaire national » fera l'objet d'un accord de coopération entre le Parlement fédéral et les parlements régionaux et communautaires.

(95) N° 22 de l'avis cité.

(96) Accord de coopération entre les chambres législatives fédérales, les parlements des communautés et les parlements des régions tendant à la mise en oeuvre du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, paragraphe à Bruxelles le 19 décembre 2005, *Doc. parl.*, Parl., fl., 2005-06, n° 628/1. Curieusement, aucune autre assemblée parlementaire n'a publié l'accord de coopération sous la forme d'un document parlementaire. Voir également au sujet de cet accord de coopération, L. Van Looy, « Het Vlaams Parlement als « nationale parlement » in de Europese Unie. (Ceci n'est pas une fiction) », *T.v. W.*, 2007, 43-47.

(97) Le préambule de l'accord de coopération fait notamment référence à cette disposition législative spéciale.

(98) Article 167 de la Constitution.

(99) Dans un sens négatif : R. Moerenhout et J. Smets, *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, Anvers, Kluwer, 1994, 155-156. Dans un sens positif : L. Van Looy, *loc. cit.*, 43, qui se base à cet effet sur l'article 48bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (voir à cet égard, la note ci-après).

(100) L'article 48bis, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose que l'organe compétent pour agir au nom du Parlement dans les actes extrajudiciaires (c'est-à-dire en dehors des litiges judiciaires) est désigné par le règlement du Parlement. Il reste à savoir si cette disposition législative spéciale peut s'appliquer sans réserve à la conclusion, au nom du Parlement, d'accords de coopération qui ont une portée normative de même nature que celle de l'accord de coopération concerné.

Artikel 81, §§ 6 en 7, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 regelt thans reeds vanuit internrechtelijk oogpunt de vertegenwoordiging van België in de Raad van de Europese Gemeenschappen <sup>(92)</sup> en het optreden van de federale overheid voor een internationaal of supranationaal rechtcollege, op verzoek van een gemeenschaps- of gewestregering <sup>(93)</sup>. Beide bepalingen verwijzen daarbij uitdrukkelijk naar een samenwerkingsakkoord.

Artikel 92bis, § 4bis, eerste lid, van de bijzondere wet moet aangevuld worden met een bepaling over een verplicht samenwerkingsakkoord over het uitbrengen van de adviezen door de kamers van het « nationale parlement » over de overeenstemming van een Europese wetgevingshandeling met het subsidiariteitsbeginsel <sup>(94)</sup>. <sup>(95)</sup>.

Na dat advies hebben de voorzitters van de verscheidene wetgevende vergaderingen van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten op 19 december 2005 een samenwerkingsakkoord gesloten <sup>(96)</sup>. De precieze aard en de juridische geldigheid van dit samenwerkingsakkoord zijn niet erg duidelijk. Uit de tekst van artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen <sup>(97)</sup> kan formeel niet worden afgeleid dat het sluiten van samenwerkingsakkoorden alleen door de uitvoerende macht kan gebeuren, zoals wel het geval is voor de internationale verdragen <sup>(98)</sup>. Vraag is evenwel of wetgevende vergaderingen beschouwd kunnen worden als « bevoegde overheden » in de zin van die bijzondere wetsbepaling, die de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten waartussen luidens artikel 92bis, § 1, eerste lid, van de genoemde bijzondere wet de samenwerkingsakkoorden worden gesloten, kunnen binden. De rechtsleer is over dit punt verdeeld <sup>(99)</sup>. Het is bovendien de vraag of de voorzitters van de betrokken parlementen gemachtigd zijn om namens hun respectieve parlementen samenwerkingsakkoorden te sluiten <sup>(100)</sup>.

(92) Artikel 81, § 6.

(93) Artikel 81, § 7.

(94) In de toelichting bij het ontwerp van de federale wet houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (dossier nr. 37.978/AV) wordt verklaard dat de verdeling van de twee stemmen « op grond van het nationaal parlementair stelsel » het voorwerp zal uitmaken van een samenwerkingsakkoord tussen het federaal parlement en de parlementen van de gewesten en de gemeenschappen.

(95) Nr. 22 van het aangehaalde advies.

(96) Samenwerkingsakkoord 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, geparafeerd te Brussel op 19 december 2005, *Parl. St.*, VI. Parl., 2005-06, nr. 628/1. Merkwaardig genoeg heeft geen enkele andere parlementaire vergadering het samenwerkingsakkoord als parlementair stuk gepubliceerd. Zie over dit samenwerkingsakkoord ook L. Van Looy, « Het Vlaams Parlement als « nationale parlement » in de Europese Unie. (Ceci n'est pas une fiction) », *T.v. W.*, 2007, 43-47.

