FP

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.028/AG
DU 29 JANVIER 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, assemblée générale de la section de législation, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 18 janvier 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours (*), sur un avant-projet de loi "portant assentiment au Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, et à l'Acte final, faits à Lisbonne le 13 décembre 2007",

a donné l'avis suivant :

(*) 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.

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.028/AV
VAN 29 JANUARI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, algemene vergadering van de afdeling wetgeving, op 18 januari 2008 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen (*), van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007",

heeft het volgende advies gegeven :

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 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.

I. La portée de l'avant-projet

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

L'article 2, alinéas 2 et 3, tend à donner l'assentiment anticipé aux "amendements" au Traité sur l'Union européenne, au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et aux Protocoles annexés [1] [2], qui seront adoptés dans l'avenir sur la base de dispositions énumérées de ces Traités.

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

Aux termes de l'article 47 nouveau de ce Traité, "[l]'Union a la personnalité juridique." [3].

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

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

---

(1) Voir ci-après.

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

(3) Article 46A du Traité sur l'Union européenne, inséré par l'article premier, point 55, du Traité de Lisbonne; cet article 46A a été renuméroté en article 47 par le tableau A de l'annexe au Traité de Lisbonne comprenant les tableaux de correspondance visés à l'article 5 de ce traité.

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

> "[l]'Union est fondée sur le présent traité et sur le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après dénommés «les traités »). Ces deux traités ont la même valeur juridique. L'Union se substitue et succède à la Communauté européenne." [4].

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

> "[l]e présent traité et le traité sur l'Union européenne constituent les traités sur lesquels est fondée l'Union. Ces deux traités, qui ont la même valeur juridique, sont désignés par les mots «les traités»." [5].

2.4. Le Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (C.E.E.A.) subsiste; il est modifié par le Protocole n/ 2 annexé au Traité de Lisbonne [6].

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

- le "Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne" (Acte final, première partie, I);

---

(4) Article premier, troisième alinéa, du Traité sur l'Union européenne, tel que remplacé par l'article premier, point 2, b), du Traité de Lisbonne (article premier, troisième alinéa, dans la nouvelle numérotation issue du tableau B de l'annexe au Traité de Lisbonne comprenant les tableaux de correspondance visés à l'article 5 de ce traité).

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

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

- onze "Protocoles annexés au traité sur l'Union européenne, au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et, le cas échéant, au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique" (Acte final, première partie, II, A);

- deux "Protocoles annexés au traité de Lisbonne" (Acte final, première partie, II, B) :

  - le Protocole n/ 1, conformément à l'article 4, paragraphe 1, du Traité de Lisbonne, "contient les modifications aux protocoles annexés au traité sur l'Union européenne, au traité instituant la Communauté européenne et/ou au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique". Lui sont annexés des "[t]ableaux de correspondance visés à l'article 2 du protocole n/ 1 modifiant les protocoles annexés au traité sur l'Union européenne, au traité instituant la Communauté européenne et/ou au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique";

  - le Protocole n/ 2, conformément à l'article 4, paragraphe 2, du Traité de Lisbonne, "contient les modifications au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique";

- une "[a]nnexe au Traité de Lisbonne", étant les "[t]ableaux de correspondance visés à l'article 5 du traité de Lisbonne" (Acte final, première partie, III) [7].

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

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

Il s'agit de :

- quarante-trois "[d]éclarations relatives à des dispositions des traités", numérotées de 1 à 43 (Acte final, deuxième partie, A);

- sept "[d]éclarations relatives à des protocoles annexés aux traités", numérotées de 44 à 50 (Acte final, deuxième partie, B).

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

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

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

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

5. Bien qu'en principe l'examen, par la section de législation du Conseil d'État, d'un avant-projet de loi 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 [8] [9].

---

(8) 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 ?".

(9) Cf., en ce sens, not. l'avis n/ 27.250/1 du 29 janvier 1998 sur un projet de loi portant assentiment à la convention relative au Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, Annexe, Protocoles A, B, C et D, et Acte final, faits à Amsterdam le 2 octobre 1997 (*Doc. parl.*, Sénat, 1997-1998, n/ 903/1); l'avis portant les n[os] 37.954/AG, 37.970/AG, 37.977/AG et 37.978/AG donné le 15 février 2005 sur des avant-projets de décret, d'ordonnance et de loi portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe et à l'Acte final, faits à Rome le 29 octobre 2004 (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n/ 1091/1, n/ 3, pp. 526 et s.). Dans la suite du présent avis, celui qui vient d'être cité sera identifié comme étant "l'avis du 15 février 2005 sur des avant-projets d'assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe". Il a été renvoyé à cet avis dans les avis n[os] 38.184, 38.243, 38.324, 38.325 et 38.326 donnés les 16 mars 2005, 23 mars 2005 ou 11 mai 2005 sur des avant-projets de décrets de la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale (*Doc. parl.*, Parl. Comm. comm. fr., 2004-2005, n/ 32/1, pp. 61-75), de la Communauté germanophone (*Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2004-2005, n/ 37/1, pp. 114-135), de la Communauté française (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2004-2005, n/ 123/1, pp. 73-100) et de la Région wallonne (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2004-2005, n/ 162/1, pp. 57-72), d'assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

6.1. Malgré une différence d'approche quant à la méthode utilisée, le contenu du Traité de Lisbonne [10] est comparable dans une grande mesure au Traité établissant une Constitution pour l'Europe [11] au sujet duquel des avant-projets de loi, de décret et d'ordonnances d'assentiment ont donné lieu à l'avis précité du 15 février 2005.

Le présent avis se situe en conséquence dans le prolongement de ce dernier. Lorsque ce n'est pas entièrement le cas, c'est essentiellement pour tenir compte des différences entre le Traité établissant une Constitution pour l'Europe et le Traité de Lisbonne [12], pour prendre en compte des développements juridiques intervenus

---

(10) Lorsque, dans le présent avis, il est question du "Traité de Lisbonne", lequel modifie le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne (ce dernier devenant le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), cela peut concerner également, sans que l'avis le précise expressément, l'ensemble des actes auquel l'avant-projet à l'examen envisage de donner l'assentiment, en ce compris les instruments mentionnés dans l'Acte final. Le Protocole n/ 2 annexé au Traité de Lisbonne modifie le Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (C.E.E.A.); en vertu de ce Protocole, plusieurs articles du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sont rendus applicables au Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (C.E.E.A.), par exemple sur le fonctionnement des institutions européennes et sur leur compétence à créer du droit dérivé.

(11) J.-V. Louis, "Le Traité de Lisbonne", *J.T.D.E.*, octobre 2007, p. 289.

(12) Ainsi, par exemple, les observations figurant sous les n^{os} 7 à 31, ci-après, au sujet de la compatibilité des actes soumis à l'assentiment avec la Constitution belge, au regard notamment de la protection des droits fondamentaux, reproduisent, pour l'essentiel, moyennant, le cas échéant, l'une ou l'autre précision complémentaire, les observations figurant sous les n^{os} 4 à 8 et 10 à 22 dans l'avis du 15 février 2005 sur des avant-projets d'assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe (voir aussi, toutefois, les n^{os} 33 à 35), mais en tenant compte notamment des éléments suivants :

- les traités modifiés par le Traité de Lisbonne ne contiennent plus de disposition comparable à l'article I-6 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe mais, dans l'Acte final de Lisbonne, la Conférence des Représentants des Gouvernements des États membres déclare avoir adopté une déclaration n/ 17 "relative à la primauté" qui "rappelle que, selon une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, les traités et le droit adopté par l'Union sur la base des traités priment le droit des États membres, dans les conditions définies par ladite jurisprudence" et qui reproduit un avis du Service juridique du Conseil de l'Union européenne du 22 juin 2007 relatif à cette primauté;

- les traités modifiés par le Traité de Lisbonne ne contiennent pas, *in extenso*, le texte de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, comme dans le Traité établissant une Constitution pour l'Europe dont elle formait la partie II, mais l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, du Traité sur l'Union européenne l'intègre

depuis [13] ou pour examiner un aspect du Traité qui, même s'il figurait en substance dans

---

au droit primaire en énonçant que "[l]'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités"; à cette dernière date, le Parlement, le Conseil et la Commission ont "proclam[é] solennellement" la Charte (*J.O.U.E.*, 2007, 2007/C, 303, pp. 1-17).

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

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

Voir aussi les observations n[os] 36 à 38 sur l'incidence du Traité de Lisbonne sur l'établissement du nombre de parlementaires élus en Belgique qui siégeront au Parlement européen et les observations n[os] 39 à 42 au sujet des renvois, en droit belge, aux actes de droit dérivé adoptés par les autorités européennes.

(13) Outre des aspects plus secondaires, l'attention particulière est attirée sur le n/ 33 du présent avis portant sur l'organisation d'une coopération entre l'autorité fédérale et les collectivités fédérées sur le rôle des différentes assemblées parlementaires dans la mise en oeuvre du rôle que les Traités et leurs Protocoles confèrent au "Parlement national" et aux chambres du "Parlement national" en matière de subsidiarité et de proportionnalité; voir aussi le n/ 34 qui concerne la possibilité pour le "Parlement national" ou une chambre du "Parlement national" de saisir la Cour de justice de l'Union européenne.

le Traité antérieur, mérite, à l'estime du Conseil d'État, un examen particulier ou une observation complémentaire [14].

Des observations sont également propres à l'avant-projet de loi lui-même [15].

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

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

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

Cette disposition s'énonce comme suit :

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

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

On sait que l'ancien article 25*bis*, actuellement l'article 34, a été inscrit dans la Constitution afin de lever toute ambiguïté concernant la constitutionnalité, notamment, des traités instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, la Communauté

(14) Voir spécialement les n^os^ 15 à 21 portant sur la création, envisagée par l'article 86 en projet du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, d'un Parquet européen, le n/ 31, qui concerne l'incidence sur le fonctionnement du fédéralisme coopératif belge de la création du Conseil européen comme organe de l'Union européenne, et le n/ 35, qui concerne le rôle du Parlement national.

(15) Voir spécialement les observations n^os^ 29 et 44.

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 [16].

8. Dans la mesure où les dispositions du Traité de Lisbonne confient l'exercice de certains pouvoirs à l'Union européenne, elles ne sont pas en principe critiquables [17]. Certes, les compétences transférées sont définies d'une manière très large et sont même parfois source d'imprécision et de confusion [18], mais elles paraissent à première vue suffisamment "déterminées" au sens de l'article 34 de la Constitution. Il en est d'autant plus ainsi que l'article 5, paragraphe 1, du Traité sur l'Union européenne prévoit que l'exercice des compétences par l'Union est soumis aux principes d'attribution, de subsidiarité et de proportionnalité.

