GG

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 37.954/AG
37.970/AG
37.977/AG
37.978/AG

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, assemblée générale de la section de législation, saisi par le Ministre flamand des Affaires administratives, de la Politique extérieure, des Médias et du Tourisme, le 21 décembre 2004, par les Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale, compétents pour les Finances, le Budget et les Relations extérieures, le 23 décembre 2004, par le Ministre des Finances, du Budget, de la Fonction publique et des Relations extérieures de la Région de Bruxelles-Capitale et par le Ministre des Affaires étrangères, le 24 décembre 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours [1], sur

1° un avant-projet de décret "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004" (37.957/AG);

2° un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004" (37.970/AG);

3° un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004" (37.977/AG);

4° un avant-projet de loi "portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004" (37.978/AG),

après avoir examiné les affaires en ses séances des 18 janvier et 15 février 2005, a donné à cette dernière date l'avis suivant :

---

(1) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, 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.

Comme les demandes d'avis sont introduites sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

I. La portée des avant-projets

1. Les avant-projets de loi, de décret et d'ordonnance à l'examen, déposés par le Gouvernement flamand [2], le Collège réuni de la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale [3], le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale [4] et le Gouvernement fédéral [5] tendent à donner l'assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004.

Selon l'Acte final, la Conférence des Représentants des Gouvernements des États membres de l'Union européenne a "arrêté" un Traité établissant une Constitution pour l'Europe, trente-six Protocoles qui y sont annexés et deux Annexes au Traité, elle a "adopté" trente Déclarations relatives à des dispositions de la Constitution, annexées à l'Acte final (numérotées de 1 à 30), et onze Déclarations relatives à des Protocoles annexés à la Convention, annexées à l'Acte final (numérotées de 31 à 41), et elle a "pris acte" de neuf Déclarations, annexées à l'Acte final (numérotées de 42 à 50).

---

(2) Dossier n° 37.954/AG.

(3) Dossier n° 37.970/AG.

(4) Dossier n° 37.977/AG.

(5) Dossier n° 37.978/AG.

2. Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe est structuré comme suit :

- La Partie I, dépourvue d'intitulé, contient neuf titres, consacrés respectivement à la définition et aux objectifs de l'Union européenne, aux droits fondamentaux et à la citoyenneté de l'Union, aux compétences de l'Union, aux institutions et organes de l'Union, à l'exercice des compétences de l'Union, à la vie démocratique de l'Union, aux finances de l'Union, à l'Union et à son environnement proche, ainsi qu'à l'appartenance à l'Union.

- La Partie II contient "la Charte des droits fondamentaux de l'Union".

- La Partie III a pour objet "les politiques et le fonctionnement de l'Union" et ses sept titres sont revêtus des intitulés suivants : Titre I : "Dispositions d'application générale"; Titre II : "Non-discrimination et citoyenneté"; Titre III : "Politiques et actions internes"; Titre IV : "L'association des pays et territoires d'outre-mer"; Titre V : "L'action extérieure de l'Union"; Titre VI : "Le fonctionnement de l'Union"; Titre VII : "Dispositions communes".

Le Titre III ("Politiques et actions internes") est divisé en quatre chapitres, qui concernent respectivement les matières suivantes :

- le "marché intérieur";

- la "politique économique et monétaire";

- les "politiques dans d'autres domaines", soit l'emploi, la politique sociale, la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et la pêche, l'environnement, la protection des consommateurs, les transports, les réseaux transeuropéens, la recherche et le développement technologique et l'espace, et l'énergie;

- l'"espace de liberté, de sécurité et de justice";

- les "domaines où l'Union peut décider de mener une action d'appui, de coordination ou de complément", soit la santé publique, l'industrie, la culture, le tourisme, l'éducation, la jeunesse, le sport et la formation professionnelle, la protection civile et la coopération administrative.

Le Titre VI ("Le fonctionnement de l'Union") contient trois chapitres. La section 1 du chapitre I ("Dispositions institutionnelles") détermine les compétences des institutions européennes, étant le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil des ministres, la Commission européenne, la Cour de justice de l'Union européenne, la Banque centrale européenne et la Cour des comptes, la section 2 fixe les compétences des organes consultatifs de l'Union, étant le Comité des régions et le Comité économique et social, et la section 3 établit les compétences de la Banque européenne d'investissement. Les chapitres II et III concernent respectivement les "Dispositions financières" et les "Coopérations renforcées".

- La Partie IV a pour objet les "dispositions générales et finales".

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

3. Bien qu'en principe l'examen, par la section de législation du Conseil d'État, d'un avant-projet de loi, de décret ou 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 la loi [6] [7].

---

(6) 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'État 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 ?".

(7) 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.

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

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

4. Eu égard à la nature des actes sur lesquels portent les avant-projets de loi, de décret et d'ordonnance, ceux-ci devront être examinés 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'État, 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 25*bis*, actuellement l'article 34, a été inscrit dans la Constitution afin de lever toute ambiguïté concernant la constitutionnalité 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 [8].

---

(8) 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, (257), 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, 154-155; A. Alen, J. Clement, G. Van Haegendoren en J. Van Nieuwenhove, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Bruxelles, 1995, n° 25, p. 23; J. Vande Lanotte en G. Goedertier, *Overzicht Publiek Recht*, Bruges, 2001, n° 102, pp. 61-62.

5. Dans la mesure où les dispositions du Traité établissant une Constitution pour l'Europe confient l'exercice de certains pouvoirs à l'Union européenne, elle ne sont donc pas critiquables [9]. Bien que les compétences transférées soient définies d'une manière large, le Conseil d'État estime qu'elle sont suffisamment "déterminées" au sens de l'article 34 de la Constitution. Il en est d'autant plus ainsi que l'article I-11 du Traité prévoit que l'exercice des compétences par l'Union est soumis aux principes d'attribution, de subsidiarité et de proportionnalité.

Il convient également de souligner qu'en vertu de l'article I-5 du Traité,

> "[l']Union respecte l'égalité des États membres devant la Constitution 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 leur intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale."

6. 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 à ce jour qu'un assentiment au traité n'est possible qu'après une révision préalable des dispositions en cause de la Constitution [10]. Dans son avis

---

(9) Voir aussi C.E., avis n° 21.540/AV 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.

(10) Voir C.E., avis n° 21.540/AG du 6 mai 1992, cité dans la note précédente; C.E., 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; C.E., 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; C.E., 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.

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" [11].

Conformément à cette jurisprudence établie, le Conseil examine, dès lors, si le Traité et les protocoles y annexés, qui font l'objet des actes 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 normalement qu'une révision de la Constitution s'impose avant que les législateurs compétents ne puissent donner leur assentiment au Traité.

7. 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" [12].

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

---

(11) C.E., avis n° 28.936/2 du 21 avril 1999, cité dans la note précédente, p. 95.

(12) En réalité, le Traité à l'examen s'inspire des traités CE et UE 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 des législateurs concernés, 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, et cette fois en application du nouveau Traité.

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 [13]. Cela signifie, du moins en principe, que si, en application du Traité à l'examen, une loi européenne ou une loi-cadre européenne par exemple devait être adoptée à l'avenir qui, soit serait elle-même contraire à la Constitution belge, soit obligerait 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.

Du point de vue constitutionnel, l'article 34 de la Constitution assure l'articulation entre, d'une part, la primauté reconnue au droit européen notamment par l'article I-6 du Traité et par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés

(13) 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, (24), 54-55; J.-V. Louis, "La primauté, une valeur relative ?", *Cah. dr. eur.*, 1995, (23) 26; H. Bribosia, "Applicabilité directe et primauté des traités internationaux et du droit communautaire", *R.B.D.I.*, 1996, (33), p. 60, n° 35; R. Ergec, "La consécration jurisprudentielle de la primauté du droit supranational sur la Constitution", note sous C.E., Orfinger, n° 62.922, 5 novembre 1996, *J.T.*, 1997, 256; M. Melchior en P. Vandernoot, "Contrôle de constitutionnalité et droit communautaire dérivé", *R.B.D.C.*, 1998, (1), 13-14 et 39; voir aussi P. Gilliaux, "L'intégration du droit européen selon le Conseil d'État: primauté et efficacité", in *Le Conseil d'État de Belgique, cinquante ans après sa création*, Bruxelles, 1999, (473), 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, (458), 470-471, n° 33.

européennes [14], et, d'autre part, le rang qu'occupe la Constitution belge dans l'ordre juridique interne [15].

Pour le surplus, 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.

---

(14) 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.

(15) À ce jour, la Cour d'arbitrage ne s'est pas encore prononcée clairement sur le rapport entre droit européen dérivé et Constitution belge. La question de la compétence de la Cour d'arbitrage 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 ancien président de la Cour d'arbitrage, 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 25*bis* (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 pour la IX^{ème} Conférence des Cours constitutionnelles européennes tenue du 10 au 13 mai 1993, *R.U.D.H.*, 1995, (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 CE 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, 134, rapport de O. Daurmont; *J.T.*, 1997, 256, note de R. Ergec.

.../...

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.

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

Ceci étant, 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 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 [16].

8. 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° 6). 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° 7).

La révision de la Constitution est réglée en son article 195. Le Conseil d'État suggère d'examiner s'il ne serait pas opportun de compléter cet article 195 par une disposition portant spécifiquement sur des adaptations de la Constitution qui auraient pour objet, d'une part, l'assentiment à un traité constituant 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 UE (ou, le cas échéant, plus

(16) Voir l'article I-60 du Traité.

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.

B. L'accès aux emplois civils

9. En vertu de l'article 10, alinéa 2, de la Constitution, seuls les Belges sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers. Il résulte de l'utilisation des termes "pour des cas particuliers" dans cet article de la Constitution que, s'il souhaite ménager des exceptions au principe que seuls les Belges sont admissibles à des fonctions publiques, le législateur doit indiquer de manière expresse et précise les fonctions qui sont rendues accessibles aux étrangers [17].

L'article III-133 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe garantit la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union européenne (paragraphe 1) et interdit toute discrimination, fondée sur la nationalité entre les travailleurs des États membres (paragraphe 2). Il prévoit toutefois qu'il n'est pas applicable aux "emplois dans l'administration publique" (paragraphe 4). Les dispositions de cet article III-133 reproduisent textuellement celles de l'article 39 (ancien article 48) du Traité instituant la Communauté européenne (Traité CE). En vertu de l'article IV-438, paragraphe 4, du Traité établissant une Constitution pour l'Europe [18], cet article doit donc être interprété à la lumière de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes relative à la notion d'"emplois dans l'administration publique". La Cour de

(17) Voir C.E., avis n° 35.824/1 du 25 septembre 2003 sur une proposition de loi visant à ouvrir la fonction publique fédérale aux ressortissants étrangers, *Doc. parl.*, Chambre, 2003, n° 117/2, et les avis y mentionnés dans la note de bas de page 1.