(97) Onder meer naar deze bijzondere wetsbepaling wordt in de aanhef van het samenwerkingsakkoord verwezen.

(98) Artikel 167 van de Grondwet.

(99) Negatief: R. Moerenhout en J. Smets, *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*, Antwerpen, Kluwer, 1994, 155-156. Positief: L. Van Looy, *loc. cit.*, 43, die zich daarvoor baseert op artikel 48bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (zie daarover de volgende voetnoot).

(100) Artikel 48bis, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt dat het orgaan bevoegd om namens het Parlement buiten rechte (d.i. buiten rechtsgedingen) op te treden, wordt aangewezen door het reglement van het Parlement. Het is nog de vraag of deze bijzondere wetsbepaling zonder meer toegepast kan worden op het sluiten van samenwerkingsakkoorden namens het Parlement die een dergelijke normatieve draagwijdte hebben als het betrokken samenwerkingsakkoord.

À cela s'ajoute que, si le texte de l'accord de coopération ne comporte pas de dispositions contraignantes pour les particuliers, il impose toutefois des obligations réciproques aux Parlements concernés, de sorte qu'à le supposer valablement conclu, l'accord de coopération requiert l'assentiment parlementaire pour qu'il puisse produire des effets <sup>(101)</sup>.

Il faut constater en outre que l'accord de coopération prévoit la possibilité de consulter le Conseil d'État en cas de contestation relative à la compétence d'un ou de plusieurs Parlements de se prononcer sur un projet d'acte législatif de l'Union européenne. Une note infrapaginale le confirme d'ailleurs, dans les termes suivants :

« Ceci requiert une modification des lois coordonnées sur le Conseil d'État, dont le Sénat prendra l'initiative. L'avis doit toujours être donné dans les trois langues nationales. ».

À ce jour, il n'y a pas encore eu d'initiative législative visant à modifier les lois coordonnées sur le Conseil d'État en ce sens.

L'accord de coopération n'entrerait formellement en vigueur que « le jour de l'entrée en vigueur du Traité établissant une Constitution pour l'Europe ». Dès lors que ce traité n'est jamais entré en vigueur, formellement, l'accord de coopération ne l'est pas non plus. Il est cependant précisé, qu'en attendant cette entrée en vigueur, les Parlements prennent dès à présent les mesures nécessaires à l'organisation du contrôle du respect du principe de subsidiarité (en ce compris l'échange d'informations).

En conclusion, la validité juridique de l'accord de coopération est incertaine et l'accord, en outre, est à tout le moins partiellement inopérant.

Les Parlements concernés doivent, en ce qui concerne le contrôle de subsidiarité, adopter un régime juridiquement valable et applicable, qui leur offre (principalement aux Parlements communautaires et régionaux) les garanties nécessaires. Abstraction faite de la question de savoir s'il est possible de concilier la participation des Parlements communautaires et régionaux avec le système prévu par le Traité lui-même <sup>(102)</sup>, il peut être recommandé de donner un fondement juridique adéquat à l'accord de coopération, de la manière exposée par le Conseil d'État dans son avis du 15 février 2005 sur des avant-projets d'assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, c'est-à-dire en modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, afin, comme pour les formes de coopération existant en matière de relations extérieures, de donner à l'accord de coopération une base juridique expresse, le cas échéant en prévoyant qu'il est directement conclu par les Parlements concernés plutôt que par le pouvoir exécutif.

33. Le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité prévoit également la possibilité, sur l'initiative (d'une chambre) d'un parlement national, de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'un recours contre un acte législatif pour violation du principe de subsidiarité. Selon cette disposition un État membre peut faire parvenir un tel recours à la Cour de justice « conformément à son ordre juridique, au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci ».

(101) Le Parlement flamand est le seul à avoir approuvé l'accord de coopération en séance plénière (*Ann., Parl., fl.*, 22 décembre 2005, n° 21, pp. 7-12).

(102) Voir à ce sujet le n° 30, ci-dessus.

Daar komt dan nog bij dat de regeling in het samenwerkingsakkoord weliswaar geen verbindende bepalingen bevat met betrekking tot particulieren, maar alleszins wederzijdse verplichtingen inhoudt ten aanzien van de betrokken parlementen, zodat de parlementaire instemming vereist is opdat het samenwerkingsakkoord, zo het al geldig zou zijn gesloten, gevolg zou kunnen hebben <sup>(101)</sup>.