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

> "[l']Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour

---

(16) Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, *Doc. parl.*, Sénat, 1969-1970, n/ 275, p. 1; rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution, *Doc. parl.*, Chambre, 1968, n/ 10-16/2, p. 3. Cf. J. Verhoeven, "Le droit international et la Constitution révisée", *Ann. dr. Lv.*, 1972, (p. 257), pp. 259-263; Ch. Huberlant et Ph. Maystadt, "Exemples de lois taxées d'inconstitutionnalité", dans *Actualité du contrôle juridictionnel des lois*, Bruxelles, 1973, pp. 499-500; J.J.A. Salmon, "Les problèmes de l'adaptation de l'ordre juridique interne à l'ordre juridique international", dans *La réforme de l'État 150 ans après l'indépendance*, Bruxelles, 1980, pp. 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.

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

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

objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre.".

9. Lorsque les dispositions d'un traité vont au-delà de l'attribution de pouvoirs à une institution supranationale et qu'elles portent atteinte, ce faisant, à d'autres dispositions constitutionnelles que celles relatives à l'exercice de ces pouvoirs, le Conseil d'État a toujours considéré qu'un assentiment au traité n'est possible qu'après une révision préalable des dispositions en cause de la Constitution [19]. Dans son avis n/ 28.936/2 du 21 avril 1999 sur un projet de loi portant assentiment au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, le Conseil d'État a formulé l'observation suivante :

"Les dérogations à la Constitution qui vont au-delà de ce qu'implique l'attribution de compétences à une organisation de droit international public ne peuvent être considérées comme «étant admises» par l'article 34 de la Constitution. Sans une révision préalable de la Constitution, cet article ne permet pas de donner assentiment à un traité qui contiendrait de telles dérogations." [20].

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

---

(19) Voir C.E., avis n/ 21.540/AG du 6 mai 1992, cité dans la note n/ 16; 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.

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

B. Le droit européen dérivé et la Constitution belge

10. Une caractéristique essentielle du Traité est qu'après son entrée en vigueur, il attribue aux institutions de l'Union européenne le pouvoir d'adopter des dispositions de droit européen dit "dérivé" [21].

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

L'attribution de l'exercice de pouvoirs déterminés à des institutions de droit international public, qu'autorise l'article 34 de la Constitution, implique nécessairement que ces institutions puissent décider de manière autonome de la manière dont elles exercent ces pouvoirs, sans être liées par les dispositions de la Constitution belge [22]. Cela signifie, du moins en principe, que, si, en application des présents Traités à l'examen, un règlement ou une directive par exemple devaient être adoptés à l'avenir qui, soit seraient

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

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

eux-mêmes contraires à la Constitution belge, soit obligeraient les autorités belges à accomplir des actes incompatibles avec la Constitution, celle-ci ne pourra pas être invoquée à l'encontre de ces actes de droit européen dérivé [23].

Du point de vue constitutionnel, l'article 34 de la Constitution assure l'articulation entre, d'une part, la primauté du droit européen, qui résulte de sa nature même, telle qu'elle est reconnue par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes [24] et confirmée dans la déclaration des États membres n/ 17

---

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

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

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

figurant dans l'Acte final, et, d'autre part, le rang qu'occupe la Constitution belge dans l'ordre juridique interne [25].

Quoiqu'il en soit, cette question est aujourd'hui purement virtuelle. Au moment où il est envisagé de donner l'assentiment au Traité lui-même, qui ne constitue que le droit primaire européen, il est impossible de prévoir quel pourrait être le contenu d'une pareille norme européenne de droit dérivé qui, par hypothèse, imposerait à l'État belge ou à ses entités fédérées des obligations incompatibles avec les règles constitutionnelles [26].

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.

---

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

"Si le problème était soumis à la Cour, la question de la compétence de celle-ci ne pourrait être tranchée sans tenir compte de l'article 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 de la Cour d'arbitrage pour la IXème Conférence des Cours constitutionnelles européennes tenue du 10 au 13 mai 1993, *R.U.D.H.*, 1995, (p. 217), p. 228, n/ 43).

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

(26) Il est renvoyé toutefois aux observations n^{os} 15 à 21, plus bas, au sujet du Parquet européen, spécialement à l'observation n/ 20.

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

Dans l'avenir, pour le cas où l'hypothèse se présente d'un conflit entre le droit européen dérivé et des dispositions de la Constitution belge, il pourrait toutefois s'avérer souhaitable, voire nécessaire, compte tenu de la portée plus ou moins large qui serait donnée à l'article 34 de la Constitution, de modifier les dispositions constitutionnelles en cause, outre la possibilité, fût-elle théorique, pour la Belgique de se retirer de l'Union européenne [27].

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

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

L'article 195 de la Constitution règle la procédure de révision de celle-ci. 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 ayant pour objet, d'une part, l'assentiment à un traité relatif à l'Union européenne et sa ratification (ou, le cas échéant, plus largement, à un traité international en général) et, d'autre part, l'exécution d'obligations découlant du droit de l'Union européenne (ou, le cas échéant, plus largement, l'exécution d'obligations découlant du droit supranational ou international en général). Une procédure plus souple pourrait, par exemple, être prévue pour de telles modifications de la Constitution. Il est à noter, à cet égard, que l'article 195 de la Constitution figure parmi les dispositions énumérées dans la déclaration de révision de la Constitution adoptée à la fin de la législature précédente [28].

---

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

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

C. La protection des droits et libertés fondamentaux

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

Dans un certain nombre de cas, la protection que le titre II de la Constitution attache à certains droits fondamentaux est plus large que celle que la Charte accorde à ces mêmes droits. C'est ainsi par exemple que la Constitution belge garantit la liberté linguistique (article 30 de la Constitution), tandis que ce droit ne figure pas dans la Charte. À l'égard d'un certain nombre d'autres droits, la Constitution belge contient des garanties plus précises que la Charte. Tel est par exemple le cas pour la liberté d'enseignement (comp. l'article 24 de la Constitution et l'article 14 de la Charte), la liberté des cultes (comp. les articles 19, 20 et 21 de la Constitution et l'article 10 de la Charte) et la protection en cas d'expropriation (comp. l'article 16 de la Constitution et l'article 17 de la Charte). En ce qui concerne encore d'autres droits fondamentaux, la Constitution belge prévoit des conditions de limitation plus strictes. Ainsi, elle exclut pour un certain nombre de droits fondamentaux la prise de mesures préventives (articles 19, 24, 25, 26 et 27 de la Constitution), alors que l'article 52, paragraphe 1, de la Charte n'exclut pas de telles mesures [29].

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

---

(29) 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.".

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

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

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

> "Cette disposition vise à préserver le niveau de protection offert actuellement, dans leurs champs d'application respectifs, par le droit de l'Union, le droit des États membres et le droit international. En raison de son importance, mention est faite de la [Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales]." [30].

Il résulte de l'article 53 que la Charte ne peut pas, en soi, être contraire au titre II de la Constitution belge, dès lors que cet article indique expressément que la Charte n'entend pas porter atteinte aux garanties plus larges offertes par chacune des constitutions nationales. La ratification du Traité par la Belgique ne pourra donc pas avoir pour effet que des dispositions de la Constitution belge (ou celles des conventions internationales relatives aux droits de l'homme auxquelles la Belgique est partie) seraient, désormais, interprétées d'une manière moins large qu'auparavant. Dans la mesure où la Constitution belge et le Traité seront tous deux applicables à une situation donnée [31], le droit fondamental concerné devra être garanti en vertu de la disposition la plus large.

14. La question se pose de savoir si la référence que l'article 53 fait à la protection des droits et libertés dans "les constitutions des États membres" fait aussi obstacle à ce qu'en édictant le droit européen dérivé, les institutions de l'Union européenne puissent également dans l'avenir porter atteinte ou contraindre les autorités belges à porter

---

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

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

atteinte aux garanties spécifiques que le titre II de la Constitution accorde aux droits et aux libertés fondamentaux. Le Conseil d'État constate que deux interprétations sont avancées à ce propos.

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

Selon une seconde interprétation, avancée par certains auteurs, l'article 53 aurait une portée plus étendue et empêcherait, par ailleurs, que les institutions européennes puissent contraindre les États membres, lors de la mise en oeuvre du droit européen dérivé, à aller à l'encontre des garanties plus larges qu'accorde leur Constitution nationale en matière de droits fondamentaux. Selon cette interprétation, l'article 53 vise à lutter contre toute régression des droits fondamentaux. Dans cette interprétation large, cet article aurait pour effet, comme l'écrit P. Cassia, commentant l'article II-113 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe qui correspond à l'article 53 de la Charte,

> "de conférer à l'ensemble des droits fondamentaux reconnus par les différentes constitutions nationales une valeur supérieure à ceux inscrits dans ce traité" [32].

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

---

(32) 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.

> "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 [...]." [33].

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

Selon cette première interprétation, l'article 53 de la Charte n'exclut pas que le droit dérivé des institutions européennes méconnaisse les garanties spécifiques ou oblige les autorités belges à méconnaître les garanties spécifiques qu'offre le titre II de la Constitution belge dans le domaine de la protection des droits fondamentaux. Cette méconnaissance n'est toutefois pas inscrite dans le Traité même, mais découlerait plutôt d'un exercice futur éventuel par les institutions européennes des compétences qui leur sont attribuées dans le Traité en vertu de l'article 34 de la Constitution. Comme on l'a déjà

---

(33) *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).

.../...

exposé ci-dessus, il n'est ni possible ni souhaitable d'anticiper d'ores et déjà à cet égard par une révision de la Constitution (voir ci-dessus, n/ 10).

Pour cette raison, le Conseil d'État estime ne pas devoir formuler, pour l'heure, de critique de constitutionnalité. Il est renvoyé toutefois à un exemple récent issu de sa jurisprudence, exposé à la note infrapaginale n/ 23, plus haut.