(18) L'article IV-438, § 4, s'énonce comme suit :

"La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et du Tribunal de première instance relative à l'interprétation et à l'application des traités et actes abrogés par l'article IV-437, ainsi que des actes et conventions adoptés pour leur application, reste, mutatis mutandis, la source de l'interprétation du droit de l'Union, et notamment des dispositions comparables de la Constitution."

Justice considère que ces mots ne portent que sur des emplois "comportant une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques" [19].

L'article III-133 du Traité doit, dès lors, être interprété en ce sens qu'il ouvre aux ressortissants des États membres de l'UE un droit d'accès à tous les emplois civils, pour autant que ceux-ci ne "comportent de participation, directe ou indirecte, à l' exercice de la puissance publique" et ne visent pas des "fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques". Interprété de cette manière, l'article III-133 est contraire à l'article 10, alinéa 2, de la Constitution.

Strictement parlant, le législateur ne pourrait donner son assentiment au Traité sans la révision préalable de l'article 10, alinéa 2, de la Constitution. Comme il a été exposé ci-avant, l'article III-133 ne diffère toutefois pas, sur le fond, de l'article 39 du Traité CE. Or, le Conseil d'État, section d'administration, a admis que l'article 39 du Traité CE prévaut sur l'article 10, alinéa 2, de la Constitution [20]. Même sans révision préalable de la Constitution, l'article 39 du Traité CE produit donc ses pleins effets vis-à-vis de la Belgique [21], et il n'en ira pas autrement en ce qui concerne l'article III-133 du nouveau

---

(19) Voir notamment C.J.C.E., Commission c. Luxembourg, n° C-473/93, 2 juillet 1996, *Rec.*, 1996, I-3207; C.J.C.E., Commission c. Belgique, n° C-173/94, 2 juillet 1996, *Rec.*, 1996, I-3265; C.J.C.E., Commission c. Grèce, n° C-129/94, 2 juillet 1996, *Rec.*, 1996, I-3285. Voir aussi C.J.C.E., Commission c. Belgique, 17 décembre 1980, n° 149/79, *Rec.*, 1980, 3881; C.J.C.E., Commission c. Belgique, 26 mai 1982, n° 149/79, *Rec.*, 1982, 1845; cf. E. Honorat, "Les incidences de la libre circulation des personnes sur l'accès aux fonctions publiques nationales", *Adm. Publ. (T)*, 1997, 3-14; M. Leroy et J. Sohier, "Les règles supranationales relatives à l'accès à la fonction publique", *Adm. Publ. (T)*, 1997, 53-63.

(20) C.E., Goosse, n° 62.921, et Orfinger, n° 62.922, 5 novembre 1996, précité.

(21) Cf. C.E., avis n° 35.857/VR du 9 octobre 2003 sur un projet de décret élargissant la condition de la nationalité pour l'accès aux emplois statutaires dans certains services publics flamands, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2003-2004, n° 2055/1. Dans cet avis le Conseil d'État a formulé la considération suivante :

"Il résulte plus particulièrement de cette jurisprudence que les ressortissants d'un État membre de l'Espace économique européen peuvent avoir librement accès aux emplois ne comportant pas de participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique ni aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques."

traité. Il n'en demeure évidemment pas moins qu'il reste recommandé d'adapter le texte de la Constitution aux exigences du droit européen [22] [23]. L'article 10, alinéa 2, de la Constitution a du reste été soumis à révision précisément dans le but de mettre cette disposition en harmonie avec le droit communautaire européen [24].

C. La protection des droits et libertés fondamentaux

10. Le titre II de la Constitution belge garantit un certain nombre de droits et libertés fondamentaux. La partie II du Traité établissant une Constitution pour l'Europe comporte une "Charte des droits fondamentaux 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 partie II du Traité accorde à ces mêmes droits. C'est ainsi 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 (article 24 de la Constitution; comp. l'article II-74 du Traité), la liberté

---

(22) Voir précédemment, dans le même sens, C.E., avis n° 21.303 du 13 novembre 1991 sur un projet d'arrêté royal fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des Exécutifs et aux personnes morales de droit public qui en dépendent, *M.B.*, 24 novembre 1991, p. 29.394; C.E., avis n° 23.593/VR/V du 26 juillet 1994 sur un projet d'arrêté royal fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des services des Gouvernements des Communautés et des Régions et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent, *M.B.*, 1er octobre 1994, p. 24.881. Voir également F. Delpérée, "Nationalité et citoyenneté. Développements et incidences sur le droit de la fonction publique en Belgique", *Adm. Publ. (T)*, 1997, 23-25.

(23) Il convient de rappeler que la loi, les décrets et les ordonnances portant assentiment au Traité pourraient, en vertu des articles 1er et 3, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, faire l'objet d'un recours en annulation auprès de celle-ci, et que la question pourrait se poser de savoir si cette loi, ces décrets ou ces ordonnances sont compatibles, notamment, avec l'article 10 de la Constitution, par exemple dans la mesure où il serait porté assentiment à l'article III-133 du Traité.

(24) Déclaration de révision de la Constitution, *M.B.*, 10 avril 2003, 18.319-18.320.

des cultes (articles 19, 20 et 21 de la Constitution; comp. l'article II-70 du Traité) et la protection en cas d'expropriation (article 16 de la Constitution.; comp. l'article II-77 du Traité). 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 II-112 général du Traité n'exclut pas de telles mesures [25].

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 II-112 précité ne requiert pas l'intervention du législateur.

11. 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 II-113 du Traité prévoit expressément :

> "Aucune disposition de la présente Charte ne doit être interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et des 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 initial de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000), qui est devenu l'article II-113 du Traité, 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" [26].

---

(25) 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."

(26) Explications concernant la Charte des droits fondamentaux inscrits dans la déclaration 12 relative à des dispositions de la Constitution, annexée au Traité. Sur la portée de ces explications, voir l'article II-112, § 7, du Traité.

Il résulte de l'article II-113 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 [27], le droit fondamental concerné devra être garanti en vertu de la disposition la plus large.

12. La question se pose de savoir si la référence que l'article II-113 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 II-113 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 II-112, § 4, que dans la mesure où ces droits

---

(27) 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 II-111, § 1er, du Traité, elle est également soumise au Traité.

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 II-113 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 II-113 vise à lutter contre toute régression des droits fondamentaux. Dans cette interprétation large, cet article aurait pour effet, comme l'écrit P. Cassia :

> "de conférer à l'ensemble des droits fondamentaux reconnus par les différentes constitutions nationales une valeur supérieure à ceux inscrits dans ce traité" [28].

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 [...]" [29]

---

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

(29) *Ibid.* Dans le même sens : M. Fischbach, "Grundrechte-Charta und Menschenrechtskonvention", in *Grundrechtencharta und Verfassungsentwickelung 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 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).

En définitive, c'est évidemment à la Cour de Justice de l'Union européenne qu'il appartiendra de fixer la portée de l'article II-113. 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 II-113 du Traité 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° 7).

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

D. La révision de la Constitution européenne

13. Les articles IV-443 à IV-445 du Traité prévoient une procédure de révision "ordinaire" et deux procédures de révision "simplifiée". Ces procédures doivent être examinées au regard des dispositions de la Constitution et de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui portent sur la conclusion des traités, lesquelles sont applicables également à la modification des traités.

a) Les articles IV-443 et IV-445 du Traité

14. Les articles IV-443 et IV-445 du Traité disposent :

- Article IV-443 :

"1. Le gouvernement de tout État membre, le Parlement européen ou la Commission peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision du présent traité. Ces projets sont transmis par le Conseil au Conseil européen et notifiés au parlement nationaux.

2. 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 3.

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.

3. 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 au présent traité.

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

4. Si à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature du traité modifiant le présent traité, 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."

- Article IV-445 :

"1. 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 partie III, titre III, relatives aux politiques et actions internes de l'Union.

2. Le Conseil européen peut adopter une décision européenne modifiant tout ou partie des dispositions de la partie III, titre III. 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 européenne n'entre en vigueur qu'après son approbation par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

3. La décision européenne visée au paragraphe 2 ne peut pas accroître les compétences attribuées à l'Union dans le présent traité."

15. 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 l'article 167, §§ 3 et 4, de la Constitution, les parlements communautaires et de régionaux doivent marquer leur assentiment aux traités portant sur leurs compétences [30].

16. Les articles IV-443 et IV-445 ne soulèvent aucune objection constitutionnelle sur ce point puisqu'ils disposent expressément que la révision n'entre en vigueur qu'après la ratification des modifications "par tous les États membres

---

(30) Voir également l'article 16, § 1er, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, l'article 5, § 1er, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, les articles 4, alinéa 2, et 63, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, l'article 4, 1°, 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°, 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.*, Assemblée Commission communautaire française, 1997-1998, n° 63/1).

conformément à leurs règles constitutionnelles respectives" [31] ou qu'après l'approbation de la décision européenne fixant la modification "par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives" [32].

17. Par ailleurs, dès que les négociations seront ouvertes pour les révisions prévues par les articles IV-443 ou IV-445 du Traité, 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, et ce afin de respecter l'article 168 de la Constitution et l'article 16, § 2, alinéa 2, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 [33].

b) L'article IV-444 du Traité

18. L'article IV-444 (dit "clause passerelle") du Traité dispose :

> "1. Lorsque la partie III prévoit que le Conseil statue à l'unanimité dans un domaine ou dans un cas déterminé, le Conseil européen peut adopter une décision européenne autorisant le Conseil à statuer à la majorité qualifiée dans ce domaine ou dans ce cas.
>
> Le présent paragraphe ne s'applique pas aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

---

(31) Article IV-443, § 3, alinéa 2.

(32) Art. IV-445, § 2, alinéa 2.

(33) Cette dernière disposition est applicable à la Communauté germanophone, à la Région de Bruxelles-Capitale, à la Commission communautaire commune et à la Commission communautaire française en vertu de l'article 5, § 1er, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, des articles 4, alinéa 2, et 63, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, de l'article 4, 1°, 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 et de l'article 4, 1°, 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.