Voorts moet worden vastgesteld dat het samenwerkingsakkoord voorziet in de mogelijkheid van de raadpleging van de Raad van State in geval van betwisting over de bevoegdheid van een of meer parlementen om zich uit te spreken over een bepaald ontwerp van wetgevingshandeling van de Europese Unie. In een voetnoot wordt dit overigens erkend :

« Dit vereist een wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, waarvoor de Senaat het initiatief zal nemen. Het advies moet steeds in de drie landstalen worden uitgebracht. ».

Tot op heden is er nog geen wetsinitiatief geformuleerd om de gecoördineerde wetten op de Raad van State in die zin te wijzigen.

Het samenwerkingsakkoord zou pas formeel in werking treden « op de dag waarop het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa in werking treedt ». Nu dat verdrag nooit in werking is getreden, is het samenwerkingsakkoord formeel gesproken ook niet werkzaam. Wel wordt bepaald dat in afwachting van die inwerkingtreding de parlementen nu reeds de nodige maatregelen nemen om de controle op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel (met inbegrip van de informatie-uitwisseling) te organiseren.

De conclusie is dan ook dat de juridische geldigheid van het samenwerkingsakkoord twijfelachtig is en dat het bovendien ten minste gedeeltelijk onwerkzaam is.

De betrokken parlementen dienen een juridisch geldige en werkzame regeling aan te nemen met betrekking tot de subsidiariteitscontrole, waardoor hen (en dan vooral de gemeenschaps- en gewestparlementen) de nodige waarborgen worden verschaft. Afgezien van de vraag of de betrokkenheid van de gemeenschaps- en gewestparlementen in overeenstemming kan worden gebracht met de regeling in het Verdrag zelf <sup>(102)</sup>, kan worden aanbevolen om het samenwerkingsakkoord een degelijke juridische basis te verlenen zoals de Raad van State in zijn advies over voorontwerpen houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa heeft uiteengezet, met andere woorden door een wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen waarbij, naar analogie van de bestaande samenwerkingsvormen inzake buitenlandse betrekkingen, een uitdrukkelijke basis zou worden geboden voor een samenwerkingsakkoord, waarbij desgevallend kan worden bepaald dat het rechtstreeks door de betrokken parlementen wordt gesloten, veeleer dan door de uitvoerende macht.

33. Het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid voorziet ook in de mogelijkheid om op initiatief van een (kamer van een) nationaal parlement bij het Hof van Justitie van de Europese Unie een beroep aanhangig te maken tegen een wetgevingshandeling wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel. Naar luid van die bepaling kan een dergelijk beroep door een lidstaat aan het Hof van Justitie worden toegezonden « overeenkomstig zijn rechtsorde [...] namens zijn nationale parlement of een kamer van dat parlement. ».

(101) Het Vlaams Parlement heeft als enige het samenwerkingsakkoord goedgekeurd in de plenaire vergadering (*Hand., Vl. Parl.*, 22 december 2005, nr. 21, blz. 7-12).

(102) Zie daarover hoger, nr. 30.



L'accord de coopération examiné ci-dessus ne comporte pas de disposition relative à l'introduction d'un tel recours. Il existe bien des dispositions législatives (dans des lois ordinaires ou des lois spéciales) concernant la procédure engagée par ou contre les chambres législatives <sup>(103)</sup>, mais on peut difficilement considérer que ces dispositions formulées en termes généraux sont suffisantes pour permettre une procédure devant la Cour de justice en exécution du Protocole.

Il appartient dès lors au législateur fédéral et au législateur spécial de prévoir des dispositions particulières afin de faire d'assurer également l'effectivité des règles du Protocole en la matière.

34. Pour le surplus, la compétence que l'article 48, paragraphe 7, du Traité sur l'Union européenne, des dispositions particulières des traités et les Protocoles précités confèrent au « parlement national » ou à leurs chambres ne suscite pas de difficulté sur le plan constitutionnel.

Certes, aucune disposition de la Constitution belge ne prévoit expressément cette attribution de compétence au Parlement. Toutefois, dès lors que, comme il a été rappelé plus haut, l'article 34 de la Constitution autorise le législateur à donner son assentiment à un traité qui confie des compétences lui appartenant à des institutions de droit international public <sup>(104)</sup>, il est admissible que ce transfert soit éventuellement subordonné, comme en l'espèce, à la possibilité offerte aux assemblées parlementaires de limiter la mise en oeuvre de ces compétences.

Pareille compétence est en outre compatible avec le système constitutionnel d'équilibre des pouvoirs, selon lequel les assemblées législatives disposent du pouvoir résiduel <sup>(105)</sup>, à la différence de ce que prévoit par exemple le système d'attribution résultant de l'article 105 de la Constitution en ce qui concerne le pouvoir exécutif fédéral. Il n'est donc pas nécessaire qu'une disposition constitutionnelle expresse confère une compétence particulière aux chambres législatives.