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

D. Le Parquet européen

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

> "1. Pour combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à une procédure législative spéciale, peut instituer un Parquet européen à partir d'Eurojust. Le Conseil statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen.
>
> En l'absence d'unanimité, un groupe composé d'au moins neuf États membres peut demander que le Conseil européen soit saisi du projet de règlement. Dans ce cas, la procédure au Conseil est suspendue. Après discussion, et en cas de consensus, le Conseil européen, dans un délai de quatre mois à compter de cette suspension, renvoie le projet au Conseil pour adoption.
>
> Dans le même délai, en cas de désaccord, et si au moins neuf États membres souhaitent instaurer une coopération renforcée sur la base du projet de règlement concerné, ils en informent le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Dans un tel cas, l'autorisation de procéder à une coopération renforcée, qui est visée à l'article 20, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne et à l'article 329, paragraphe 1, du présent traité, est réputée accordée et les dispositions sur la coopération renforcée s'appliquent.
>
> 2. Le Parquet européen est compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement, le cas échéant en liaison avec Europol, les auteurs et complices d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, tels que déterminés par le règlement prévu au paragraphe 1. Il exerce devant les juridictions compétentes des États membres l'action publique relative à ces infractions.
>
> 3. Les règlements visés au paragraphe 1 fixent le statut du Parquet européen, les conditions d'exercice de ses fonctions, les règles de procédure applicables à ses activités, ainsi que celles gouvernant l'admissibilité des preuves, et les règles applicables au contrôle juridictionnel des actes de procédure qu'il arrête dans l'exercice de ses fonctions.

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

Cette disposition reproduit pour l'essentiel l'article III-274 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe [34].

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

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

17.2. Le principe de la légalité des poursuites inscrit à l'article 12, alinéa 2, de la Constitution [35] implique en premier lieu, dans sa dimension strictement formelle, que la détermination de l'autorité chargée de ces poursuites résulte d'une loi. Cette matière relève de la compétence du législateur. Il ressort par ailleurs des articles 151 et 153 de la Constitution que c'est le ministère public qui, en Belgique, est chargé de ces poursuites. Ces mêmes dispositions et d'autres dispositions du titre III, chapitre VI, de la Constitution placent le statut et le fonctionnement des officiers du ministère public sous la compétence du législateur, du Roi et d'autres autorités belges, spécialement du Ministre de la Justice et du Conseil supérieur de la Justice.

---

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

(35) Cette disposition énonce ce qui suit :

> "Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit.".

Le transfert de ces compétences qu'opère en son principe l'article 86 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne des aspects de l'activité du ministère public au profit d'autorités européennes ne va pas au-delà de ce qu'implique l'attribution de compétences à une organisation de droit international public et peut en conséquence, conformément à ce qui a été exposé plus haut quant à la portée de l'article 34 de la Constitution [36], être considéré comme admis par cette dernière disposition dès lors qu'elle procède, comme en l'espèce, d'un Traité international soumis à l'assentiment parlementaire.

De même, par exemple, lorsque la section de législation du Conseil d'État a examiné s'il existait des dispositions constitutionnelles qui feraient obstacle à l'assentiment législatif au Statut de Rome de la Cour pénale internationale, elle a émis des objections sur des incompatibilités entre des règles énoncées dans le Statut et des règles de fond trouvant leur source dans la Constitution belge mais elle n'a émis aucune objection sur le transfert à cette Cour supranationale des compétences conférées jusque là aux autorités belges en matière de poursuite et de jugement [37]. Le Conseil d'État n'aperçoit aucune raison de s'écarter de cette conception en l'espèce.

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

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

---

(36) Voir, plus haut, le n/ 9.

(37) Voir l'avis n/ 28.936/2 du 21 avril 1999, cité plus haut, à la note n/ 19.

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

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

Il est admis non seulement par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes [38] mais aussi par celle des juridictions belges que les règles du droit dérivé européen ont la primauté sur la législation nationale [39].

---

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

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

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

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

Qu'en effet les traités qui ont créé le droit communautaire ont institué un nouvel ordre juridique au profit duquel les États membres ont limité l'exercice de leurs

Si le conflit surgit entre la règle dérivée européenne - dans le cas de l'article 86 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il s'agirait de règlements - et les règles constitutionnelles énoncées ci-avant sous le n/ 17.2, il convient d'admettre, vu l'articulation assurée par l'article 34 de la Constitution entre la primauté du droit européen et le rang occupé par la Constitution belge dans l'ordre juridique interne, que cette disposition constitutionnelle a pour effet, comme il a été exposé plus haut [40], de rendre admissible, au regard de la Constitution, l'adoption de pareils règlements européens et, par voie de conséquence, leur exécution et leur application en droit belge.

18.4. La conclusion retenue ci-avant, sous le n/ 17.2, quant à l'admissibilité constitutionnelle du transfert de compétence opéré par l'article 86 du Traité pour le principe de la création du Parquet européen, peut donc être transposée pour les règlements qui devraient être adoptés par le Conseil moyennant l'approbation du Parlement européen [41]. Il est toutefois renvoyé sur ce point à l'observation n/ 20, plus bas.

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

Il contient également des exigences supplémentaires. En effet, le principe de légalité assure non seulement la protection juridique de l'individu contre l'arbitraire de

---

pouvoirs souverains dans les domaines que ces traités déterminent" (*J.T.*, 1971, p. 474; *Pas.*, 1971, I, pp. 886 et s.; *Arr. Cass.*, 1971, p. 967; dans le même sens, sur la compétence des cours et tribunaux d'écarter l'application d'une loi contraire au droit communautaire, sans opérer de distinction entre le droit primaire et le droit dérivé, Cass., s.a. Indiamex, 14 janvier 1976, *Pas.*, I, p. 541; voir aussi Cass., Sarimmo, 2 décembre 1996, *Pas.*, 1996, I, p. 1201).

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

(40) Voir le n/ 10.

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

l'État - il s'agit de sa portée strictement formelle - mais il a également une fonction de légitimation importante à l'égard du monopole public de la violence légitime exercé contre l'individu et il est ainsi lié, en Belgique, à la notion de démocratie, de séparation et d'équilibre des pouvoirs. Il en découle que les "cas" et la "forme" des poursuites ne peuvent résulter que d'un processus normatif rencontrant ces garanties démocratiques.

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

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

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

D'une part, le nouveau Traité renforce les pouvoirs du Parlement européen, assemblée démocratiquement élue. Les matières pénales seront désormais en principe soumises à la procédure de la co-décision, qui fait du Parlement européen un co-législateur [42]. Certes, les règlements prévus par l'article 86 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne sont pas soumis à cette procédure législative ordinaire mais le Parlement européen devra donner son approbation aux règlements en question [43]. En comparaison avec la procédure décisionnelle actuellement applicable dans le cadre du troisième pilier où le Parlement européen est au mieux simplement consulté [44], il s'agit déjà d'une amélioration considérable.

D'autre part, le nouveau Traité renforce aussi le rôle des Parlements nationaux. C'est ce qui ressort en particulier du Protocole sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne et de celui sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Le contrôle exercé à cet égard par les Parlements nationaux est en outre renforcé précisément dans le secteur pénal [45].

Enfin, les règlements en question devront respecter les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, qui font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux [46]. Ils devront également être conformes aux droits et libertés énoncés par la Charte des droits fondamentaux, laquelle se voit reconnaître la même valeur juridique que les Traités [47]. La Cour de justice de l'Union européenne et, après l'adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Cour européenne des droits de l'homme assureront le contrôle du respect de ces instruments par les autorités européennes.

---

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

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

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

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

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

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

19.3. Il résulte de ce qui précède, outre ce qui a été exposé ci-avant sous les n^os^ 12 à 14 en ce qui concerne la relation entre la Constitution belge et l'ordre juridique européen, non seulement que l'article 86 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne suscite pas d'objection, vu l'article 34 de la Constitution, au regard du principe de légalité dans sa dimension strictement formelle (l'attribution de compétence au pouvoir législatif fédéral) [48] mais également qu'il y satisfait en tant qu'il a comme corollaire l'exigence de garanties équivalentes quant à l'intervention d'une assemblée démocratiquement élue et à un contrôle juridictionnel effectif aux fins de sauvegarder les droits fondamentaux, et ce tant par ce qu'il dispose en lui-même que par le pouvoir qu'il attribue aux organes européens.

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

Il s'agit d'un exemple des cas dans lesquels il a été suggéré plus haut, indépendamment même de la conception que l'on se fait de l'article 34 de la Constitution, d'envisager une révision de la Constitution, en vue d'assurer la parfaite mise en harmonie entre les ordres juridiques constitutionnel et européen [49].

Il appartient au pouvoir constituant d'apprécier s'il est recouru à cet effet à une révision constitutionnelle et, dans l'affirmative, si cette révision se fait sur la base de la procédure actuellement organisée par l'article 195 de la Constitution ou si elle est mise en oeuvre selon une procédure simplifiée, ce qui suppose une révision préalable de cette dernière disposition dans le sens par exemple de ce qui est suggéré sous le n/ 11, plus haut. Une révision tendant à tenir compte de la création et de l'organisation du Parquet

---

(48) Voir les n^os^ 17 et 18, ci-avant.

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

européen pourrait intervenir dès à présent ou être reportée au moment où l'un des règlements prévus par l'article 86 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne doit être adopté; cette dernière option paraît préférable dès lors qu'elle permettra mieux au pouvoir constituant d'apprécier les incidences réelles du règlement sur la Constitution belge.

21. Le paragraphe 4 de l'article 86 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui permet au Conseil européen, statuant à l'unanimité après approbation du Parlement européen et après consultation de la Commission, d'adopter une décision tendant à étendre les compétences du Parquet européen, suscite aussi des questions portant sur l'admissibilité d'un assentiment anticipé à pareille modification matérielle du Traité. Cette question plus générale est examinée plus loin, sous les n^{os} 27 à 31. Il y est renvoyé.

E. La révision des Traités

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

- ses paragraphes 2 à 5 prévoient une procédure dite "ordinaire" de révision des Traités;

- son paragraphe 6 envisage une première procédure dite "simplifiée" de révision;

- son paragraphe 7 prévoit une seconde procédure dite "simplifiée" de révision.

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

Le point commun entre les procédures organisées respectivement par les paragraphes 2 à 5 et par le paragraphe 6 de l'article 48 ainsi que par les dispositions particulières qui viennent d'être citées consiste en la nécessité d'une ratification ou d'une

approbation par l'ensemble des États membres "conformément à leurs règles constitutionnelles respectives" pour que les actes modificatifs puissent entrer en vigueur [50]. L'admissibilité de ces procédures est examinée ci-après, sous le littera a) [51], au regard des dispositions de la Constitution et des législations organiques des communautés et des régions qui portent sur la conclusion des traités, lesquelles sont applicables également à la modification des traités.