2. Lorsque la partie III prévoit que des lois ou lois-cadres européennes sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, le Conseil européen peut adopter une décision européenne autorisant l'adoption desdites lois ou lois-cadres conformément à la procédure législative ordinaire.

3. Toute initiative prise par le Conseil européen sur la base des paragraphes 1 ou 2 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 européenne visée aux paragraphes 1 ou 2 n'est pas adoptée. En l'absence d'opposition, le Conseil européen peut adopter ladite décision.

Pour l'adoption des décisions européennes visées aux paragraphes 1 et 2, le Conseil européen statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent."

19. Ces dispositions contiennent une délégation de pouvoirs au Conseil européen pour modifier un certain nombre de dispositions de la partie III, 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 [34]. Le fait que la décision du Conseil européen doit être prise à l'unanimité ne change évidemment rien à cette constatation.

Tant la Cour de cassation [35] que la section de législation du Conseil d'État [36] admettent que, dans certaines conditions, les Chambres législatives peuvent donner leur assentiment préalable à un traité ou à un amendement à celui-ci. Pour qu'un tel

---

(34) Voir les textes applicables sous le n° 15 et à la note n° 30, plus haut.

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

(36) Voir notamment C.E., section de législation, avis 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, faites à Aarhus le 25 juin 1998 (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-1235/1, p. 48); avis 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.*, C.R.W., 2003/2004, n° 575/1, p. 10); avis 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).

.../...

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 notamment que les Chambres législatives et, le cas échéant, les parlements des communautés et des régions connaissent les limites des futurs amendements [37] et qu'ils indiquent expressément qu'ils donnent leur assentiment à ces amendements.

En ce qui concerne la première condition, selon laquelle les assemblées législatives doivent connaître les limites de futurs amendements, les limites dans lesquelles la procédure de l'article IV-444 peut être appliquée sont clairement définies dans cette disposition.

En effet, le texte définit tout d'abord les limites quant au fond. D'une part, la procédure peut uniquement être appliquée dans les "domaines" ou "cas" pour lesquels la partie III du Traité prescrit que le Conseil "statue à l'unanimité" [38] ou lorsque, par exemple, des lois ou des lois-cadres européennes sont adoptées conformément à une procédure législative spéciale [39]. Il s'agit d'un nombre important de dispositions du Traité 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 [40]. Par ailleurs, les limites sont fixées en ce qui concerne le résultat de la modification. Cette dernière peut uniquement viser 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.

---

(37) Voir notamment les avis cités à la note précédente.

(38) Article IV-444, § 1er, alinéa 1er.

(39) Article IV-444, § 2.

(40) Article IV-444, § 1er, alinéa 2.

Le texte prévoit ensuite clairement dans quelles limites de procédure une telle modification du traité peut intervenir et plus particulièrement la possibilité ouverte aux parlements nationaux de faire connaître leur opposition à cette modification [41].

Dans ces circonstances, rien ne s'oppose sur le plan juridique à ce que les assemblées législatives compétentes soient invitées à marquer au préalable leur assentiment aux futures modifications du traité qui résultent de l'article IV-444, § 1er. Il en va d'ailleurs de même pour les autres dispositions qui, dans la Constitution européenne elle-même ou dans les protocoles, prévoient une "clause passerelle spécifique" [42].

En ce qui concerne la seconde condition, il ne peut y avoir aucune ambiguïté quant au fait que les chambres législatives donnent anticipativement leur assentiment aux éventuelles modifications visées aux dispositions susmentionnées. Il faudrait dès lors compléter chacun des avant-projets en y insérant une disposition expresse en ce sens.

20. Lorsqu'un avant-projet de loi, de décret ou d'ordonnance d'assentiment concerne un traité comprenant une clause organisant une procédure simplifiée de modification de celui-ci, il est généralement recommandé de compléter l'avant-projet par une disposition prévoyant l'obligation pour le Gouvernement, le Collège ou le Collège réuni de communiquer aux assemblées législatives les modifications envisagées au traité, afin de leur permettre de prendre attitude quant aux suites à réserver à ces modifications [43].

---

(41) Art. IV-444, § 3.

(42) Tel est notamment le cas des articles III-184, § 13, III-210, § 3, III-234, § 2, III-269, § 3, III-300, § 3, et III-381 du Traité, de l'article 5 du Protocole relatif aux traités et actes d'adhésion du Royaume de Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, de la République hellénique, du Royaume d'Espagne et de la République portugaise, et de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède, et de l'article 10 du Protocole relatif aux traité et acte d'adhésion de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et la République slovaque.

(43) Voir notamment les avis cités à la note n° 36.

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 [44], prévoient en effet déjà en ce qui concerne les Traités instituant les 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 toute révision des traités constitutifs de l'Union européenne, en ce compris le Traité à l'examen -, les différentes assemblées législatives concernées doivent en être informées.

L'article IV- 444, § 3, première phrase, du Traité prévoit au demeurant également que :

> "Toute initiative prise par le Conseil européen sur la base des paragraphes 1 ou 2 est transmise aux parlements nationaux. "

21. 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 IV-444, § 3, deuxième phrase, du Traité dispose en effet qu'en cas d'opposition d'un "parlement national" à la révision, notifiée dans un délai de six mois après transmission visée ci-dessus, la décision européenne ne peut être adoptée. Ce n'est qu'en cas d'absence d'opposition que le Conseil européen peut adopter ladite décision.

---

(44) 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, § 1er, de la loi précitée du 31 décembre 1983, les articles 4, alinéa 2, et 63, alinéa 1er, de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989, l'article 4, 1°, du décret II précité du 19 juillet 1993 et l'article 4, 1°, du décret III précité du 22 juillet 1993.

Lors de la signature de la Constitution européenne, le Gouvernement belge a fait une déclaration "relative aux parlements nationaux". Cette déclaration n° 49 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 [45], 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 instruments conventionnels auxquels les avant-projets tendent à donner l'assentiment [46], 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, alinéa 1er, deuxième phrase, du Protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. De même, la référence au "système parlementaire" faite par exemple à l'article 7, alinéa 2, du même Protocole et à l'article 8 du Protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne concerne 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, alinéa 2, précité du Protocole n° 2 n'envisage d'ailleurs pas d'autre hypothèse que celle où un "parlement national" disposerait au maximum de deux assemblées [47]. En toute hypothèse, l'article IV-444, § 3,

---

(45) 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, 407).

(46) En vertu de l'article IV-442 du Traité,

> "Les protocoles et annexes du présent traité en font partie intégrante."

(47) L'article 7, alinéa 2, seconde phrase est en effet rédigée comme suit :

> "Dans un système parlementaire national bicaméral, chacune des deux chambres dispose d'une voix" (voir, ci-après, le n° 22).

.../...

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.

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 IV-444, § 3, du Traité.

Il faut, dès lors, envisager de régler dans un accord de coopération la mesure dans laquelle les entités fédérées seront, le cas échéant, associées à la détermination du point de vue du Parlement national. Un tel accord de coopération peut se justifier sachant que la procédure de révision simplifiée peut conduire à une modification des dispositions du Traité portant sur l'exercice des compétences européennes dans des matières qui relèvent, en droit interne, en tout ou en partie, de la compétence de ces entités.

E. L'application du principe de subsidiarité au regard de l'organisation fédérale de l'État

22. Le principe de subsidiarité est un des principes fondamentaux de l'exercice des compétences de l'Union. L'article I-11, § 3, du Traité dispose à cet égard :

> "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 de ce principe conformément à la procédure prévue dans ce protocole."

Le protocole n° 1 précité sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne prévoit que les documents de consultation de la Commission [48] et les projets d'actes législatifs européens [49] sont transmis aux "parlements nationaux". 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 européen avec le principe de subsidiarité, selon la procédure prévue par le protocole n° 2 précité sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité [50].

L'article 8 du protocole n° 1 dispose :

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

L'article 6, alinéa 1er, du protocole n° 2 dispose :

"Tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements peut, dans un délai de six semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif européen, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité. Il appartient à chaque parlement national ou à chaque chambre d'un parlement national de consulter, le cas échéant, les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs."

L'article 7 de ce protocole n° 2 dispose :

"Le Parlement européen, le Conseil et la Commission, ainsi que, le cas échéant, le groupe d'États membres, la Cour de justice, la Banque centrale européenne ou la Banque européenne d'investissement, si le projet d'acte législatif émane d'eux, tiennent compte des avis motivés adressés par les parlements nationaux ou par une chambre de l'un de ces parlements.

Chaque parlement national dispose de deux voix, réparties en fonction du système parlementaire national. Dans un système parlementaire national bicaméral, chacune des deux chambres dispose d'une voix.

---

(48) Article 1er.

(49) Article 2.

(50) Article 3.

Dans le cas où les avis motivés sur le non-respect par un projet d'acte législatif européen du principe de subsidiarité représentent au moins un tiers de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux conformément au deuxième alinéa, le projet doit être réexaminé. Ce seuil est un quart lorsqu'il s'agit d'un projet d'acte législatif européen présenté sur la base de l'article III-264 de la Constitution relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice."

En vue de tenir compte des contraintes institutionnelles et constitutionnelles de la structure fédérale de l'État belge, la Belgique a fait, lors de la signature du Traité, la déclaration n° 49 "relative aux parlements nationaux", dont le texte est reproduit sous le n° 21 ci-dessus.

Pour les motifs exposés plus haut, sous le n° 21, 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 Protocoles.

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.

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 [51] et la saisine par l'autorité fédérale d'une juridiction internationale ou supranationale, à la demande d'un gouvernement communautaire ou régional [52]. Les deux dispositions se réfèrent expressément à ce propos à un accord de coopération.

---

(51) Article 81, § 6.

(52) Article 81, § 7.

L'article 92*bis*, § 4*bis*, alinéa 1er, 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 [53].

IV. Le renvoi dans le droit positif belge en vigueur, aux nouvelles règles de droit dérivé de l'Union européenne

23. L'article I-33 du Traité contient une nouvelle classification et terminologie des actes juridiques de l'Union.

D'abord, il prévoit deux actes législatifs, les lois européennes et les lois-cadres [54]. La loi européenne est un acte législatif de portée générale obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre. La loi-cadre européenne est un acte législatif qui lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant au choix de la forme et des moyens.

Il prévoit encore un acte de portée générale, le règlement, qui n'est pas lui-même un acte législatif mais qui est élaboré pour la mise en œuvre d'un acte législatif ou de certaines dispositions de la Constitution [55]. Le règlement, soit est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre, soit lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant au choix de la forme et des moyens.