Il en va de même en ce qui concerne la législation organique des communautés et des régions, s'agissant des Parlements des entités fédérées.

#### IV. Le renvoi dans le droit positif belge en vigueur, aux règles de droit dérivé de l'Union européenne

35. Contrairement au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, le Traité de Lisbonne ne prévoit pas de classification et de terminologie fondamentalement nouvelle des actes juridiques de l'Union européenne.

L'article 288, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose, en français :

« Pour exercer les compétences de l'Union, les institutions adoptent des règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis. »

(103) Articles 42, 1<sup>o</sup>, et 705 du Code judiciaire, et article 48bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui s'applique à toutes les entités fédérées (l'article 48bis de la loi spéciale du 8 août 1980 a été déclaré applicable à la Communauté germanophone, la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française par l'article 44, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 31 décembre 1983, les articles 28, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989, l'article 4, 7<sup>o</sup>, du décret II précité du 19 juillet 1993 et l'article 4, 7<sup>o</sup>, du décret III précité du 22 juillet 1993).

(104) Voir les nos 7 à 10.

(105) A. Alen et K. Muylle, *Compendium van het Belgisch Staatsrecht*, 2004, 2<sup>e</sup> éd., n<sup>o</sup> 52, p. 37.

Het zo-even besproken samenwerkingsakkoord bevat geen bepalingen met betrekking tot het instellen van een dergelijk beroep. Er bestaan wel (bijzondere) wetbepalingen met betrekking tot de gedingvoering door en tegen wetgevende vergaderingen <sup>(103)</sup>, maar die algemeen geformuleerde bepalingen kunnen bezwaarlijk worden gezien als voldoende om een gedingvoering voor het Hof van Justitie in uitvoering van het Protocol mogelijk te maken.

Het is derhalve aan de federale wetgever en aan de bijzondere wetgever om hieromtrent in specifieke bepalingen te voorzien, teneinde de regeling ter zake waarin is voorzien in het Protocol ook werkzaam te maken.

34. Voorts rijzen er op grondwettelijk gebied geen moeilijkheden met betrekking tot de bevoegdheid die artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, bijzondere bepalingen in de verdragen en de voornoemde Protocollen verlenen aan het « nationaal parlement » of aan zijn kamers.

Weliswaar voorziet geen enkele bepaling in de Belgische Grondwet uitdrukkelijk in deze toewijzing van bevoegdheid aan het Parlement. Aangezien echter, zoals hierboven eraan is herinnerd, artikel 34 van de Grondwet de wetgever ertoe machtigt in te stemmen met een verdrag dat bevoegdheden die hem toekomen toevertrouwt aan volkenrechtelijke instellingen <sup>(104)</sup>, kan worden aanvaard dat die overdracht van bevoegdheid eventueel, zoals te dezen, afhankelijk wordt gesteld van de mogelijkheid voor de parlementaire vergaderingen om de uitvoering van die bevoegdheden in te perken.

Een zodanige bevoegdheid is overigens bestaanbaar met het grondwettelijke systeem van evenwicht onder de machten, volgens hetwelk de wetgevende vergaderingen over een residuaire bevoegdheid beschikken <sup>(105)</sup>, in tegenstelling tot bijvoorbeeld, wat de federale uitvoerende macht betreft, het systeem van toewijzing van bevoegdheden dat voortvloeit uit artikel 105 van de Grondwet. Het is dus niet nodig dat een uitdrukkelijke grondwetsbepaling een bijzondere bevoegdheid toewijst aan de wetgevende kamers.

Hetzelfde geldt voor de wetgeving tot organisatie van de gemeenschappen en de gewesten, wat de Parlementen van de deelentiteiten betreft.

#### IV. De verwijzing, in het geldende Belgische positief recht, naar de afgeleide rechtsregels van de Europese Unie

35. In tegenstelling tot het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa wordt in het Verdrag van Lissabon niet voorzien in een grondig nieuwe classificatie en terminologie van de rechtshandelingen van de Europese Unie.

Artikel 288, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepaalt, in het Nederlands :

« Teneinde de bevoegdheden van de Unie te kunnen uitoefenen, stellen de instellingen verordeningen, richtlijnen, besluiten, aanbevelingen en adviezen vast. »

(103) Artikelen 42, 1<sup>o</sup>, en 705 van het Gerechtelijk Wetboek, alsook artikel 48bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat van toepassing is op alle deelentiteiten (artikel 48bis, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 is van toepassing verklaard op de Duitstalige Gemeenschap, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie bij artikel 44, eerste lid, van de voormelde wet van 31 december 1983, de artikelen 28, eerste lid, en 72, eerste lid, van de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989, artikel 4, 7<sup>o</sup>, van het voormelde decreet II van 19 juli 1993 en artikel 4, 7<sup>o</sup>, van het voormelde decreet III van 22 juli 1993).