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

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

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

> "2. Le gouvernement de tout État membre, le Parlement européen ou la Commission peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision des traités. Ces projets peuvent, entre autres, tendre à accroître ou à réduire les compétences attribuées à l'Union dans les traités. Ces projets sont transmis par le Conseil au Conseil européen et notifiés aux parlements nationaux.
>
> 3. Si le Conseil européen, après consultation du Parlement européen et de la Commission, adopte à la majorité simple une décision favorable à l'examen des modifications proposées, le président du Conseil européen convoque une Convention composée de représentants des parlements nationaux, des chefs d'État ou de gouvernement des États membres, du Parlement européen et de la

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

(51) N[os] 23 à 26.

(52) N[os] 27 à 31.

Commission. La Banque centrale européenne est également consultée dans le cas de modifications institutionnelles dans le domaine monétaire. La Convention examine les projets de révision et adopte par consensus une recommandation à une Conférence des représentants des gouvernements des États membres telle que prévue au paragraphe 4.

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

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

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

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

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

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

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

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

Les articles 25, deuxième alinéa, 218, paragraphe 8, deuxième alinéa, *in fine*, 223, paragraphe 1, deuxième alinéa, 262 et 311, troisième alinéa, du Traité sur le

fonctionnement de l'Union européenne contiennent des dispositions comparables sur des points spécifiques [53].

24. 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 régionaux doivent marquer leur assentiment aux traités portant sur leurs compétences [54].

25. L'article 48, paragraphes 2 à 6, du Traité sur l'Union européenne ne soulève aucune objection de constitutionnalité sur ce point puisqu'il dispose expressément que la

---

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

(54) Voir également l'article 16, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, 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.*, Ass. Comm. comm. fr., 1997-1998, n/ 63/1).

révision n'entre en vigueur qu'après la ratification des modifications "par tous les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives" ou après l'approbation de la décision européenne fixant la modification "par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives".

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

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

Conformément à l'article 48, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne, les projets tendant à la révision des traités doivent être notifiés par le Conseil aux "parlements nationaux" [55].

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

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

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

---

(55) Sur les questions suscitées au regard du système fédéral belge par la notion de "parlements nationaux" dans le Traité de Lisbonne et ses Protocoles, il est renvoyé aux n[os] 31 et 33 à 35, plus loin.

> Lorsque le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que des actes législatifs sont adoptés par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, le Conseil européen peut adopter une décision autorisant l'adoption desdits actes conformément à la procédure législative ordinaire.
>
> Toute initiative prise par le Conseil européen sur la base du premier ou du deuxième alinéa est transmise aux parlements nationaux. En cas d'opposition d'un parlement national notifiée dans un délai de six mois après cette transmission, la décision visée au premier ou au deuxième alinéa n'est pas adoptée. En l'absence d'opposition, le Conseil européen peut adopter ladite décision.
>
> Pour l'adoption des décisions visées au premier ou au deuxième alinéa, le Conseil européen statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent.".

Les Traités contiennent par ailleurs des dispositions, qualifiées de "clauses-passerelle spécifiques", autorisant des organes européens à modifier des règles déterminées qui y sont mentionnées [56].

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

---

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

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

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

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

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

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

D'une part, s'agissant de l'article 48, paragraphe 7, du Traité sur de l'Union européenne, la procédure peut uniquement être appliquée dans les "domaine[s]" ou "cas déterminé[s]" pour lesquels le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou le

---

(59) 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.

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

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

titre V du Traité sur l'Union européenne prévoit que le Conseil "statue à l'unanimité" [62] ou lorsque des actes législatifs européens sont adoptés par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale [63]; il s'agit - il est vrai - d'un nombre important de dispositions des Traités, mais qui sont clairement identifiées. En outre, les dispositions concernant l'unanimité au Conseil ne peuvent être modifiées si elles ont des implications militaires ou dans le domaine de la défense [64]. Par ailleurs, s'agissant des "clauses-passerelle spécifiques", elles mentionnent leur champ d'application de manière précise.

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

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

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

---

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

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

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

29. Des observations analogues à celles qui précèdent avaient été formulées dans l'avis du 15 février 2005 sur des avant-projets d'assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe [65].

Ainsi qu'il est expliqué dans l'exposé des motifs de l'avant-projet à l'examen, dans sa partie IV,

> "[t]enant compte des observations que le Conseil d'État avait formulées sur le projet de loi d'assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, le présent projet prévoit aussi un assentiment anticipé aux modifications qui pourraient être apportées au Traité de l'Union européenne et au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sur la base des procédures de révision simplifiées ou des clauses passerelles que le Traité de Lisbonne a lui-même prévues [...]".

Tel est l'objet de l'article 2, alinéas 2 et 3, de l'avant-projet de loi à l'examen, lequel est rédigé comme procurant un assentiment anticipé aux "amendements" (dans la version néerlandaise : "wijzigingen") au "Traité sur l'Union européenne" et au "Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne" qui seront adoptés sur la base de dispositions qu'il énumère.

Lorsque, dans l'avis précité, il était question de modifications au Traité établissant une Constitution pour l'Europe pour lesquelles un assentiment anticipé pouvait être recommandé, il s'agissait de modifications au sens matériel du terme et pas nécessairement, comme dans la version française, d'"amendements" au sens que ce terme revêt sur le plan légistique, c'est-à-dire des modifications au texte proprement dit du Traité en question. Il en va de même au sujet des "modifications" évoquées ci-avant, sous le n/ 28.

Or, les dispositions des deux traités mentionnées à l'article 2, alinéas 2 et 3, de l'avant-projet de loi ne prévoient pas toutes des "amendements" à ces Traités, comme le montrent les explications qui suivent :

a) Les articles 31, paragraphe [66] 3, et 48, paragraphe 7, du Traité sur l'Union européenne, dont il est question à l'article 2, alinéa 2, de l'avant-projet de loi, et l'article 312, paragraphe 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

---

(65) Voir le n/ 19 de cet avis.

(66) Conformément aux usages de la légistique européenne, il serait préférable, à l'article 2, alinéas 2 et 3, de mentionner le mot "paragraphe" en toutes lettres, et non par la mention du signe "§".

mentionné à l'article 2, alinéa 3, treizième tiret, de l'avant-projet de loi, ne prévoient pas la possibilité pour le Conseil européen d'amender ces Traités, mais celle de modifier les règles matérielles contenues dans les dispositions auxquelles elles renvoient. Juridiquement, la décision du Conseil européen devrait prendre la forme d'un acte autonome et non celle d'un acte modificatif. Il en va de même, s'agissant du Conseil, en ce qui concerne les articles 81, paragraphe 3, 83, paragraphe 1er, 153, paragraphe 2 [67], 192, paragraphe 2, 300, paragraphe 5, et 333 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, mentionnés à l'article 2, alinéa 3, premier, deuxième, huitième, neuvième, onzième et quatorzième tirets, de l'avant-projet de loi.

b) L'article 126, paragraphe 14, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [68], mentionné à l'article 2, alinéa 3, sixième tiret, de l'avant-projet de loi, permet au Conseil de remplacer non pas une disposition de ce Traité mais un Protocole annexé aux Traités. Il en va de même, s'agissant du Parlement européen et du Conseil, en ce qui concerne les articles 129, paragraphe 3, et 281 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, mentionnés à l'article 2, alinéa 3, septième et dixième tirets, de l'avant-projet de loi, pour la modification de dispositions des statuts du Système européen de banques centrales, de la Banque centrale européenne et de la Cour de justice de l'Union européenne, également définis dans des Protocoles annexés aux Traités.

c) L'article 126, paragraphe 14, deuxième alinéa, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, mentionné à l'article 2, alinéa 3, sixième tiret, de l'avant-projet de loi, correspond à l'article 104, paragraphe 14, deuxième alinéa, actuel du Traité instituant la Communauté européenne, qui contient déjà une disposition permettant au Conseil de remplacer le Protocole qu'il mentionne; le Traité de Lisbonne, en son article 2, points 3, septième tiret, et 90, g), n'apporte à cette disposition que des modifications de forme. De même, l'article 153, paragraphe 2, quatrième alinéa, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, cité à l'article 2, alinéa 3, huitième tiret, de

(67) Voir aussi, sur cette disposition, l'observation faite sous le littera c), ci-après.

(68) Voir aussi, sur cette disposition, l'observation faite sous le littera c), ci-après.

l'avant-projet de loi, correspond à l'actuel article 137, paragraphe 2, deuxième alinéa, deuxième phrase, actuel du Traité instituant la Communauté européenne; cette disposition n'est ni insérée ni modifiée par le Traité de Lisbonne [69].

Même s'il peut être jugé opportun par l'auteur de l'avant-projet de faire usage de l'occasion qui s'offre à lui en l'espèce de prévoir un assentiment anticipé à des actes déjà prévus antérieurement qui permettent au Conseil de modifier des règles matérielles figurant dans le Traité, il y a lieu de constater que ces pouvoirs du Conseil ne résultent pas de modifications apportées par le Traité de Lisbonne.

La même observation vaut pour l'article 308 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, cité à l'article 2, alinéa 3, douzième tiret, de l'avant-projet de loi, qui correspond à l'actuel article 266 du Traité instituant la Communauté européenne, même si les modifications qu'apporte l'article 2, point 255, du Traité de Lisbonne à cette dernière disposition, sans toucher aux pouvoirs antérieurs du Conseil, vont au-delà d'une intervention purement formelle.

d) Seule la décision du Conseil européen prévue à l'article 86, paragraphe 4, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, mentionné à l'article 2, alinéa 3, troisième tiret, de l'avant-projet de loi, aurait une portée formellement modificative d'une disposition de ce Traité. De même, les articles 98 et 107, paragraphe 2, c), du même Traité, dont il est question à l'article 2, alinéa 3, quatrième et cinquième tirets, de l'avant-projet de loi, permettraient au Conseil d'abroger ces dispositions.

Il serait préférable de rédiger les alinéas 2 et 3 de l'article 2 de l'avant-projet de loi comme prévoyant que les actes adoptés par les institutions européennes sur la base des articles mentionnés ci-avant du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sortiront leur plein et entier effet. En outre, il n'y a pas lieu, dans la version française, de faire référence au fait qu'ils "amendent" ces Traités.

---

(69) Voir l'article 2, point 116, du Traité de Lisbonne.