---

(53) 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.

(54) Article I-33, § 1er, alinéas 2 et 3.

(55) Article I-33, § 1er, alinéa 4.

La notion de "règlement" utilisée à ce jour aura désormais une autre teneur puisqu'elle pourra viser, soit une loi européenne, soit un règlement. La notion de "directive", utilisée à ce jour, disparaît et est remplacée, soit par celle de "loi-cadre", soit par celle de "règlement".

Afin d'éviter que cette modification de la classification et de la terminologie des actes juridiques de l'Union européenne provoque une insécurité juridique, voire, le cas échéant, des lacunes dans le droit, il s'impose d'adopter les mesures transitoires appropriées.

24. Il est vrai qu'en vertu de l'article IV-438, § 3, alinéa premier, du Traité, les actes des institutions, organes et organismes, adoptés sur la base des traités et actes abrogés, demeurent en vigueur. Leurs effets juridiques sont préservés aussi longtemps que ces actes n'auront pas été abrogés, annulés ou modifiés. Dès lors, la référence en droit interne à cette réglementation européenne dérivée spécifique ne pose pas de problème dans la mesure où cette réglementation dérivée reste d'application.

25. Il en va cependant autrement lorsqu'il est référé d'une manière générale, in abstracto, au droit européen dérivé. Ainsi, par exemple, l'article 92*quater* de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée dispose que, dès leur transmission au Conseil des Communautés européennes, les propositions de règlement et de directive et, le cas échéant, des autres actes à caractère normatif de la Commission des Communautés européennes sont transmises aux Chambres et aux Conseils chacun pour ce qui le concerne. Dans nombre d'autres règles internes les notions de "règlements" et de "directives" [56] sont également

(56) Voir, par exemple, l'article 2, 20°, *in fine*, de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé :

"Le Roi peut décrire plus précisément la notion de produits phytopharmaceutiques conformément aux directives et aux règlements des Institutions de la Communauté européenne y relatifs."

évoquées d'une manière générale. Il est recommandé d'adapter les dispositions concernées à la nouvelle classification et terminologie [57].

26. Enfin, les dispositions du droit interne sanctionnant pénalement des infractions aux règlements de la Communauté européenne [58] méritent une attention particulière. Eu égard au principe de la légalité des peines, l'intervention de l'assemblée législative compétente s'impose pour rendre ces dispositions pénales applicables aux infractions aux lois européennes qui seront élaborées en la matière postérieurement à l'entrée en vigueur du Traité.

27. Eu égard à ce qui précède, il est préférable que chacun des législateurs concernés adopte une loi, un décret ou une ordonnance qui énoncerait que les renvois généraux faits aux actes de droit communautaire européen dérivé des traités, qui seront abrogés par la Constitution européenne, doivent se lire comme renvoyant également aux nouvelles catégories d'actes prévues par celle-ci.

En ce qui concerne les références à des actes de droit communautaire européen dérivé, faites dans des dispositions pénales, il est non seulement recommandable mais même indispensable que les législateurs concernés légifèrent en ce sens.

---

(57) Cette recommandation est guidée par le souci de la sécurité juridique. Ce faisant, le Conseil d'État ne se prononce bien entendu pas sur la qualité juridique des nombreuses délégations au Roi et aux Gouvernements dans les législations concernées.

(58) Voir, par exemple, l'article 45*bis*, § 1er, de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux :

"Les dispositions de la présente loi sont applicables en cas d'infraction aux règlements de la Communauté européenne relatifs à des matières qui, en vertu de la présente loi, relèvent du pouvoir réglementaire du Roi, et qui sont en vigueur dans le Royaume. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, prendre, dans le cadre de la présente loi, toutes mesures nécessaire à l'exécution des obligations qui découlent du Traité instituant la Communauté européenne et des actes internationaux pris en vertu de ce traité, ces mesures pouvant comporter l'abrogation et la modification de dispositions législatives."

.../...

28. Si dans des lois adoptées à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, de la Constitution belge, les notions de "règlements" et de "directives" sont évoquées d'une manière générale, une loi adoptée à cette majorité doit les compléter par des références aux normes correspondantes prévues par l'article I-33 du Traité.

V. La formule de signature du Traité et de l'Acte final

29. Sous la signature du Premier Ministre et du Ministre des Affaires étrangères sous le Traité et l'Acte final figure la formule suivante :

> "Cette signature engage également la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.
>
> Deze handtekening verbindt eveneens de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.
>
> Diese Unterschrift bindet zugleich die Deutschsprachige Gemeinschaft, die Flämische Gemeinschaft, die Französische Gemeinschaft, die Wallonische Region, die Flämische Region und die Region Brüssel-Hauptstadt."

Ces formulations doivent s'entendre comme engageant également la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale puisqu'en exécution de l'article 138 de la Constitution, elle exerce des compétences de la Communauté française. Par souci de sécurité juridique, il eût été néanmoins préférable que sa mention expresse en ait été faite dans la formule citée [59].

---

(59) Voir l'avis n° 27.270/4, du 18 mars 1998, précité, 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., Ass. C.C.F., 1997-1998, n° 63/1).

La Commission communautaire commune, quant à elle, ne doit pas être mentionnée de manière expresse, puisqu'elle ne dispose que de compétences limitées sur le plan international et qu'elle n'est notamment pas compétente pour conclure des traités (voir l'article 135 de la Constitution, l'article 63 de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989 et l'article 16, § 1er, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980).

VI. L'avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune à l'examen

30. En ce qui concerne l'article 2 de l'avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune à l'examen (dossier 37.970/AG), il y a lieu d'omettre les mots ", en ce qui concerne la Commission communautaire commune, ", qui sont inutiles, l'ordonnance à l'examen ne pouvant avoir d'effet en dehors des compétences qui lui sont attribuées.

L'assemblée générale de la section de législation était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre, président,
Messieurs de Heren	M. VAN DAMME, Y. KREINS,	présidents de chambre,
	D. ALBRECHT P. LEMMENS, P. LIÉNARDY, J. BAERT, P. VANDERNOOT, J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mevrouw Madame Messieurs de Heren	M. BAGUET, B. SEUTIN,	
	H. COUSY J. VELAERS, J. KIRKPATRICK J.-C. SCHOLSEM,	assesseurs de la section de législation,
	M. FAUCONIER,	greffier assumé.

Les rapports ont été rédigés par MM. X. DELGRANGE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE, auditeurs et B. STEEN, auditeur adjoint.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

M. FAUCONIER M.-L. WILLOT-THOMAS

CE

KONINKRIJK BELGIË

Advies 37.954/AV
37.970/AV
37.977/AV
37.978/AV

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, algemene vergadering, op 21 december 2004 door de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media en Toerisme, op 23 december 2004 door de leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad, bevoegd voor Financiën, Begroting en Externe Betrekkingen en op 24 december 2004 door de Minister van Financiën, Begroting, Openbaar Ambt en Externe Betrekkingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, en door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hun, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen [1], van advies te dienen over

1° een voorontwerp van decreet "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, ondertekend in Rome op 29 oktober 2004" (37.954/AV-AG);

2° een voorontwerp van ordonnantie "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004" (37.970/AV-AG);

3° een voorontwerp van ordonnantie "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004" (37.977/AV-AG);

4° een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004" (37.978/AV-AG);

heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 18 januari 2005 en 15 februari 2005, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

---

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

Aangezien de adviesaanvragen ingediend zijn op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

I. Strekking van de voorontwerpen

1. De thans onderzochte voorontwerpen van wet, van decreet en van ordonnantie die zijn ingediend door de Vlaamse Regering [2], het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest [3], de Brusselse Hoofdstedelijke Regering [4] en de federale regering [5], strekken ertoe instemming te betuigen met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004.

Volgens de Slotakte heeft de Conferentie van de Vertegenwoordigers van de Regeringen van de Lidstaten van de Europese Unie een Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, zesendertig daaraan gehechte protocollen en twee bijlagen bij het Verdrag "vastgesteld", heeft zij dertig verklaringen betreffende bepalingen van de Grondwet, die aan de Slotakte zijn gehecht (genummerd van 1 tot 30), en elf verklaringen betreffende de aan de Grondwet gehechte protocollen, die aan de Slotakte zijn gehecht (genummerd van 31 tot 41), "aangenomen" en heeft zij "akte genomen" van negen aan de Slotakte gehechte verklaringen (genummerd van 42 tot 50).

---

(2) Dossier nr. 37.954/AV.

(3) Dossier nr. 37.970/AV.

(4) Dossier nr. 37.977/AV.

(5) Dossier nr. 37.978/AV.

2. Het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa is als volgt gestructureerd :

- Deel I, dat geen opschrift draagt, bevat negen titels, die respectievelijk betreffen: de definitie en doelstellingen van de Europese Unie, de grondrechten en het burgerschap van de Unie, de bevoegdheden van de Unie, de instellingen en organen van de Unie, de uitoefening van de bevoegdheden van de Unie, het democratisch bestel van de Unie, de financiën van de Unie, de Unie en haar naaste omgeving, en ten slotte het lidmaatschap van de Unie.

- Deel II bevat het "Handvest van de Grondrechten van de Unie".

- Deel III betreft het "beleid en werking van de Unie" en bevat zeven titels, waarvan de opschriften luiden: Titel I: "Algemeen toepasselijke bepalingen"; Titel II: "Non-discriminatie en burgerschap"; Titel III: "Intern beleid en optreden"; Titel IV: "Associatie van de landen en gebieden overzee"; Titel V: "Het extern optreden van de Unie"; Titel VI: "Werking van de Unie"; Titel VII: "Gemeenschappelijke bepalingen".

  Titel III ("Intern beleid en optreden") bestaat uit vier hoofdstukken, die respectievelijk de volgende aangelegenheden betreffen:

  - de "interne markt";

  - het "economisch en monetair beleid";

  - het "beleid op andere gebieden", te weten de werkgelegenheid, het sociaal beleid, de economische, sociale en territoriale samenhang, de landbouw en visserij, het milieu, de consumentenbescherming, het vervoer, de trans-europese netwerken, het onderzoek en technologische ontwikkeling en ruimte, en de energie;

  - de "ruimte van vrijheid, veiligheid en recht";

  - de "gebieden waarop de Unie kan besluiten ondersteunend, coördinerend, of aanvullend op te treden", te weten de volksgezondheid, de industrie, cultuur, toerisme, onderwijs, jeugd, sport en beroepsopleiding, de civiele bescherming en de administratieve samenwerking.