(104) Zie de nrs. 7 tot 10.

(105) A. Alen en K. Muylle, *Compendium van het Belgische Staatsrecht*, 2004, 2<sup>e</sup> ed nr. 52, blz. 37.

et en néerlandais :

« Teneinde de bevoegdheden van de Unie te kunnen uitoefenen, stellen de instellingen verordeningen, richtlijnen, besluiten, aanbevelingen en adviezen vast. ».

Il faut cependant attirer l'attention sur les modifications suivantes que le Traité de Lisbonne entend réaliser en ce qui concerne les actes juridiques de l'Union européenne.

Tout d'abord, dans la version néerlandaise, le terme « beschikking » (en français : « décision ») qui, dans l'actuel article 249 du Traité instituant la Communauté européenne, est défini comme « obligatoire dans tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne », est remplacé dans le Traité de Lisbonne par le terme « besluit ». Selon l'article 288, paragraphe 4, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne « [une] décision (en néerlandais : « besluit ») est obligatoire dans tous ses éléments. Lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci. ».

Ensuite, le Traité de Lisbonne abandonne le principe de la structure à trois piliers du droit de l'Union. La nouvelle structure fera en principe appel aux instruments juridiques traditionnels du droit communautaire, ce qui aura pour effet de faire disparaître les instruments des actuels deuxième et troisième piliers<sup>(106)</sup>. La politique en matière de politique étrangère et de sécurité commune reste toutefois soumise à des règles et procédures spécifiques<sup>(107)</sup>. Ainsi, l'adoption d'actes législatifs est exclue<sup>(108)</sup>, de sorte qu'il faudra recourir à des « décisions » dont la nature et la portée sont cependant différentes dans d'autres domaines de compétence de l'Union européenne<sup>(109)</sup>.

36. L'article 9 du Protocole sur les dispositions transitoires énonce ce qui suit :

« Les effets juridiques des actes des institutions, organes et organismes de l'Union adoptés sur la base du traité sur l'Union européenne avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne sont préservés aussi longtemps que ces actes n'auront pas été abrogés, annulés ou modifiés en application des traités. ».

La référence dans le droit interne au droit européen dérivé qui date d'avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne ne pose dès lors pas de problème, pour autant que ce droit dérivé soit encore applicable.

37. Il en va cependant autrement lorsque des dispositions de droit interne renvoient d'une manière générale à des décisions ou à des instruments des deuxième ou troisième piliers de l'Union européenne. Ces dispositions devront être adaptées préalablement à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne<sup>(110)</sup>.

(106) Voir respectivement les articles 12 et 34 de l'actuel Traité sur l'Union européenne.

(107) Article 24, paragraphe 1, deuxième alinéa, du Traité sur l'Union européenne.

(108) Articles 24, paragraphe 1, deuxième alinéa, et 31, paragraphe 1, du Traité sur l'Union européenne.

(109) Articles 25 et s., du Traité sur l'Union européenne.

(110) Voir par exemple, l'article 2, § 3, de la loi du 5 août 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne qui prévoit qu'« à titre transitoire et jusqu'à la transposition d'autres décisions-cadre du Conseil de l'Union européenne faisant application du principe de reconnaissance mutuelle, il y a lieu d'entendre, pour l'application de la présente loi, les termes « décision judiciaire » par « décision judiciaire tendant à la saisie d'un bien ». ».

en in het Frans :

« Pour exercer les compétences de l'Union, les institutions adoptent des règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis. ».

Niettemin moet de aandacht gevestigd worden op de volgende wijzigingen die het Verdrag van Lissabon met betrekking tot de rechtshandelingen van de Europese Unie wenst door te voeren.

In de eerste plaats wordt in de Nederlandse versie de term « beschikking », die in het huidige artikel 249 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap wordt omschreven als « verbindend in al haar onderdelen voor degenen tot wie zij uitdrukkelijk is gericht » door het Verdrag van Lissabon vervangen door de term « besluit ». Overeenkomstig artikel 288, vierde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is « [e]en besluit [...] verbindend in al haar onderdelen. Indien de adressaten worden vermeld, is zij alleen voor hen verbindend. ».