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

Afin de permettre au Parlement, dans ce cas, d'informer le Gouvernement qu'il ne marque pas son accord sur une modification donnée (et que, concernant cet amendement, il revient dès lors sur son assentiment anticipé), il est recommandé généralement que l'avant-projet soit complété par une disposition prévoyant l'obligation, pour le Gouvernement, de notifier au Parlement toute modification aux Traités, dans un délai raisonnable [70].

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 [71], 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 les présentes procédures de révision simplifiées des traités - les différentes assemblées législatives concernées doivent en être informées.

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

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

---

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

(71) 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.

Conformément à l'article 6 du Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, cette obligation d'information incombe au Conseil européen. Ce dernier ne peut adopter une décision qu'après un délai de six mois à dater de la notification de l'initiative aux parlements nationaux [72].

Ces deux obligations d'information, celle visée à l'article 168 de la Constitution et à l'article 16, § 2, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 [73], d'une part, et celle visée à l'article 48, paragraphe 7, alinéa 3, du Traité sur l'Union européenne et à l'article 6 du Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, d'autre part, ont chacune une portée différente (quant à la détermination du titulaire de l'obligation, du destinataire de l'obligation d'information [74], de son champ d'application, du moment où l'information doit être transmise, etc.). Il est possible, toutefois, que ces deux obligations d'information se chevauchent quelque peu, mais, dans ce cas, il appartient au gouvernement concerné d'organiser son obligation d'information, en vertu de l'article 168 de la Constitution et de l'article 16, § 2, alinéa 2, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, de telle sorte qu'elle ait une valeur ajoutée par rapport à l'obligation prévue dans le traité à l'examen, par exemple en commentant et en analysant la proposition (en ce qui concerne la portée de la proposition, l'impact pour la Belgique, les considérations politiques, la prise de position envisagée par le Gouvernement, etc.).

Il convient d'observer par ailleurs que, pour les autres dispositions du Traité de Lisbonne, qui comportent une "clause-passerelle spécifique", cette obligation d'information du Parlement national n'est pas prévue [75].

---

(72) Sur la prise en considération du Parlement des entités fédérées en qualité de "parlement national" au sens de ce Protocole, voir, ci-après, les n^{os} 31 et 33.

(73) Voir également les dispositions citées dans la note n/ 71.

(74) Voir le n/ 31, ci-après.

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

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

Dans ces conditions, il appartient au législateur d'apprécier s'il ne convient pas d'insérer à l'article 2 de la loi d'assentiment en projet une disposition prévoyant qu'en cas d'opposition du Parlement aux modifications envisagées, il revient au Gouvernement de ne pas y consentir.

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

L'article 48, paragraphe 7, troisième alinéa, du Traité sur l'Union européenne dispose en effet qu'en cas d'opposition d'un "parlement national" à la révision, notifiée dans un délai de six mois après la transmission visée ci-dessus, la décision européenne ne peut être adoptée. Ce n'est qu'en l'absence d'opposition que le Conseil européen peut adopter ladite décision [76].

Lors de la signature du Traité de Lisbonne, le Gouvernement belge a fait une déclaration "relative aux parlements nationaux". Cette déclaration n/ 51 s'énonce comme suit :

> "La Belgique précise que, en vertu de son droit constitutionnel, tant la Chambre des Représentants et le Sénat du Parlement fédéral que les assemblées parlementaires des Communautés et des Régions agissent, en fonction des compétences exercées par l'Union, comme composantes du système parlementaire national ou chambres du Parlement national.".

---

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

Sans qu'il soit nécessaire d'examiner de manière générale la validité juridique des déclarations unilatérales [77], celle qui est ici examinée, dont l'Acte final se limite à "prendre acte", alors que le même Acte final déclare en "adopter" d'autres, ne peut être considérée comme liant les autorités européennes ou les autres États membres de l'Union européenne. Au demeurant, lorsque, dans les textes conventionnels soumis à l'assentiment du Parlement [78], il est fait état pour les États fédéraux ou régionaux d'institutions parlementaires autres que celles du niveau fédéral ou national, le texte le précise de manière expresse, comme à l'article 6, premier alinéa, deuxième phrase, du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. De même, la référence à la notion de "système parlementaire" faite par exemple à l'article 7, paragraphe 1, deuxième alinéa, seconde phrase, du même Protocole et à l'article 8 du Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne concerne uniquement des dispositions portant sur la réglementation des hypothèses d'un système de monocaméralisme ou de bicaméralisme, nécessairement envisagé au niveau national (ou fédéral); l'article 7, paragraphe 1, deuxième alinéa, seconde phrase, du Protocole précité sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité n'envisage d'ailleurs pas d'autre hypothèse que celle où un "parlement national" disposerait au maximum de deux assemblées [79]. En toute hypothèse, l'article 48, paragraphe 7, troisième alinéa, du Traité sur l'Union européenne, ne vise que les "parlements nationaux" ou le "parlement national". Il existe en tout cas de sérieuses incertitudes quant à l'effectivité de la déclaration précitée de la Belgique au sein de l'ordre juridique européen.

---

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

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

(79) L'article 7, paragraphe 1, deuxième alinéa, seconde phrase, est en effet rédigé comme suit :
"Dans un système parlementaire national bicaméral, chacune des deux chambres dispose d'une voix." (voir, ci-après, le n/ 33).

.../...

Il est donc douteux qu'en ce qui concerne la Belgique les autorités européennes considèrent les assemblées des entités fédérées comme étant visées par la notion de "parlement national" au sens de l'article 48, paragraphe 7, troisième alinéa, du Traité sur l'Union européenne [80].

La déclaration précitée paraît dès lors devoir s'entendre comme apportant une explication de la manière dont la Belgique mettra en oeuvre en droit interne les dispositions considérées du Traité de Lisbonne. Pareille déclaration ne soulève aucun problème sur le plan juridique [81].

Il faut toutefois avoir à l'esprit qu'en vertu du principe général de bonne foi [82], cette déclaration est opposable à l'État belge proprement dit et à ses organes [83]. Dans certaines circonstances, pareille déclaration peut même être regardée comme un engagement unilatéral de l'État concerné [84]. Dès lors, pour la mise en oeuvre du droit d'opposition, prévu à l'article 48, paragraphe 7, alinéa 3, du Traité sur l'Union européenne, les autorités belges compétentes devront se laisser guider par la déclaration n/ 51.

Il revient à l'autorité fédérale, aux communautés et aux régions d'élaborer conjointement un mécanisme permettant aux assemblées parlementaires compétentes en vertu de la Constitution, d'exercer le droit d'opposition mentionné à l'article 48, paragraphe 7, alinéa 3, du Traité sur l'Union européenne, dans la ligne de la déclaration

---

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

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

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

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

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

n/ 51, et sans que ne puisse être imposé aux institutions européennes un interlocuteur autre que le "parlement national" pour formuler l'éventuelle opposition de la Belgique [85].

F. La participation des autorités belges au Conseil européen

32. L'une des innovations du Traité de Lisbonne consiste à considérer le Conseil européen comme un organe de l'Union, qui se voit attribuer un pouvoir de décision dans un certain nombre de matières [86]. C'est notamment le cas pour ce qui concerne les procédures de révision simplifiées prévues à l'article 48, paragraphe 7, du Traité sur l'Union européenne.

Les accords de coopération actuels du 8 mars 1994 concernent uniquement la représentation de l'État belge au Conseil des ministres de l'Union européenne (dans le Traité de Lisbonne : "le Conseil") [87]. Dès lors, les autorités compétentes devront adopter des mesures pour la représentation, la prise de position et le comportement de vote au sein du Conseil européen. Afin de procurer un fondement juridique adéquat à un tel accord de coopération, il est recommandé de compléter l'article 81, § 6, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles sur la question de la représentation au Conseil européen. À cette fin, on pourrait remplacer, dans la disposition précitée, "du Conseil des Communautés européennes" par "du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne".

(85) Sur cette question, voir le n/ 33, ci-après.

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

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

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

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

> "3. En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.
>
> Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité conformément à la procédure prévue dans ce protocole.
>
> 4. En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.
>
> Les institutions de l'Union appliquent le principe de proportionnalité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.".

Le Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne dispose que les documents de consultation de la Commission et les projets d'actes législatifs sont transmis aux "parlements nationaux" [88]. En ce qui concerne les projets d'actes législatifs, un délai de huit semaines est observé avant l'adoption du texte concerné par le Conseil [89]. Les "parlements nationaux" peuvent ensuite adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, un avis motivé concernant la

---

(88) Articles 1er et 2 du Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne.

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

conformité d'un projet d'acte législatif avec le principe de subsidiarité, selon la procédure prévue par le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité [90]. L'article 8 du Protocole cité en premier dispose :

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

Le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité prévoit une procédure selon laquelle les (chambres des) parlements nationaux peuvent intervenir en vue du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. À cette fin, les projets d'actes législatifs sont motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier leur respect [91]. Les (chambres des) parlements nationaux peuvent, comme il vient d'être précisé, exposer dans un délai de huit semaines, dans un avis motivé, les raisons pour lesquelles un projet d'acte législatif n'est pas conforme au principe de subsidiarité; les autorités européennes concernées doivent tenir compte de cet avis [92]. Lorsqu'un tiers des (chambres des) parlements nationaux des différents États membres ont transmis des avis motivés concernant une proposition d'acte législatif, celle-ci doit être réexaminée et l'autorité européenne concernée peut la maintenir, la modifier, ou la retirer [93]. Lorsqu'une majorité des (chambres des) parlements nationaux des divers États membres ont transmis un avis motivé sur une proposition d'acte législatif régie par la procédure législative ordinaire, la Commission peut uniquement maintenir la proposition si elle justifie, dans un avis motivé, la raison pour laquelle la proposition est effectivement conforme au principe de subsidiarité. Si une majorité de 55 % des membres du Conseil ou une majorité simple des membres du Parlement européen sont d'avis que la proposition n'est pas compatible avec le principe de subsidiarité, l'examen de la proposition n'est pas poursuivi [94].

---

(90) Article 3 du même Protocole.

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

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

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

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

Il peut se déduire de la déclaration du Royaume de Belgique relative aux parlements nationaux, examinée ci-dessus [95], que les négociateurs belges du Traité entendaient que le mécanisme des deux protocoles, esquissé ci-dessus, concerne également les Parlements communautaires et régionaux. Pour les motifs exposés au point 31 ci-dessus, il n'est pas établi que les autorités européennes et les autres États membres puissent considérer les assemblées communautaires et régionales, voire l'une ou plusieurs d'entre elles, comme constituant le "parlement national" au sens des dispositions précitées des deux protocoles concernés, ainsi qu'il a déjà été exposé dans l'avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État du 15 février 2005 sur des avant-projets portant assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe.