Titel VI ("Werking van de Unie") bevat drie hoofdstukken. Afdeling 1 van hoofdstuk I ("Institutionele bepalingen") bepaalt de bevoegdheden van de Europese instellingen, te weten het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad van ministers, de Europese Commissie, het Hof van Justitie van de Europese Unie, de Europese Centrale Bank en de Rekenkamer, afdeling 2 bepaalt de bevoegdheden van de adviesorganen van de Europese Unie, te weten het Comité van de Regio's en het Economisch en Sociaal Comité, en afdeling 3 bepaalt de bevoegdheden van de Europese Investeringsbank. Hoofdstukken II en III betreffen respectievelijk de "Financiële bepalingen" en de "Nauwere samenwerking".

- Deel IV betreft de "algemene en slotbepalingen".

II. Onderwerp van het onderzoek van de voorontwerpen door de afdeling Wetgeving van de Raad van State

3. Ofschoon in de regel het onderzoek door de afdeling wetgeving van de Raad van State van een voorontwerp van wet, decreet of ordonnantie tot goedkeuring van 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 wet staande rechtsnormen [6] [7].

III. De verenigbaarheid van de ter goedkeuring voorgelegde akten met de Belgische Grondwet

A. De strekking van artikel 34 van de Grondwet

4. Gelet op de aard van de akten waarop de voorontwerpen van wet, decreet en ordonnantie betrekking hebben, 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 is 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 Staat, de gemeenschappen of de gewesten, bij

---

(6) 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 ?".

(7) Zie, in die zin, inz. advies nr. 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.

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 25*bis*, thans artikel 34, in de Grondwet is opgenomen teneinde elke twijfel uit te sluiten over de grondwettigheid van 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 [8].

5. Voor zover de bepalingen uit het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa de uitoefening van bepaalde machten opdragen aan de Europese Unie, geven zij dan ook geen aanleiding tot kritiek [9]. Alhoewel de overgedragen bevoegdheden ruim zijn omschreven, is de Raad van State van oordeel dat ze voldoende "bepaald" zijn, in de zin van artikel 34 van de Grondwet. Dit is des te meer zo, nu artikel I-11 van het Verdrag bepaalt dat de uitoefening van bevoegdheden door de Unie onderworpen is aan het beginsel van de bevoegdheidstoedeling alsook aan het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel.

---

(8) 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, (257), 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, 154-155; A. Alen, J. Clement, G. Van Haegendoren en J. Van Nieuwenhove, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Brussel 1995, nr. 25, p. 23; J. Vande Lanotte en G. Goedertier, *Overzicht Publiek Recht*, Brugge, 2001, nr. 102, blz. 61-62.

(9) Zie ook R.v.St., advies nr. 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.

Er dient tevens op gewezen te worden dat artikel I-5 van het Verdrag het volgende bepaalt :

> "De Unie eerbiedigt de gelijkheid van de lidstaten voor de Grondwet 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."

6. 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 tot nu toe steeds geoordeeld dat een instemming met het verdrag slechts mogelijk is na een voorafgaande herziening van de desbetreffende bepalingen van de Grondwet [10]. In zijn advies nr. 28.936/2 van 21 april 1999 over een ontwerp van wet houdende instemming met het Statuut van Rome van het Internationaal Strafgerechtshof stelde de Raad van State :

> "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."[11].

In overeenstemming met die gevestigde adviespraktijk onderzoekt de Raad dan ook of het Verdrag en de bijbehorende protocollen, die het voorwerp van de

---

(10) Zie R.v.St., advies nr. 21.540/AV van 6 mei 1992, genoemd in de vorige noot; R.v.St., advies nr. 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; R.v.St., advies nr. 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; R.v.St., advies nr. 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.

(11) R.v.St., advies nr. 28.936/2 van 21 april 1999, aangehaald in de vorige noot, blz. 95.

voorliggende instemmingsakten 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 normale conclusie dat de Grondwet herzien moet worden voordat de bevoegde wetgevers hun instemming met het Verdrag kunnen verlenen.

7. 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 [12].

De mogelijkheid bestaat dat in de toekomst conflicten ontstaan tussen afgeleid Europees recht (genomen op grond van het Verdrag) 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 [13]. Dit betekent, in beginsel althans, dat, wanneer, met toepassing van het thans voorliggende Verdrag, in de toekomst bijv. een Europese wet of een Europese kaderwet wordt uitgevaardigd, die respectievelijk zelf ingaat tegen de Belgische

---

(12) In werkelijkheid bouwt het voorliggende Verdrag voort op de bestaande EU- en EG-verdragen, en bestaat er al een uitgebreide "afgeleide" Europese wetgeving. Dit neemt echter niet weg dat de instemming met het voorliggende Verdrag een nieuwe wilsuiting van de betrokken wetgevers inhoudt, welke getoetst moet worden aan de Belgische Grondwet, rekening houdend met het feit dat in de toekomst nieuwe regels van afgeleid Europees recht tot stand gebracht zullen worden, ditmaal met toepassing van het nieuwe Verdrag.

(13) 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, (24), 54-55; J.-V. Louis, "La primauté, une valeur relative ?", *Cah. dr. eur.*, 1995, (23) 26; H. Bribosia, "Applicabilité directe et primauté des traités internationaux et du droit communautaire", *R.B.D.I.*, 1996, (33), blz. 60, nr. 35; R. Ergec, "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, 256; M. Melchior en P. Vandernoot, "Contrôle de constitutionnalité et droit communautaire dérivé", *R.B.D.C.*, 1998, (1), 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'État de Belgique, cinquante ans après sa création*, Brussel, 1999, (473), 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, (458), 470-471, nr. 33.

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.

Vanuit grondwettelijk oogpunt gezien, zorgt artikel 34 van de Grondwet voor de verbinding tussen, enerzijds, de voorrang van het Europees recht, erkend o.m. bij artikel I-6 van het Verdrag en door de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen [14], en anderzijds, de plaats die de Belgische Grondwet in de interne rechtsorde inneemt [15].

---

(14) 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.

(15) Het Arbitragehof 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 Arbitragehof 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 oud-voorzitter van het Arbitragehof, 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 25*bis* [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'hommes: concurrence ou complémentarité ?", verslag van het Arbitragehof voor de IXe 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 EG-Verdrag 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.

.../...

Voor het overige is deze kwestie op dit ogenblik van zuiver virtuele aard. Op het ogenblik dat overwogen wordt om in te stemmen met het Verdrag zelf, dat slechts het primaire 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.

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.

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.

Dit gezegd zijnde, zou het 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 [16].

8. 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, o.m. 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. 6). De noodzaak tot herziening zou ook het gevolg kunnen zijn van de aanneming van een met

(16) Zie artikel I-60 van het Verdrag.

de Grondwet strijdige maatregel door een orgaan van een supranationale instelling (zie nr. 7).

De herziening van de Grondwet is geregeld in artikel 195 ervan. De Raad van State geeft ter overweging om te onderzoeken of het niet opportuun zou zijn om dat artikel 195 aan te vullen met een bepaling die specifiek betrekking heeft op aanpassingen van de Grondwet met het oog op de instemming met en de bekrachtiging van een constituerend verdrag betreffende de Europese Unie (of eventueel ruimer, van een internationaal verdrag in het algemeen) en met het oog 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 bijv. in een soepelere procedure voorzien kunnen worden.

B. Toegang tot de burgerlijke bedieningen

9. Op grond van artikel 10, tweede lid, van de Grondwet zijn alleen de Belgen tot de burgerlijke en militaire bedieningen benoembaar, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere gevallen door een wet kunnen worden gesteld. Uit het gebruik in dat grondwetsartikel van de woorden "in bijzondere gevallen" vloeit voort dat, wanneer de wetgever uitzonderingen wenst in te stellen op het beginsel dat alleen Belgen benoembaar zijn tot openbare ambten, de wetgever uitdrukkelijk en nauwkeurig de ambten dient aan te geven die toegankelijk worden gemaakt voor vreemdelingen [17].

Artikel III-133 van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa waarborgt het vrij verkeer van werknemers binnen de Europese Unie (§ 1) en verbiedt iedere discriminatie op grond van nationaliteit tussen werknemers van de lidstaten (§ 2). Het bepaalt evenwel dat het niet van toepassing is op "betrekkingen in overheidsdienst" (§ 4). De bepalingen van dat artikel III-133 zijn letterlijk overgenomen van artikel 39 (oud artikel 48) van het Verdrag tot oprichting van de Europese

---

(17) Zie R.v.St., advies nr. 35.824/1 van 25 september 2003 over een voorstel van wet tot openstelling van federale overheidsbetrekkingen voor buitenlandse onderdanen, *Parl. St.*, Kamer, 2003, nr. 117/2, en de daarin in voetnoot 1 vermelde adviezen.

Gemeenschap (EG-Verdrag). Op grond van artikel IV-438, § 4, van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa [18] dient het dan ook geïnterpreteerd te worden in het licht van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen over het begrip "betrekkingen in overheidsdienst". Volgens het Hof van Justitie slaat die term slechts op betrekkingen die "een rechtstreekse of onrechtstreekse deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag inhouden en werkzaamheden omvatten ter bescherming van de algemene belangen van de Staat of van andere openbare lichamen" [19].

Artikel III-133 van het Verdrag moet dan ook zo geïnterpreteerd worden dat het aan de onderdanen van de lidstaten van de EU een recht van toegang verleent tot alle burgerlijke bedieningen, voor zover deze geen "rechtstreekse of onrechtstreekse deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag inhouden" en geen "werkzaamheden omvatten ter bescherming van de algemene belangen van de Staat of van andere openbare lichamen". Aldus geïnterpreteerd, is artikel III-133 strijdig met artikel 10, tweede lid, van de Grondwet.

Strikt genomen zou de wetgever niet met het Verdrag kunnen instemmen zonder dat de grondwetgever vooraf voorzien heeft in de herziening van artikel 10, tweede lid, van de Grondwet. Artikel III-133 is echter, zoals gezegd, inhoudelijk niet verschillend van artikel 39 van het EG-Verdrag. Welnu, de Raad van State, afdeling administratie, heeft aangenomen dat artikel 10, tweede lid, van de Grondwet, moet wijken voor

---

(18) Artikel IV-438, § 4, luidt als volgt :

"De rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen en van het Gerecht van eerste aanleg betreffende de uitlegging en de toepassing van de bij artikel IV-437 ingetrokken verdragen en akten, alsmede van de handelingen en overeenkomsten die met het oog op de toepassing ervan zijn vastgesteld, blijft mutatis mutandis de bron voor de uitlegging van het recht van de Unie en met name van de overeenkomstige bepalingen in de Grondwet."