In de tweede plaats stapt het Verdrag van Lissabon principieel af van de drie-pijlerstructuur van het Unierecht. De nieuwe structuur zal in principe een beroep doen op de traditionele rechtsinstrumenten van het Gemeenschapsrecht, waardoor de instrumenten uit de huidige tweede en derde pijler zullen verdwijnen<sup>(106)</sup>. Het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid blijft evenwel aan specifieke regels en procedures onderworpen<sup>(107)</sup>. Zo zullen wetgevingshandelingen niet kunnen worden vastgesteld<sup>(108)</sup>, waardoor er een beroep zal moeten worden gedaan op « besluiten » die wel een andere aard en draagwijdte hebben dan deze in de andere beleidsdomeinen van de Europese Unie<sup>(109)</sup>.

36. Artikel 9 van het Protocol betreffende de overgangsbepalingen luidt als volgt :

« De rechtsgevolgen van de handelingen van de instellingen, organen en instanties van de Unie die vastgesteld zijn op basis van het Verdrag betreffende de Europese Unie worden na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon gehandhaafd zolang deze handelingen niet krachtens de verdragen ingetrokken, nietig verklaard of gewijzigd zijn. ».

De verwijzing in het interne recht naar afgeleide Europese regelgeving die dateert van vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon vormt dan ook geen probleem, voor zover die afgeleide regelgeving nog steeds geldig is.

37. Anders is het echter wanneer in interne bepalingen op algemene wijze wordt verwezen naar beschikkingen of naar instrumenten van de tweede of derde pijler van de Europese Unie. Deze bepalingen zullen moeten worden aangepast vooraleer het Verdrag van Lissabon in werking treedt<sup>(110)</sup>.

(106) Zie respectievelijk artikelen 12 en 34 van het huidige Verdrag betreffende de Europese Unie.

(107) Artikel 24, lid 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

(108) Artikelen 24, lid 1, tweede alinea, en 31, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

(109) Artikel 25 e.v. van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

(110) Zie bij voorbeeld artikel 2, § 3, van de wet van 5 augustus 2006 inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie, dat voorziet dat,  
« [v]oorlopig en tot aan de omzetting van andere kaderbesluiten van de Raad van de Europese Unie ter toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning, moet, voor de toepassing van deze wet, onder deze termen « rechterlijke beslissing » worden verstaan, « rechterlijke beslissing met als doel de inbeslagneming van een goed » ».

En outre, afin d'éviter toute difficulté, il est recommandé de prévoir que les références faites aux Communautés européennes ou à la Communauté européenne dans des législations et réglementations applicables dans la Région de Bruxelles-Capitale doivent, pour ce qui concerne les actes qui seront pris dans l'avenir par les organes européens, être lues comme renvoyant aussi à l'Union européenne et, le cas échéant, à la Communauté européenne de l'énergie atomique.

38. Ces précisions, qui, eu égard au principe de la légalité des infractions et des peines, présentent une importance particulière en droit pénal, pourraient figurer dans une législation à caractère général s'appliquant à l'ensemble des dispositifs actuellement en vigueur et relevant de la Région de Bruxelles-Capitale.

#### V. Observations particulières relatives à l'avant-projet d'ordonnance d'assentiment

39. L'avant-projet d'ordonnance appelle les observations suivantes, outre celle formulées plus haut, sous le n° 28.

40. Compte tenu notamment de la nécessité de donner l'assentiment non seulement au Traité de Lisbonne lui-même mais aussi à l'Acte final fait à Lisbonne le 13 décembre 2007 et de mentionner le Traité de Lisbonne dans son intitulé complet, sans l'ajout des mots « (Traité modificatif) », il y a lieu de remplacer l'intitulé du projet par le texte suivant :

« Projet d'ordonnance 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 ».

41. La rédaction de l'article 2 sera modifiée en fonction de l'observation qui précède et le mot « sortira » sera remplacé par « sortiront ».

42. Vu la complexité du procédé par lequel le Traité de Lisbonne modifie le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, modifie l'intitulé de ce dernier et modifie la numérotation de ces deux instruments, il serait utile que le Parlement, pour sa parfaite information, dispose d'une version consolidée du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Il en va de même en ce qui concerne les modifications apportées au Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique et aux Protocoles annexés au Traité sur l'Union européenne, au Traité instituant la Communauté européenne et au Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique par les Protocoles n°s 1 et 2 annexés au Traité de Lisbonne, mentionnés à l'Acte final, première partie, II, B.

Voir aussi, par exemple, l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 7 décembre 2007 relatif à l'échange de quotas de gaz à effet de serre, qui prévoit que, « [n]a afloop van de periode, vermeld in artikel 5, en na ontvangst van de beschikking van de Europese Commissie, leggen de Vlaamse minister, bevoegd voor het leefmilieu, en de Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid, een definitief ontwerp van toewijzingsplan voor de handelsperiode in kwestie, voor aan de Vlaamse Regering. ».