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

> "Vu l'autonomie des communautés et des régions dans les matières pour lesquelles elles sont compétentes par application de la Constitution ou en vertu de celle-ci et vu la nature de l'avis sur le principe de subsidiarité, qui implique une appréciation de la possibilité des communautés et régions de réaliser elles-mêmes d'une manière adéquate les objectifs de la législation européenne en projet, il s'impose d'élaborer, sur le plan interne, une réglementation relative aux modalités selon lesquelles les différents parlements communautaires et/ou régionaux peuvent être associés à la procédure d'avis à donner par les "deux chambres du parlement national" sur la conformité de la législation européenne avec le principe de subsidiarité.
>
> 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 [96] et la saisine par l'autorité fédérale d'une juridiction internationale ou supranationale, à la demande d'un gouvernement communautaire ou régional [97]. Les deux dispositions se réfèrent expressément à ce propos à un accord de coopération.
>
> 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 [98]." [99].

---

(95) Voir le n/ 31.

(96) Article 81, § 6.

(97) Article 81, § 7.

(98) 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.

(99) N/ 22 de l'avis cité.

Après cet avis, le 19 décembre 2005, les présidents des différentes assemblées législatives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions ont conclu un accord de coopération [100]. La nature exacte et la validité juridique de cet accord de coopération sont difficiles à cerner. Il n'est pas possible de déduire formellement du texte de l'article 92*bis*, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles [101] que, comme c'est en revanche le cas pour les traités internationaux [102], seul le pouvoir exécutif peut conclure des accords de coopération. On peut toutefois se demander si, au regard de cette disposition législative spéciale, des assemblées législatives peuvent être considérées comme des "autorités compétentes" susceptibles d'engager l'État fédéral, les communautés et les régions entre lesquels, conformément à l'article 92*bis*, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale précitée, des accords de coopération peuvent être conclus. La doctrine est divisée sur ce point [103]. On peut également se demander si les présidents des Parlements concernés sont habilités à conclure des accords de coopération au nom de leurs Parlements respectifs [104].

---

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

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

(102) Article 167 de la Constitution.

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

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

À cela s'ajoute que, si le texte de l'accord de coopération ne comporte pas de dispositions contraignantes pour les particuliers, il impose toutefois des obligations réciproques aux parlements concernés, de sorte, qu'à le supposer valablement conclu, pour qu'il puisse produire des effets, l'accord de coopération requiert l'assentiment parlementaire pour qu'il puisse produire des effets [105].

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

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

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

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

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

Les Parlements concernés doivent, en ce qui concerne le contrôle de subsidiarité, adopter un régime juridiquement valable et applicable, qui leur offre (principalement aux Parlements communautaires et régionaux) les garanties nécessaires. Abstraction faite de la question de savoir s'il est possible de concilier la participation des

---

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

Parlements communautaires et régionaux avec le système prévu par le Traité lui-même [106], il peut être recommandé de donner un fondement juridique adéquat à l'accord de coopération, de la manière exposée par le Conseil d'État dans son avis du 15 février 2005 sur des avant-projets d'assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, c'est-à-dire en modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, afin, comme pour les formes de coopération existant en matière de relations extérieures, de donner à l'accord de coopération une base juridique expresse, le cas échéant en prévoyant qu'il est directement conclu par les Parlements concernés plutôt que par le pouvoir exécutif.

34. Le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité prévoit également la possibilité, sur l'initiative (d'une chambre) d'un parlement national, de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'un recours contre un acte législatif pour violation du principe de subsidiarité. Selon cette disposition un État membre peut faire parvenir un tel recours à la Cour de justice

> "conformément à son ordre juridique, au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci.".

L'accord de coopération examiné ci-dessus ne comporte pas de disposition relative à l'introduction d'un tel recours. Il existe bien des dispositions législatives (dans des lois ordinaires ou des lois spéciales) concernant la procédure engagée par ou contre les chambres législatives [107], mais on peut difficilement considérer que ces dispositions formulées en termes généraux sont suffisantes pour permettre une procédure devant la Cour de justice en exécution du Protocole.

---

(106) Voir à ce sujet le n/ 31 ci-dessus.

(107) Articles 42, 1/, et 705 du Code judiciaire, et article 48*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui s'applique à toutes les entités fédérées (l'article 48*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 a été déclaré applicable à la Communauté germanophone, la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française par l'article 44, alinéa 1er, de la loi précitée du 31 décembre 1983, les articles 28, alinéa 1er, de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989, l'article 4, 7/, du décret II précité du 19 juillet 1993 et l'article 4, 7/, du décret III précité du 22 juillet 1993).

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

35. Pour le surplus, la compétence que l'article 48, paragraphe 7, du Traité sur l'Union européenne, des dispositions particulières des traités et les Protocoles précités confèrent au "parlement national" ou à leurs chambres ne suscite pas de difficulté sur le plan constitutionnel.

Certes, aucune disposition de la Constitution belge ne prévoit expressément cette attribution de compétence au Parlement. Toutefois, dès lors que, comme il a été rappelé plus haut, l'article 34 de la Constitution autorise le législateur à donner son assentiment à un traité qui confie des compétences lui appartenant à des institutions de droit international public [108], il est admissible que ce transfert soit éventuellement subordonné, comme en l'espèce, à la possibilité offerte aux assemblées parlementaires de limiter la mise en oeuvre de ces compétences.

Pareille compétence est en outre compatible avec le système constitutionnel d'équilibre des pouvoirs, selon lequel les assemblées législatives disposent du pouvoir résiduel [109], à la différence de ce que prévoit par exemple le système d'attribution résultant de l'article 105 de la Constitution en ce qui concerne le pouvoir exécutif fédéral. Il n'est donc pas nécessaire qu'une disposition constitutionnelle expresse confère une compétence particulière aux chambres législatives.

---

(108) Voir les n^{os} 7 à 10.

(109) A. Alen et K. Muylle, *Compendium van het Belgisch Staatsrecht*, 2004, 2^{e} éd., n/ 52, p. 37.

IV. La modification de la répartition des sièges dévolus aux parlementaires élus en Belgique au sein du Parlement européen

36. À la suite du Traité d'adhésion de 2003, qui a eu pour effet de permettre l'adhésion de dix nouveaux Etats membres à l'Union européenne [110], le nombre de sièges de la Belgique au Parlement européen a été réduit de 25 à 24. La disposition du Traité instituant la Communauté européenne relative à cette répartition des sièges a été supprimée [111]; dans le Traité sur l'Union européenne, elle a été remplacée par une disposition selon laquelle le Parlement européen n'est plus composé que de 750 membres, plus le président [112] (soit 751 sièges au plus). La répartition des sièges entre les États membres a lieu selon une "représentation dégressivement proportionnelle", avec un minimum de 6 et un maximum de 96 sièges par État membre. Le Conseil européen adopte cette répartition des sièges à l'unanimité, sur initiative du Parlement européen et avec son approbation [113].

L'article 2 du Protocole sur les dispositions transitoires au Traité de Lisbonne dispose que cette décision doit être adoptée "en temps utile avant les élections parlementaires européennes de 2009".

---

(110) Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, l'Irlande, la République italienne, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République portugaise, la République de Finlande, le Royaume de Suède, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (Etats membres de l'Union européenne) et la République tchèque, la République d'Estonie, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, la République de Hongrie, la République de Malte, la République de Pologne, la République de Slovénie, la République slovaque, relatif à l'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 de la République slovaque, à l'Union européenne, fait à Athènes, le 16 avril 2003.

(111) Article 223, paragraphe 2, du Traité instituant la Communauté européenne.

(112) Article 14, paragraphe 2, premier alinéa , du Traité sur l'Union européenne.

(113) Article 14, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne.

Selon la déclaration n/ 4 relative à des dispositions du Traité, "le siège supplémentaire au Parlement européen" sera attribué à l'Italie. Il s'agit du siège que le Traité sur l'Union européenne désigne comme étant celui du Président.

37. Si le Conseil européen n'a pas encore pris de décision, il semble cependant que le nombre de sièges du Parlement européen réservés aux parlementaires élus en Belgique sera réduit de 24 à 22. La question se pose alors de savoir si le droit interne doit être adapté et de quelle manière.

L'article 10, §§ 3 à 5, de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen dispose que les sièges du Parlement européen qui reviennent à la Belgique sont répartis comme suit entre les trois collèges électoraux institués par l'article 10, § 1er, de la même loi.

Le collège électoral germanophone dispose d'un siège [114]. Les 21 sièges restants sont répartis par arrêté royal entre les collèges français et néerlandais en rapport avec la population [115]. En ce qui concerne le chiffre de la population à prendre en considération, il est fait référence à celui qui a été déterminé en dernier lieu conformément à l'article 63, § 3, de la Constitution, en l'occurrence le résultat du recensement du 1er octobre 2001. Dès lors que, conformément à cette disposition constitutionnelle, ce chiffre de la population est déterminé tous les dix ans, les résultats de ce recensement seront également utilisés pour la prochaine élection du Parlement européen en 2009.

Le chiffre de la population de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale est réparti entre les deux collèges électoraux sur la base du résultat des élections les plus récentes pour le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. Pour la prochaine élection du Parlement européen en 2009, on utilisera le résultat des élections du 13 juin 2004. Sur cette base, il y aurait 13 sièges pour le collège électoral néerlandais et 8 sièges pour le collège électoral français (par comparaison avec 14 et 9 actuellement [116]).

---

(114) Article 10, § 5, de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen.

(115) Articles 10, §§ 3 et 4, de la même loi.

(116) Voir l'arrêté royal du 31 mars 2004 déterminant le nombre de sièges attribués au collège électoral français et au collège électoral néerlandais pour l'élection du Parlement européen.

38. En d'autres mots, la mise en conformité du droit interne avec la réduction du nombre de sièges ne nécessite pas de modifier la loi.

En revanche, il faudra adopter un nouvel arrêté royal déterminant le calcul basé sur l'article 10, §§ 3 à 5, de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen, pour remplacer l'arrêté royal du 31 mars 2004 déterminant le nombre de sièges attribués au collège électoral français et au collège électoral néerlandais pour l'élection du Parlement européen.

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

39. Contrairement au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, le Traité de Lisbonne ne prévoit pas de classification et de terminologie fondamentalement nouvelle des actes juridiques de l'Union européenne.