(19) Zie o.m. H.v.J., 2 juli 1996, Commissie t. Luxemburg, nr. C-473/93, *Jur.*, 1996, I-3207; H.v.J., 2 juli 1996, Commissie t. België, nr. C-173/94, *Jur.*, 1996, I-3265; H.v.J., 2 juli 1996, Commissie t. Griekenland, nr. C-129/94, *Jur.*, 1996, I-3285. Zie ook H.v.J., 17 december 1980, Commissie t. België, nr. 149/79, *Jur.*, 1980, 3881; H.v.J., 26 mei 1982, Commissie t. België, nr. 149/79, Jur. 1982, 1845; cf. E. Honorat, "Les incidences de la libre circulation des personnes sur l'accès aux fonctions publiques nationales", *Adm. Publ. (T)*, 1997, 3-14; M. Leroy en J. Sohier, "Les règles supranationales relatives à l'accès à la fonction publique", *Adm. Publ. (T)*, 1997, 53-63.

artikel 39 van het EG-Verdrag [20]. Ook zonder voorafgaande grondwetsherziening heeft artikel 39 van het EG-Verdrag dus volledig uitwerking ten aanzien van België [21], en dat zal voor artikel III-133 van het nieuwe verdrag niet anders zijn. Dit neemt natuurlijk niet weg dat het aangewezen blijft dat de grondwettekst zou worden aangepast aan de vereisten van het Europees recht [22] [23]. Artikel 10, tweede lid, van de Grondwet is trouwens voor herziening vatbaar verklaard, precies om die bepaling in overeenstemming te brengen met het Europees gemeenschapsrecht [24].

C. Bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden

---

(20) R.v.St., Goosse, nr. 62.921, en Orfinger, nr. 62.922, 5 november 1996, aangehaald.

(21) Rdpl. R.v.St., advies nr. 35.857/VR van 9 oktober 2003 over een ontwerp van decreet tot verruiming van de nationaliteitsvoorwaarde voor de toegang tot vaste betrekkingen in sommige Vlaamse openbare diensten, *Parl. St.*, Vl. Parl. 2003-2004, nr. 2055/1. De Raad stelde in dit advies :

"Uit die rechtspraak volgt meer bepaald dat onderdanen van een lidstaat van de Europese Economische Ruimte zonder meer toegang moeten hebben tot de betrekkingen die geen rechtstreekse of onrechtstreekse deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag inhouden, en die geen werkzaamheden omvatten ter bescherming van de algemene belangen van de staat of van andere openbare lichamen."

(22) Zie eerder reeds, in dezelfde zin, R.v.St., advies nr. 21.303 van 13 november 1991 over een ontwerp van koninklijk besluit tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de Executieven en van de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, *B.S.*, 24 november 1991, blz. 29.394; R.v.St., advies nr. 23.593/VR/V van 26 juli 1994 over een ontwerp van koninklijk besluit tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de regeringen van de Gemeenschappen en Gewesten en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, *B.S.*, 1 oktober 1994, blz. 24.881. Zie ook F. Delpérée, "Nationalité et citoyenneté. Développements et incidences sur le droit de la fonction publique en Belgique", *Adm. Publ. (T)*, 1997, 23-25.

(23) Er weze herinnerd aan het feit dat de wet, de decreten en de ordonnanties houdende instemming met het Verdrag op grond van de artikelen 1 en 3, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof het voorwerp zouden kunnen uitmaken van een beroep tot vernietiging bij het Arbitragehof, en dat de vraag zou kunnen opgeworpen worden of die wet, die decreten en die ordonnanties verenigbaar zijn o.m. met artikel 10 van de Grondwet, bijvoorbeeld in zoverre instemming verleend wordt met artikel III-133 van het Verdrag.

(24) Verklaring tot herziening van de Grondwet, *B.S.*, 10 april 2003, blz. 18.319 en 18.320.

10. In titel II van de Belgische Grondwet worden een aantal fundamentele rechten en vrijheden gewaarborgd. Deel II van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa bestaat uit een "Handvest van de grondrechten van de Europese Unie".

De bescherming die titel II van de Grondwet aan bepaalde grondrechten verleent, is in een aantal gevallen ruimer dan die welke deel II van het Verdrag aan dezelfde grondrechten verleent. Zo 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 bv. het geval voor de vrijheid van onderwijs (artikel 24 van de Grondwet; vgl. artikel II-74 van het Verdrag), de vrijheid van eredienst (artikelen 19, 20 en 21 van de Grondwet; vgl. artikel II-70 van het Verdrag) en de bescherming bij onteigening (artikel 16 van de Grondwet; vgl. artikel II-77 van het Verdrag). 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 het algemene artikel II-112 van het Verdrag zulke maatregelen niet uitsluit [25].

Voor bepaalde grondrechten schrijft de Grondwet overigens voor dat inmengingen enkel bij formele wetgevende handelingen toegestaan kunnen worden, terwijl het genoemde artikel II-112 geen optreden van de wetgever vereist.

---

(25) 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."

11. De beperktere bescherming die het Handvest op sommige punten biedt doet op zichzelf geen afbreuk aan de ruimere bescherming van de Belgische Grondwet. Artikel II-113 van het Verdrag 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 het oorspronkelijke Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (2000), dat artikel II-113 van het Verdrag is geworden, wordt hierover gesteld :

> "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" [26].

Uit artikel II-113 volgt dat het Handvest op zichzelf niet strijdig kan zijn met titel II van de Belgisch Grondwet, aangezien het uitdrukkelijk aangeeft dat het Handvest geen afbreuk wil doen aan de ruimere waarborgen die elk van de nationale grondwetten biedt. Het feit dat België het Verdrag bekrachtigt, zal dus niet tot gevolg kunnen hebben dat bepalingen van de Belgische Grondwet (of die van de internationale mensenrechtenverdragen 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 [27], moet het betrokken grondrecht gewaarborgd worden volgens de ruimste bepaling.

12. De vraag rijst of artikel II-113, 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",

---

(26) Toelichting bij het Handvest van de grondrechten, opgenomen als verklaring 12 betreffende bepalingen van de Grondwet, gevoegd als bijlage bij het Verdrag. Over de draagwijdte van deze toelichting, zie artikel II-112, § 7, van het Verdrag.

(27) 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 II-111, § 1, van het Verdrag is ze eveneens onderworpen aan het Handvest.

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 voor worden geschoven.

Volgens een eerste interpretatie heeft artikel II-113 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 II-112, § 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 voor wordt geschoven, zou artikel II-113 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 II-113 ertoe strekken elke achteruitgang van de grondrechten tegen te gaan. Het zou, in die ruime interpretatie, tot gevolg hebben, zoals P. Cassia schrijft :

> "de conférer à l'ensemble des droits fondamentaux reconnus par les différentes constitutions nationales une valeur supérieure à ceux inscrits dans ce traité" [28].

---

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

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 [...]" [29].

Het zal uiteraard uiteindelijk aan het Europees Hof van Justitie toekomen de draagwijdte van artikel II-113 te bepalen. De Raad van State wijst er evenwel nu reeds op dat de tweede, ruime interpretatie van artikel II-113 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 bepaald.

Volgens die eerste interpretatie sluit artikel II-113 van het Verdrag niet uit dat het secundair recht van de Europese instellingen de specifieke waarborgen miskent of de Belgische overheden verplicht de specifieke waarborgen te miskennen die titel II

---

(29) *Ibid.* In dezelfde zin: M. Fischbach, "Grundrechte-Charta und Menschenrechtskonvention", in *Grundrechtencharta und Verfassungsentwickelung 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 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*, Parijs, 2001, 266-269).

van Belgische Grondwet inzake de bescherming van grondrechten biedt. Die miskenning 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 hoger reeds werd uiteengezet is het noch mogelijk, noch wenselijk hierop thans reeds door een herziening van de Grondwet te anticiperen (zie *supra*, nr. 7).

Om die reden is de Raad van State van oordeel thans geen grondwettigheidsbezwaren te moeten maken.

D. De herziening van de Europese Grondwet

13. De artikelen IV-443 t.e.m. IV-445 van het Verdrag voorzien in een "gewone" herzieningsprocedure en in twee "vereenvoudigde" herzieningsprocedures. Deze herzieningsprocedures dienen te worden getoetst aan de grondwettelijke bepalingen en de bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen die betrekking hebben op het sluiten van verdragen, die ook toepasselijk zijn op het wijzigen van verdragen.

a) De artikelen IV-443 en IV-445 van het Verdrag

14. De artikelen IV-443 en IV-445 van het Verdrag bepalen het volgende:

- Artikel IV-443:

"1. De regering van iedere lidstaat, het Europees Parlement en de Commissie kunnen de Raad ontwerpen tot herziening van dit verdrag voorleggen. Deze ontwerpen worden door de Raad aan de Europese Raad toegezonden en worden ter kennis van de nationale parlementen gebracht.

2. 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 3.

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.

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

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

4. Indien viervijfde van de lidstaten het verdrag houdende wijziging van dit verdrag 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."

- Artikel IV-445 :

"1. 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 deel III, titel III, over het interne beleid en optreden van de Unie voorleggen.

2. De Europese Raad kan een Europees besluit vaststellen houdende gehele of gedeeltelijke wijziging van de bepalingen van deel III, titel III. 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 Europees besluit treedt pas in werking nadat de lidstaten het overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen hebben goedgekeurd.

3. Het in lid 2 bedoelde Europees besluit kan geen uitbreiding van de in dit verdrag aan de Unie toegedeelde bevoegdheden inhouden."

15. Op grond van artikel 167, § 2, van de Grondwet kunnen verdragen slechts gevolg hebben nadat ze de instemming van de Kamers hebben verkregen. Luidens 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 [30].

16. Bij de artikelen IV-443 en IV-445 rijzen er wat dit betreft geen constitutionele bezwaren, aangezien ze uitdrukkelijk bepalen dat de herziening slechts in werking treedt nadat de wijzigingen "door alle lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen zijn bekrachtigd" [31] of nadat het Europees besluit dat de wijziging vaststelt "door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen" is goedgekeurd [32].