Il n'a pas été possible au Conseil d'État, dans le délai imparti, de vérifier si des dispositions en vigueur qui relèvent de la Région de Bruxelles-Capitale font également état de « décisions-cadre » et, dans leur version néerlandaise, de « beschikkingen ».

Bovendien wordt, om moeilijkheden te voorkomen, aanbevolen ervoor te zorgen dat de verwijzingen, in de wetten en verordeningen die in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van toepassing zijn, naar de Europese Gemeenschappen of de Europese Gemeenschap, wat de handelingen betreft die in de toekomst door de Europese organen zullen worden aangenomen, aldus gelezen moeten worden dat eveneens wordt verwezen naar de Europese Unie en, in voorkomend geval, naar de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

38. Deze preciseringen, die gelet op het beginsel van de wettelijkheid van de strafbare feiten en de straffen, van bijzonder belang zijn in het strafrecht, zouden kunnen worden opgenomen in een wetgeving van algemene aard, toepasselijk op het geheel van de thans geldende regelingen die onder het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ressorteren.

#### V. Bijzondere opmerkingen betreffende het voorontwerp van goedkeuringsordonnantie

39. Naast de opmerking die hiervoren, onder nummer 28 is gemaakt, geeft het voorontwerp van ordonnantie aanleiding tot de volgende opmerkingen.

40. Gelet op de noodzaak om niet alleen in te stemmen met het Verdrag van Lissabon zelf maar ook met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007, en om van het Verdrag van Lissabon het volledige opschrift te vermelden, zonder toevoeging van de woorden « (Hervormingsverdrag) », moet het opschrift van het ontwerp vervangen worden als volgt:

« Ontwerp van ordonnantie 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 ».

41. De redactie van artikel 2 dient te worden gewijzigd in het licht van de voorgaande opmerking en de woorden « zal volkomen gevolg hebben » dienen te worden vervangen door de woorden « zullen volkomen gevolg hebben ».

42. Gelet op de ingewikkelde manier waarop het Verdrag van Lissabon het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap wijzigt, alsmede het opschrift van het laatstgenoemde Verdrag en de nummering van de beide Verdragen, zou het nuttig zijn dat het parlement, teneinde perfect te zijn ingelicht, beschikt over een geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Hetzelfde geldt voor de wijzigingen die de Protocolen nrs. 1 en 2, gehecht aan het Verdrag van Lissabon, die worden vermeld in de Slotakte, deel I, II, B, aanbrengen in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en in de Protocolen gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie, aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

Zie ook bij voorbeeld artikel 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 inzake verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen, dat voorziet dat, « [n]a afloop van de periode, vermeld in artikel 5, en na ontvangst van de beschikking van de Europese Commissie, leggen de Vlaamse minister, bevoegd voor het leefmilieu, en de Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid, een definitief ontwerp van toewijzingsplan voor de handelsperiode in kwestie, voor aan de Vlaamse Regering. ».

De Raad van State heeft binnen de toegemeten tijd niet kunnen nagaan of in vigerende bepalingen die onder het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ressorteren ook van « kaderbesluiten » en, in de Nederlandse lezing, van « beschikkingen » sprake is.

L'assemblée générale de la section de législation était composée de :

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'Etat,
	M. VAN DAMME, Y. KREINS, Ph. HANSE,	présidents de chambre,
	P. LIENARDY, J. BAERT, J. SMETS, P. VANDERNOOT, B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'Etat,
	H. COUSY, M. RIGAUX, H. BOSLY; M. TISON, G. KEUTGEN,	assesseurs de la section de législation,
Mesdames	A. WEYEMBERGH,	
	A. BECKERS,	greffier.
Monsieur	M. FAUCONIER,	greffier assumé,

Les rapports ont été rédigés par MM. P. GILLIAUX, premier auditeur chef de section, J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur, D. VAN EECKHOUTTE et Mme. I. VERHEVEN, auditeurs adjoints.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de MM. J. SMETS et P. VANDERNOOT.

*De Greffier,*

A. BECKERS

*Le Premier Président,*

R. ANDERSEN

De algemene vergadering van de afdeling wetgeving was samengesteld uit :

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	M. VAN DAMME, Y. KREINS, Ph. HANSE,	kamervoorzitters,
	P. LIENARDY, J. BAERT, J. SMETS, P. VANDERNOOT, B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY, M. RIGAUX, H. BOSLY; M. TISON, G. KEUTGEN,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouwen	A. WEYEMBERGH,	
	A. BECKERS,	greffier.
de Heer	M. FAUCONIER,	toegevoegd griffier,

De verslagen werden uitgebracht door de Heren P. GILLIAUX, eerste auditeur afdelingshoofd, J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur, D. VAN EECKHOUTTE en Mevr. I. VERHEVEN, adjunct-auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de Heren J. SMETS en P. VANDERNOOT.