L'article 288, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose, en français :

> "Pour exercer les compétences de l'Union, les institutions adoptent des règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis."

et en néerlandais :

> "Teneinde de bevoegdheden van de Unie te kunnen uitoefenen, stellen de instellingen verordeningen, richtlijnen, besluiten, aanbevelingen en adviezen vast.".

Il faut cependant attirer l'attention sur les modifications suivantes que le Traité de Lisbonne entend réaliser en ce qui concerne les actes juridiques de l'Union européenne.

Tout d'abord, dans la version néerlandaise, le terme "beschikking" (en français : "décision") qui, dans l'actuel article 249 du Traité instituant la Communauté européenne, est défini comme "obligatoire dans tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne", est remplacé dans le Traité de Lisbonne par le terme "besluit". Selon l'article 288, paragraphe 4, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne "[une] décision (en néerlandais : "besluit") est obligatoire dans tous ses éléments. Lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci.".

Ensuite, le Traité de Lisbonne abandonne le principe de la structure à trois piliers du droit de l'Union. La nouvelle structure fera en principe appel aux instruments juridiques traditionnels du droit communautaire, ce qui aura pour effet de faire disparaître les instruments des actuels deuxième et troisième piliers [117]. La politique en matière de politique étrangère et de sécurité commune reste toutefois soumise à des règles et procédures spécifiques [118]. Ainsi, l'adoption d'actes législatifs est exclue [119], de sorte qu'il faudra recourir à des "décisions" dont la nature et la portée sont cependant différentes dans d'autres domaines de compétence de l'Union européenne [120].

40. L'article 9 du Protocole sur les dispositions transitoires énonce ce qui suit :

> "Les effets juridiques des actes des institutions, organes et organismes de l'Union adoptés sur la base du traité sur l'Union européenne avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne sont préservés aussi longtemps que ces actes n'auront pas été abrogés, annulés ou modifiés en application des traités.".

---

(117) Voir respectivement les articles 12 et 34 du Traité actuel sur l'Union européenne.

(118) Article 24, paragraphe 1, deuxième alinéa, du Traité sur l'Union européenne.

(119) Articles 24, paragraphe 1, deuxième alinéa, et 31, paragraphe 1, du Traité sur l'Union européenne.

(120) Articles 25 et s., du Traité sur l'Union européenne.

La référence dans le droit interne au droit européen dérivé qui date d'avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne ne pose dès lors pas de problème, pour autant que ce droit dérivé soit encore applicable.

41. Il en va cependant autrement lorsque des dispositions de droit interne renvoient d'une manière générale à des décisions ou à des instruments des deuxième ou troisième piliers de l'Union européenne. Ces dispositions devront être adaptées préalablement à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne [121].

En outre, afin d'éviter toute difficulté, il est recommandé de prévoir que les références faites aux Communautés européennes ou à la Communauté européenne dans des législations et réglementations relevant de l'autorité fédérale doivent, pour ce qui concerne les actes qui seront pris dans l'avenir par les organes européens, être lues comme renvoyant aussi à l'Union européenne et, le cas échéant, à la Communauté européenne de l'énergie atomique.

---

(121) Voir par exemple, l'article 2, § 3, de la loi du 5 août 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne qui prévoit qu'

"à titre transitoire et jusqu'à la transposition d'autres décisions-cadre du Conseil de l'Union européenne faisant application du principe de reconnaissance mutuelle, il y a lieu d'entendre, pour l'application de la présente loi, les termes «décision judiciaire» par «décision judiciaire tendant à la saisie d'un bien».".

Voir aussi, par exemple, l'article 6 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 7 décembre 2007 relatif à l'échange de quotas de gaz à effet de serre, qui prévoit que,

"[n]a afloop van de periode, vermeld in artikel 5, en na ontvangst van de beschikking van de Europese Commissie, leggen de Vlaamse minister, bevoegd voor het leefmilieu, en de Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid, een definitief ontwerp van toewijzingsplan voor de handelsperiode in kwestie, voor aan de Vlaamse Regering.".

Il n'a pas été possible au Conseil d'État, dans le délai imparti, de vérifier si des dispositions en vigueur qui relèvent de l'autorité fédérale font également état, dans leur version néerlandaise, de "beschikkingen".

42. Ces précisions, qui, eu égard au principe de la légalité des infractions et des peines, présentent une importance particulière en droit pénal, pourraient figurer dans une législation à caractère général s'appliquant à l'ensemble des dispositifs actuellement en vigueur et relevant de l'autorité fédérale.

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

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

> "Deze handtekening verbindt eveneens de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.
>
> 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.
>
> 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 [122].

---

(122) 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).

VII. La présentation du Traité de Lisbonne et des Traités modifiés

44. Vu la complexité du procédé par lequel le Traité de Lisbonne modifie le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, modifie l'intitulé de ce dernier et modifie la numérotation de ces deux instruments, il serait utile que le Parlement, pour sa parfaite information, dispose d'une version consolidée du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Il en va de même en ce qui concerne les modifications apportées au Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique et aux Protocoles annexés au Traité sur l'Union européenne, au Traité instituant la Communauté européenne et au Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique par les Protocoles n^{os} 1 et 2 annexés au Traité de Lisbonne, mentionnés à l'Acte final, première partie, II, B.

I. De strekking van het voorontwerp

1. Het onderzochte voorontwerp van wet strekt ertoe, in zijn artikel 2, eerste lid, instemming te betuigen met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007.

Met artikel 2, tweede en derde lid, wordt beoogd voorafgaande instemming te betuigen met de "wijzigingen" in het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de daaraan vastgehechte Protocollen [1] [2], die op basis van opgesomde bepalingen van deze Verdragen in de toekomst zullen worden aangenomen.

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

Luidens het nieuwe artikel 47 van dit Verdrag "[bezit de] Unie [...] rechtspersoonlijkheid." [3].

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

---

(1) Zie hierna.

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

(3) Artikel 46A van het Verdrag betreffende de Europese Unie, ingevoegd bij artikel 1, punt 55, van het Verdrag van Lissabon; dit artikel 46A is vernummerd tot artikel 47 door tabel A van de bijlage bij het Verdrag van Lissabon dat de concordantietabellen als bedoeld in artikel 5 van dit verdrag bevat.

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

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

> "[is] de Unie [...] gegrond op dit Verdrag en op het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie [hierna «de Verdragen te noemen»]. Deze twee Verdragen hebben dezelfde rechtskracht. De Unie treedt in de plaats van de Europese Gemeenschap, waarvan zij de opvolgster is." [4].

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

> "[d]it Verdrag en het Verdrag betreffende de Europese Unie vormen de verdragen waarop de Unie is gegrondvest. Deze twee verdragen, die dezelfde juridische waarde hebben, worden aangeduid met de term «de Verdragen»."[5].

2.4. Het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EGAE) blijft bestaan; het wordt gewijzigd bij Protocol nr. 2 gehecht aan het Verdrag van Lissabon [6].

---

(4) Artikel 1, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, zoals het vervangen is bij artikel 1, punt 2, b), van het Verdrag van Lissabon (artikel 1, derde alinea, in de nieuwe nummering die voortkomt uit tabel B van de bijlage bij het Verdrag van Lissabon, met daarin de concordantietabellen als bedoeld in artikel 5 van dit verdrag).

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

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

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

- het "Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap " (Slotakte, eerste deel, I);

- elf "Protocollen gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en, in voorkomend geval, het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie" (Slotakte, eerste deel, II, A);

- twee "Protocollen gehecht aan het Verdrag van Lissabon" (Slotakte, eerste deel, II, B):

    - Protocol nr. 1, overeenkomstig artikel 4, lid 1, van het Verdrag van Lissabon, "bevat de wijzigingen op de protocollen die zijn gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en/of het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie". Hieraan gehecht zijn "[c]oncordantietabellen als bedoeld in artikel 2 van Protocol nr. 1 houdende wijziging van de protocollen gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en/of het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie";

    - Protocol nr. 2, overeenkomstig artikel 4, lid 2, van het Verdrag van Lissabon, "bevat de wijzigingen op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie";

- een "[b]ijlage bij het Verdrag van Lissabon", zijnde de "[c]oncordantietabellen als bedoeld in artikel 5 van het Verdrag van Lissabon" (Slotakte, eerste deel, III, B) [7].

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

Het gaat om :

- drieënveertig "[v]erklaringen betreffende bepalingen van de Verdragen", genummerd van 1 tot 43 (Slotakte, tweede deel, A);

- zeven "[v]erklaringen betreffende aan de Verdragen gehechte protocollen", genummerd van 44 tot 50 (Slotakte, tweede deel, B).

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

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

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

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

5. Ofschoon in de regel het onderzoek door de afdeling wetgeving van de Raad van State van een voorontwerp van wet houdende instemming met een verdrag zich niet uitstrekt tot de tekst van dat verdrag zelf, wordt op die regel een uitzondering

---

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

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 [8] [9].

---

(8) 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 ?".

(9) Zie, in die zin, inz. advies 27.250/1 van 29 januari 1998 over een ontwerp van wet houdende instemming met het Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende Akten, Bijlage, Protocollen A, B, C en D, en Slotakte, gedaan te Amsterdam op 2 oktober 1997 *(Parl. St.*, Senaat, 1997-1998, nr. 903/1); advies 37.954/AV, 37.970/AV, 37.977/AV en 37.978/AV gegeven op 15 februari 2005 over voorontwerpen van decreet, ordonnanties en wet houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004 (*Parl. St.*, Senaat, 2004-2005, nr. 1091/1, nr. 3, blz. 526 en volgende). Verderop in dit advies zal het advies waarnaar net is verwezen worden aangegeven als "het advies van 15 februari 2005 over voorontwerpen houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa". Er is naar dit advies verwezen in de adviezen 38.184, 38.243, 38.324, 38.325 en 38.326, die gegeven zijn op 16 maart 2005, 23 maart 2005 of 11 mei 2005 over voorontwerpen van decreten van de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (*Parl. St.*, Parl. Fr. Gemeenschapscommissie, 2004-2005, nr. 32/1, blz. 61-75), van de Duitstalige Gemeenschap (*Parl. St.*, Parl. D. Gem., 2004-2005, nr. 37/1, blz. 114-135), van de Franse Gemeenschap (*Parl. St.*, Parl. Fr. Gem., 2004-2005, nr. 123/1, blz. 73-100) en van het Waalse Gewest (*Parl. St.*, W. Parl., 2004-2005, nr. 162/1, blz. 57-72), houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

.../...