17. Bovendien dienen, wil men artikel 168 van de Grondwet en artikel 16, § 2, tweede lid, van de genoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 naleven, de kamers en

---

(30) Zie ook artikel 16, § 1, van de genoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, 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°, 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°, 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 nr. 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" (*Gedr. St.*, Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie, 1997-1998, nr. 63/1).

(31) Artikel IV-443, § 3, tweede lid.

(32) Artikel IV-445, § 2, tweede lid.

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 de artikelen IV-443 en IV-445 van het Verdrag zijn gestart, daarvan op de hoogte te worden gebracht [33].

b) Artikel IV-444 van het Verdrag

18. Artikel IV-444 (de zogenaamde overbruggingsclausule) van het Verdrag luidt als volgt :

"1. Indien deel III voorschrijft dat de Raad op een bepaald gebied of in een bepaald geval met eenparigheid van stemmen besluit, kan de Europese Raad bij Europees besluit bepalen dat de Raad op dat gebied of in dat geval met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit.

Dat lid is niet van toepassing op besluiten die gevolgen hebben op militair of defensiegebied.

2. Indien deel III voorschrijft dat Europese wetten of kaderwetten door de raad volgens een bijzondere wetgevingsprocedure worden vastgesteld, kan de Europese Raad bij Europees besluit bepalen dat die wetten of kaderwetten volgens de gewone wetgevingsprocedure worden vastgesteld.

3. Ieder initiatief van de Europese Raad op grond van de leden 1 en 2 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 die leden 1 en 2 bedoelde Europees besluit niet vastgesteld. Indien geen bezwaar wordt aangetekend kan de Europese Raad dat besluit vaststellen.

Voor de vaststelling van de in de leden 1 en 2 bedoelde Europese besluiten, besluit de Europese Raad met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring

---

(33) Deze bepaling is, krachtens artikel 5, § 1, van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, artikel 4, tweede lid, en artikel 63, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen, artikel 4, 1°, 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 en artikel 4, 1°, 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, van toepassing op de Duitstalige Gemeenschap, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie.

door het Europese Parlement, dat zich uitspreekt bij meerderheid van zijn leden."

19. Bij die bepalingen wordt aan de Europese Raad de bevoegdheid opgedragen om een aantal bepalingen van deel III 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. De omstandigheid dat het besluit van de Europese Raad met eenparigheid van stemmen moet worden genomen, doet natuurlijk niets af aan die vaststelling [34].

Zowel het Hof van Cassatie [35] als de afdeling Wetgeving van de Raad van State [36] 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: met name is vereist dat de Wetgevende Kamers en desgevallend de Gemeenschaps- en Gewestparlementen de grenzen van de toekomstige wijzigingen kennen [37] 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

---

(34) Zie de toepasselijke teksten onder bovenvermeld nr. 15 en voetnoot nr. 30.

(35) 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.

(36) Zie o.m. advies nr. 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).

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

waarbinnen de procedure van artikel IV-444 kan worden toegepast in die bepaling duidelijk aangegeven.

In de eerste plaats worden immers de grenzen inhoudelijk omschreven. Enerzijds kan de procedure alleen worden toegepast in de "gebieden" en de "gevallen" waar deel III van het Verdrag bepaalt dat de Raad "met eenparigheid beslist" [38] of wanneer bv. Europese wetten of kaderwetten volgens een bijzondere wetgevingsprocedure worden vastgesteld [39]. Het gaat om een omvangrijk aantal bepalingen van het Verdrag die echter 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 [40]. Anderzijds zijn de grenzen bepaald wat betreft het resultaat van de wijziging. Een wijziging kan 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 gewone wetgevingsprocedure.

In de tweede plaats is duidelijk bepaald binnen welke procedurele grenzen een dergelijke verdragswijziging kan tot stand komen en meer bepaald de mogelijkheid die de nationale parlementen krijgen om bezwaar aan te tekenen tegen de wijziging [41].

In de gegeven omstandigheden verzet er zich juridisch niets tegen dat de bevoegde wetgevende vergaderingen worden uitgenodigd om vooraf hun instemming te betuigen met de toekomstige verdragswijzigingen die voortvloeien uit artikel IV-444, § 1.

---

(38) Artikel IV-444, § 1, eerste lid.

(39) Artikel IV-444, § 2.

(40) Artikel IV-444, § 1, tweede lid.

(41) Artikel IV-444, § 3.

Hetzelfde geldt overigens voor de andere bepalingen die, in de Europese Grondwet zelf of in de Protocollen, in een zogenaamde specifieke overbruggingsclausule voorzien [42].

Wat de tweede voorwaarde betreft, mag er geen onduidelijkheid over bestaan dat de Wetgevende Kamers vooraf hun instemming betuigen met eventuele wijzigingen in de zin van voormelde bepalingen. Elk voorontwerp dient dan ook te worden aangevuld met een uitdrukkelijke bepaling in die zin.

20. Wanneer een voorontwerp van wet, decreet of ordonnantie houdende instemming betrekking heeft op een verdrag dat een bepaling bevat die in een vereenvoudigde procedure tot wijziging van dat verdrag voorziet, is het doorgaans aan te bevelen dat het voorontwerp wordt aangevuld met een bepaling waarin staat dat de Regering, het College of het Verenigd College aan de wetgevende vergaderingen moeten meedelen welke wijzigingen in het verdrag worden overwogen zodat ze een standpunt kunnen innemen omtrent de gevolgen die aan die wijzigingen zouden moeten worden gegeven [43].

---

(42) Dit is o.m. het geval voor de artikelen III-184, § 13, III-210, § 3, III-234, § 2, III-269, § 3, III-300, § 3, en III-381 van het Verdrag, voor artikel 5 van het Protocol betreffende de verdragen en akten inzake de toetreding van het Koninkrijk Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek, alsmede de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden, en voor artikel 10 van het Protocol betreffende het verdrag en de akte inzake de toetreding van de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek.

(43) Zie inzonderheid de adviezen die in voetnoot nr. 36 worden aangehaald.

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 deelentiteiten [44], bepalen immers al in verband met de verdragen tot oprichting 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 de herziening inhoudt van de verdragen tot oprichting van de Europese Unie, met inbegrip van het onderzochte Verdrag - de verschillende betrokken wetgevende vergaderingen daarvan op de hoogte moeten worden gebracht.

Artikel IV-444, § 3, eerste zin, van het Verdrag bepaalt overigens ook het volgende :

> "Ieder initiatief van de Europese Raad op grond van de leden 1 en 2 wordt aan de nationale parlementen toegezonden".

21. 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 terzake.

Artikel IV-444, § 3, tweede zin, van het Verdrag, 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 wordt aangetekend, kan de Europese Raad dat besluit vaststellen.

---

(44) 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°, van het voormelde decreet II van 19 juli 1993 en artikel 4, 1°, van het voormelde decreet III van 22 juli 1993.

Bij de ondertekening van de Europese Grondwet heeft de Belgische regering een verklaring "inzake de nationale parlementen" afgelegd. Die verklaring nr. 49 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 [45] 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 "aangenomen" - niet bindend worden geacht voor de Europese instanties of voor de andere lidstaten van de Europese Unie. Overigens, wanneer in de verdragsteksten waarmee de voorontwerpen instemming beogen te verlenen [46], in verband met federale of gewestelijke Staten sprake is van parlementaire instellingen andere dan die op federaal of nationaal niveau, dan wordt dat uitdrukkelijk in de tekst vermeld, zoals in artikel 6, lid 1, tweede zin, van het tweede 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 2, van dat Protocol en artikel 8 van het protocol nr. 1 betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie alleen betrekking op bepalingen over de regeling van de gevallen van een eenkamerstelsel of een tweekamerstelsel, waarbij noodzakelijkerwijze aan het nationale (of federale) niveau wordt gedacht; in artikel 7, lid 2, van het voornoemd protocol nr. 2 wordt overigens geen ander geval behandeld dan dat waarbij een "nationaal parlement" over ten hoogste twee

---

(45) 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, 407).

(46) Krachtens artikel IV-442 van het Verdrag,

> "[maken] de protocollen en bijlagen bij dit verdrag [...] een integrerend deel daarvan uit".

wetgevende vergaderingen beschikt [47]. Hoe dan ook, artikel IV-444, § 3, 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.

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 IV-444, § 3, van het Verdrag vallen.

Er dient dan ook te worden overwogen om in een samenwerkingsakkoord te regelen in welke mate de deelentiteiten desgevallend betrokken worden bij de bepaling van het standpunt van het Nationaal Parlement. Een dergelijk samenwerkingsakkoord kan worden verantwoord, aangezien de vereenvoudigde herzieningsprocedure kan leiden tot een wijziging van de bepalingen van het Verdrag over de uitoefening van de Europese bevoegdheden in aangelegenheden die internrechtelijk geheel of gedeeltelijk behoren tot de bevoegdheid van die entiteiten.

E. Toepassing van het subsidiariteitsbeginsel in het licht van de federale organisatie van de Staat

22. Het subsidiariteitsbeginsel is één van de grondbeginselen inzake de uitoefening van de bevoegdheden van de Unie. Artikel I-11, § 3, van het Verdrag bepaalt daarover :

> "Krachtens het subsidiariteitsbeginsel treedt de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt en derhalve 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

---

(47) Artikel 7, lid 2, tweede zin, luidt immers :

"In een nationaal parlementair stelsel met twee kamers heeft elk van de twee kamers een stem"(zie infra, nr. 22).

subsidiariteit en evenredigheid. De nationale parlementen zien er volgens de in dat protocol vastgelegde procedure op toe dat het beginsel wordt geëerbiedigd."

In het protocol nr. 1 betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie wordt bepaald dat de discussiedocumenten van de Commissie [48] en de ontwerpen van Europese wetgevingshandelingen [49] aan de "nationale parlementen" worden toegezonden. 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 een Europese wetgevingshandeling met het subsidiariteitsbeginsel, volgens de procedure bepaald bij het voormelde protocol nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid [50].

Artikel 8 van dit protocol bepaalt :

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

Artikel 6, § 1, van het protocol nr. 2 bepaalt :

"Ieder nationaal parlement en iedere kamer van een van die parlementen kan binnen een termijn van zes weken vanaf toezending van een ontwerp van Europese wetgevingshandeling aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie een gemotiveerd advies toezenden waarin wordt uiteengezet waarom het betrokken ontwerp zijn inziens niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel.

Ieder nationaal parlement of iedere kamer van een nationaal parlement raadpleegt in voorkomend geval, de regionale parlementen met wetgevingsbevoegdheid."