*De Griffier,*

A. BECKERS

*De Eerste Voorzitter,*

R. ANDERSEN

**PROJET D'ORDONNANCE****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 Collège réuni de la Commission communautaire commune,

Sur la proposition des Membres du Collège réuni, compétents pour les Relations extérieures,

Après délibération,

**ARRETE :**

Les Membres du Collège réuni compétents pour les Relations extérieures sont chargés de présenter, au nom du Collège réuni, à l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale le projet d'ordonnance dont la teneur suit :

*Article 1<sup>er</sup>*

La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 135 de la Constitution.

*Article 2*

Le Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, et l'Acte final, faits à Lisbonne le 13 décembre 2007, sortiront leur plein et entier effet.

Les actes qui seront adoptés sur la base de l'article 15<sup>ter</sup>, renuméroté 31, § 3, et de l'article 48, § 7 du Traité sur l'Union européenne sortiront leur plein et entier effet.

Les actes qui seront adoptés sur la base de :

- l'article 65, § 3, renuméroté article 81, § 3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;

**ONTWERP VAN ORDONNANTIE****houdende instemming met :**

**het Verdrag van Lissabon tot wijziging van  
het Verdrag betreffende de Europese Unie en  
van het Verdrag tot oprichting van  
de Europese Gemeenschap,  
en met de Slotakte,  
gedaan te Lissabon op 13 december 2007**

Het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie,

Op voorstel van de Leden van het Verenigd College, bevoegd voor Externe Betrekkingen,

Na beraadslaging,

**BESLUIT :**

De Leden van het Verenigd College bevoegd voor Externe Betrekkingen zijn gelast, in naam van het Verenigd College, bij de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad het ontwerp van ordonnantie in te dienen waarvan de tekst hierna volgt :

*Artikel 1*

Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 135 van de Grondwet.

*Artikel 2*

Het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007, zullen volkomen gevolg hebben.

De handelingen die aangenomen zullen worden op basis van artikel 15<sup>ter</sup>, hernummerd tot 31, § 3, en artikel 48, § 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie zullen volkomen gevolg hebben.

De handelingen die aangenomen zullen worden op basis van :

- artikel 65 § 3, hernummerd tot artikel 81, § 3 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;

- l'article 69 B, § 1<sup>er</sup>, renuméroté article 83, § 1<sup>er</sup> du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
- l'article 69 E, § 4, renuméroté article 86, § 4 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
- l'article 78, renuméroté article 98 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
- l'article 87, § 2 c), renuméroté article 107, § 2 c) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
- l'article 104, § 14, renuméroté article 126, § 14 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
- l'article 107, § 5, renuméroté article 129, § 3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
- l'article 137, § 2, renuméroté article 153, § 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
- l'article 175, § 2, renuméroté article 192, § 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
- l'article 245, renuméroté article 281 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
- l'article 256*bis*, § 5, renuméroté article 300, § 5 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
- l'article 266, renuméroté article 308 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
- l'article 270*bis*, § 2, renuméroté article 312, § 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
- l'article 280 H, renuméroté article 333 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;

sortiront leur plein et entier effet (\*).

Bruxelles, le 6 mars 2008

Les Membres du Collège réuni compétents pour les Relations extérieures,

Guy VANHENGEL  
Evelyne HUYTEBROECK

- Artikel 69 B, § 1, hernummerd tot artikel 83, § 1 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 69 E, § 4, hernummerd tot artikel 86, § 4 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 78, hernummerd tot artikel 98 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 87, § 2 c), hernummerd tot artikel 107, § 2 c) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 104, § 14, hernummerd tot artikel 126, § 14 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 107, § 5, hernummerd tot artikel 129, § 3 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 137, § 2, hernummerd tot artikel 153, § 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 175, § 2, hernummerd tot artikel 192, § 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 245, hernummerd tot artikel 281 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 256*bis*, § 5, hernummerd tot artikel 300, § 5 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 266, hernummerd tot artikel 308 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 270*bis*, § 2, hernummerd tot artikel 312, § 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
- artikel 280 H, hernummerd tot artikel 333 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;

zullen volkomen gevolg hebben (\*).

Brussel, 6 maart 2008

De Leden van het Verenigd College, bevoegd voor Externe Betrekkingen,

Guy VANHENGEL  
Evelyne HUYTEBROECK

(\*) Le texte intégral du Traité peut être consulté au greffe du Parlement.

(\*) De volledige tekst van het Verdrag kan op de griffie van het Parlement geraadpleegd worden.