Artikel 7 van het protocol nr. 2 bepaalt :

"Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, alsmede in voorkomend geval, de groep lidstaten, het Hof van Justitie, de Europese Centrale Bank of de Europese Investeringsbank houden, indien het ontwerp van

---

(48) Artikel 1.

(49) Artikel 2.

(50) Artikel 3.

wetgevingshandeling van hen uitgaat, rekening met de gemotiveerde adviezen die de nationale parlementen of een kamer van een van deze parlementen tot hen richten.

Ieder nationaal parlement heeft twee stemmen, die worden toegewezen op grond van het nationale parlementaire stelsel. In een nationaal parlementair stelsel met twee kamers heeft elk van de twee kamers één stem.

Indien gemotiveerde adviezen waarin wordt gesteld dat een ontwerp een Europese wetgevingshandeling niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel, ten minste een derde vertegenwoordigen van alle stemmen die aan de nationale parlementen zijn toegedeeld overeenkomstig de tweede alinea, moet het ontwerp opnieuw in overweging worden genomen. Deze drempel bedraagt een vierde indien het een ontwerp van Europese wetgevingshandeling betreft dat is ingediend op grond van artikel III-264 van de Grondwet, betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht."

Om tegemoet te komen aan de institutionele en constitutionele vereisten van de Belgische federale staatsstructuur, heeft België bij de ondertekening van het Verdrag de verklaring nr. 49 afgelegd "inzake de nationale parlementen", waarvan de tekst hoger, onder nr. 21, wordt weergegeven.

Om de redenen die hierboven onder nr. 21 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 Protocollen.

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 het advies door de "twee kamers van het nationaal parlement" over de overeenstemming van de Europese wetgevingshandeling met het subsidiariteitsbeginsel.

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 [51] en het optreden van de federale overheid voor een internationaal of supranationaal rechtscollege, op verzoek van een gemeenschaps- of gewestregering [52]. Beide bepalingen verwijzen daarbij uitdrukkelijk naar een samenwerkingsakkoord.

Artikel 92*bis*, § 4*bis*, 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 [53].

IV. De verwijzing, in het geldende Belgische positief recht, naar de nieuwe afgeleide rechtsregels van de Europese Unie

23. Artikel I-33 van het Verdrag houdt een nieuwe classificatie en terminologie in voor de rechtshandelingen van de Unie.

Het voorziet in de eerste plaats in twee wetgevingshandelingen, de Europese wetten en kaderwetten [54]. De Europese wet is een wetgevingshandeling van algemene strekking, die verbindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk is in iedere lidstaat. De Europese kaderwet is een wetgevingshandeling die iedere lidstaat waartoe zij is gericht, bindt ten aanzien van het te bereiken resultaat, maar die de bevoegdheid omtrent de keuze van vorm en middelen aan de nationale instanties overlaat.

---

(51) Artikel 81, § 6.

(52) Artikel 81, § 7.

(53) 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.

(54) Artikel I-33, § 1, tweede en derde lid.

Het voorziet daarnaast ook in een handeling met een algemene strekking, de verordening, die zelf geen wetgevingshandeling is, doch die ter uitvoering van een wetgevingshandeling of van sommige bepalingen van de Grondwet wordt uitgevaardigd [55]. De verordening is ofwel verbindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in iedere lidstaat, ofwel verbindend voor iedere lidstaat waartoe zij is gericht ten aanzien van het te bereiken resultaat, met dien verstande dat de bevoegdheid omtrent de keuze van vorm en middelen aan de nationale instanties wordt overgelaten.

Het tot op heden gebruikte begrip "verordening" zal voortaan een andere lading dekken, aangezien het kan slaan hetzij op een Europese wet, hetzij op een verordening. Het tot op heden gebruikte begrip "richtlijn" komt niet langer voor en wordt vervangen door hetzij het begrip "kaderwet", hetzij het begrip "verordening".

Om te voorkomen dat deze wijziging van de classificatie en van de terminologie van de rechtshandelingen van de Europese Unie leidt tot rechtsonzekerheid en eventueel zelfs tot leemten in het recht, is het nodig de gepaste overgangsmaatregelen te nemen.

24. Op grond van artikel IV-438, § 3, eerste lid, van het verdrag blijven de handelingen van de instellingen, organen en instanties die zijn vastgesteld op grond van de ingetrokken verdragen en akten weliswaar van kracht. De rechtsgevolgen ervan worden gehandhaafd zolang deze handelingen niet krachtens dit verdrag zijn ingetrokken, nietig verklaard of gewijzigd. De verwijzing in het interne recht naar deze specifieke afgeleide Europese regelgeving, vormt dan ook geen probleem, voorzover die regelgeving nog steeds geldig is.

25. Anders is het echter wanneer op algemene wijze, in abstracto, wordt verwezen naar afgeleide Europese regelgeving. Zo bepaalt artikel 92*quater* van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 bijvoorbeeld dat de voorstellen van verordeningen en richtlijnen vanaf hun doorzending aan de Raad van de Europese

(55) Artikel I-33, § 1, vierde lid.

Gemeenschappen, worden overgezonden aan de Kamers en de Raden elk wat hen betreft. Ook in tal van andere interne regels komen de begrippen "verordeningen" en "richtlijnen", in het algemeen voor [56]. Het verdient aanbeveling de desbetreffende bepalingen aan te passen aan de nieuwe classificatie en terminologie [57].

26. Een bijzondere aandacht verdienen tenslotte de bepalingen uit het intern recht die strafsancties van toepassing verklaren op overtredingen van verordeningen van de Europese Gemeenschap [58]. In het licht van het legaliteitsbeginsel in strafzaken is een optreden van de bevoegde wetgevende vergadering noodzakelijk om deze strafbepalingen toepasselijk te maken op de overtreding van de Europese wetten die na de inwerkingtreding van het Verdrag ter zake zullen worden uitgevaardigd.

27. In het licht van het voorgaande zou ieder van de betrokken wetgevers best een wet, een decreet of een ordonnantie uitvaardigen waarin bepaald wordt dat de algemene verwijzingen naar categorieën van handelingen van afgeleid Europees

---

(56) Zie bv. artikel 2, 20°, *in fine*, van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid :

"De Koning kan het begrip gewasbeschermingsmiddelen nader omschrijven in overeenstemming met de desbetreffende richtlijnen en verordeningen van de Instellingen van de Europese Gemeenschap."

(57) Deze aanbeveling wordt gedaan met het oog op de rechtszekerheid. De Raad van State spreekt zich daarbij uiteraard niet uit over de juridische kwaliteit van de vele delegaties aan de Koning en aan de Regeringen in de desbetreffende wetgevingen.

(58) Zie bijv. artikel 45*bis*, § 1, van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren :

"De bepalingen van deze wet zijn van toepassing bij overtreding van de verordeningen van de Europese Gemeenschap die van kracht zijn in het Rijk en materies betreffen welke op grond van deze wet tot de verordeningsbevoegdheid van de Koning behoren. De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit, binnen het toepassingsgebied van deze wet, alle vereiste maatregelen treffen ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en de krachtens dit verdrag tot stand gekomen internationale akten, welke maatregelen de opheffing en de wijziging van wetsbepalingen kunnen inhouden."

gemeenschapsrecht welke door de Europese Grondwet worden afgeschaft, zo moeten worden begrepen dat ze ook verwijzen naar de nieuwe categorieën van handelingen waarin de Europese Grondwet voorziet.

Voor wat betreft de verwijzingen naar handelingen van afgeleid Europees gemeenschapsrecht in strafbepalingen, zijn dergelijke regelingen van de betrokken wetgevers niet enkel aan te bevelen, maar zelfs noodzakelijk.

28. Voorzover de begrippen "verordeningen" en "richtlijnen" in het algemeen voorkomen in wetten, aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, van de Belgische Grondwet bepaalde meerderheid, dienen ze bij een met die meerderheid aan te nemen wet aangevuld te worden met verwijzingen naar de in artikel I-33 van het Verdrag bepaalde rechtsregels.

V. Ondertekeningsformule van de Europese Grondwet en de Slotakte

29. Bij de handtekening die de Eerste Minister en de Minister van Buitenlandse Zaken onder het Verdrag en de Slotakte hebben geplaatst, staat de volgende vermelding :

> "Cette signature engage également la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale.
>
> Deze handtekening verbindt eveneens de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.
>
> Diese Unterschrift bindet zugleich die Deutschsprachige Gemeinschaft, die Flämische Gemeinschaft, die Französische Gemeinschaft, die Wallonische Region, die Flämische Region und die Region Brüssel-Hauptstadt".

Die bewoordingen moeten zo worden opgevat dat ze ook slaan op de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, aangezien die ter uitvoering van artikel 138 van de Grondwet bevoegdheden van de Franse Gemeenschap

uitoefent. Met het oog op de rechtszekerheid was het echter beter geweest dat dit uitdrukkelijk in de aangehaalde formule was vermeld [59].

VI. Voorontwerp van ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie

30. Wat artikel 2 van het onderzochte voorontwerp van ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreft (dossier 37.970/AG), moeten de woorden ", wat de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreft," vervallen: die woorden zijn immers overbodig, aangezien de onderzochte ordonnantie geen uitwerking kan hebben buiten de bevoegdheidssfeer van de GGC.

---

(59) Zie het voormelde 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.*, Ver. Franse Gemeenschapscommissie, 1997-1998, nr. 63/1).

De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van haar kant behoort niet uitdrukkelijk te worden vermeld, aangezien ze slechts beperkte bevoegdheden heeft op internationaal gebied, en ze met name niet bevoegd is om verdragen te sluiten (zie artikel 135 van de Grondwet, artikel 63 van de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989 en artikel 16, § 1, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980).

De algemene vergadering was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. THOMAS,	kamervoorzitter, voorzitter,
de Heren	M. VAN DAMME, Y. KREINS,	kamervoorzitters,
Mevrouw de Heren	D. ALBRECHT, P. LEMMENS, P. LIÉNARDY, J. BAERT, P. VANDERNOOT, J. JAUMOTTE, M. BAGUET, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS, J. KIRKPATRICK, J.-C. SCHOLSEM,	assessoren van de afdeling wetgeving,
	M. FAUCONIER,	toegevoegd griffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. X. DELGRANGE, W. PAS, J. VAN NIEUWENHOVE, auditeurs en B. STEEN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

M. FAUCONIER M.-L. THOMAS