6.1. Ondanks een verschil in aanpak wat de aangewende methode betreft, is de inhoud van het Verdrag van Lissabon [10] grotendeels vergelijkbaar met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa [11], in verband waarmee voorontwerpen van wet, decreet en ordonnanties houdende instemming met het laatstgenoemd Verdrag, aanleiding hebben gegeven tot het voormelde advies van 15 februari 2005.

Dit advies sluit dan ook aan bij het voornoemde advies. Wanneer dat niet volledig het geval is, is dat vooral om rekening te houden met de verschillen tussen het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa en het Verdrag van Lissabon [12]

---

(10) Wanneer in dit advies gewag wordt gemaakt van het "Verdrag van Lissabon", dat het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap wijzigt (waarbij het laatstgenoemde het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie wordt), kan het, zonder dat het advies dit uitdrukkelijk vermeldt, eveneens gaan om alle handelingen waarmee het voorliggende voorontwerp beoogt instemming te betuigen, met inbegrip van de instrumenten die in de Slotakte worden vermeld. Bij Protocol nr. 2, dat gehecht is aan het Verdrag van Lissabon, wordt het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (E.G.A.E.) gewijzigd; krachtens dit Protocol worden verschillende artikelen van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van toepassing verklaard op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (E.G.A.E.), bijvoorbeeld op de werking van de Europese instellingen en op hun bevoegdheid om afgeleid recht te creëren.

(11) J.-V. Louis, "Le Traité de Lisbonne", *J.T.D.E.*, oktober 2007, blz. 289.

(12) Zo bijvoorbeeld worden in de opmerkingen die *infra*, onder de nummers 7 tot 31, worden gemaakt over de verenigbaarheid van de om instemming voorgelegde akten met de Belgische Grondwet, inzonderheid wat de bescherming van de grondrechten betreft, in hoofdzaak, - met in voorkomend geval deze of gene aanvullende precisering - de opmerkingen overgenomen die onder de nummers 4 tot 8 en 10 tot 22 zijn gemaakt in het advies van 15 februari 2005 over voorontwerpen houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, doch rekening houdend met inzonderheid de volgende gegevens :

- de Verdragen die gewijzigd worden bij het Verdrag van Lissabon bevatten geen bepaling meer die vergelijkbaar is met artikel I-6 van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, maar in de Slotakte van Lissabon verklaart de Conferentie van de Vertegenwoordigers van de Regeringen van de Lidstaten dat ze een verklaring nr. 17 heeft aangenomen "betreffende de voorrang" waarin "de Conferentie memoreert dat, in overeenstemming met de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, de Verdragen en het recht dat de Unie op grond van de Verdragen vaststelt, voorrang hebben boven het recht van de lidstaten, onder de voorwaarden bepaald in die rechtspraak" en waarin een advies van 22 juni 2007 wordt overgenomen van de Juridische dienst van de Raad van de Europese Unie betreffende die voorrang;

.../...

of met juridische ontwikkelingen die zich sindsdien hebben voorgedaan [13], of nog om

---

- de Verdragen die gewijzigd worden bij het Verdrag van Lissabon bevatten niet de integrale tekst van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, zoals in het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, waarvan het deel II vormde, maar in artikel 6, lid 1, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, wordt het in het primair recht opgenomen doordat daarin het volgende wordt bepaald : "De Unie erkent de rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgesteld in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van 7 december 2000, als aangepast op 12 december 2007 te Straatsburg, dat dezelfde rechtskracht als de Verdragen heeft"; op die datum hebben het Parlement, de Raad en de Commissie het Handvest "plechtig afgekondigd" (*Publicatieblad van de Europese Unie*, 2007/C, 303, blz. 1-16).

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

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

Voorts wordt verwezen naar de opmerkingen nummers 36 tot 38 over de gevolgen van het Verdrag van Lissabon voor het vaststellen van het aantal parlementsleden dat in België verkozen wordt om zitting te hebben in het Europees Parlement, en de opmerkingen nummers 39 tot 42 in verband met de verwijzingen, in Belgisch recht, naar de handelingen van afgeleid recht die door de Europese autoriteiten worden gesteld.

onderzoek te wijden aan een aspect van het Verdrag dat, ook al kwam het in wezen reeds in het vorige Verdrag voor, volgens de Raad van State een bijzonder onderzoek of een aanvullende opmerking verdient [14].

Daarnaast zijn er opmerkingen die alleen op het voorontwerp van wet zelf betrekking hebben [15].

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

A. De strekking van artikel 34 van de Grondwet

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

Deze bepaling luidt als volgt :

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

Op grond van deze bepaling wordt het mogelijk om, in afwijking van artikel 33, tweede lid, van de Grondwet, de uitoefening van bevoegdheden die door of

---

(13) Los van meer secundaire aspecten, wordt bijzondere aandacht gevraagd voor nummer 33 van dit advies, betreffende de organisatie van een samenwerking tussen de federale overheid en de deelgebieden betreffende het aandeel van de onderscheiden parlementaire vergaderingen in de uitvoering van de rol die de Verdragen en de Protocollen bij die Verdragen verlenen aan het "Nationaal Parlement" en aan de kamers van het "Nationaal Parlement" inzake subsidiariteit en proportionaliteit; zie eveneens nr. 34, welk onderdeel verband houdt met de mogelijkheid voor het "Nationaal Parlement" of voor een kamer van het "Nationaal Parlement" om zich tot het Hof van Justitie van de Europese Unie te wenden.

(14) Zie inzonderheid de nummers 15 tot 21, betreffende de oprichting van een Europees openbaar ministerie, welke mogelijkheid in het vooruitzicht wordt gesteld in het ontworpen artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, nr. 32, betreffende het gevolg voor de werking van het Belgisch samenwerkingsfederalisme van de oprichting van de Europese Raad als orgaan van de Europese Unie, en nr. 35, betreffende de rol van het Nationaal Parlement.

(15) Zie inzonderheid de opmerkingen nummers 29 en 44.

krachtens de Grondwet toekomen aan de organen van de federale overheid, de gemeenschappen of de gewesten, bij verdrag of bij wet over te dragen aan volkenrechtelijke instellingen. Daarbij is wel vereist dat deze bevoegdheden in een verdrag of in een wet zijn "vastgesteld", wat impliceert dat ze daarin voldoende zijn omschreven.

Het is bekend dat het vroegere artikel 25*bis*, thans artikel 34, in de Grondwet is opgenomen teneinde elke twijfel uit te sluiten over de grondwettigheid van onder meer de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en om de mogelijkheid te creëren dat België verder aan de uitbouw van de Europese instellingen deelneemt [16].

8. Voor zover bij de bepalingen uit het Verdrag van Lissabon de uitoefening van bepaalde machten wordt opgedragen aan de Europese Unie, geven zij in beginsel geen aanleiding tot kritiek [17]. De overgedragen bevoegdheden zijn weliswaar zeer ruim omschreven en geven soms zelfs aanleiding tot onduidelijkheid en verwarring [18], maar

---

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

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

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

lijken op het eerste gezicht toch voldoende "bepaald" in de zin van artikel 34 van de Grondwet. Dit is des te meer zo, nu artikel 5, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt dat de uitoefening van bevoegdheden door de Unie onderworpen is aan het beginsel van de bevoegdheidstoedeling alsook aan het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel.

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

> "De Unie eerbiedigt de gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen alsmede hun nationale identiteit, die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur. Zij eerbiedigt de essentiële staatsfuncties, met name de verdediging van de territoriale integriteit van de staat, de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid. Met name de nationale veiligheid blijft de uitsluitende verantwoordelijkheid van elke lidstaat.".

9. Voor zover de bepalingen van een verdrag verder reiken dan het opdragen van machten aan een supranationale instelling en voor zover zij daarbij afbreuk doen aan andere grondwettelijke bepalingen dan deze over de uitoefening van die machten, heeft de Raad van State steeds geoordeeld dat een instemming met het verdrag slechts mogelijk is na een voorafgaande herziening van de desbetreffende bepalingen van de Grondwet [19]. In zijn advies 28.936/2 van 21 april 1999 over een ontwerp van wet houdende instemming met het Statuut van Rome van het Internationaal Strafgerechtshof merkte de Raad van State het volgende op :

> "Er mag [...] niet van uitgegaan worden dat de afwijkingen van de Grondwet die verder reiken dan wat de opdracht van bevoegdheden aan een volkenrechtelijke organisatie inhoudt, door artikel 34 van de Grondwet worden «aanvaard». Dat artikel houdt niet in dat met een verdrag dat zodanige afwijkingen

---

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

zou bevatten, kan worden ingestemd zonder dat eerst de Grondwet wordt herzien." [20].

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

B. Het afgeleid Europees recht en de Belgische Grondwet

10. Een essentieel kenmerk van het Verdrag is dat het de instellingen van de Europese Unie de bevoegdheid verleent om, nadat het Verdrag in werking is getreden, bepalingen van zogenaamd "afgeleid" Europees recht aan te nemen [21].

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

Het opdragen van de uitoefening van bepaalde machten aan volkenrechtelijke instellingen, toegestaan bij artikel 34 van de Grondwet, impliceert noodzakelijk dat deze instellingen autonoom zullen kunnen beslissen over de wijze waarop ze die machten uitoefenen, zonder gebonden te zijn door de bepalingen van de

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

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

Belgische Grondwet [22]. Dit betekent, in beginsel althans, dat, wanneer, met toepassing van de thans voorliggende verdragen, in de toekomst bijvoorbeeld een verordening of een richtlijn wordt uitgevaardigd, die respectievelijk zelf ingaat tegen de Belgische Grondwet of die de Belgische overheden verplicht tot het stellen van handelingen die tegen de Grondwet ingaan, de Grondwet niet tegen die handelingen van afgeleid Europees recht ingeroepen zal kunnen worden [23].

---

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

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

Vanuit grondwettelijk oogpunt gezien, zorgt artikel 34 van de Grondwet voor de verbinding tussen, enerzijds, de voorrang van het Europees recht die voortvloeit uit de aard zelf van het Europees recht, zoals erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen [24] en ondersteund in de verklaring van de lidstaten nr. 17 die in de Slotakte vervat is, en, anderzijds, de plaats die de Belgische Grondwet in de interne rechtsorde inneemt [25].

---

schenden" (*loc. cit.).*

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

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

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

"Si le problème était soumis à la Cour, la question de la compétence de celle-ci ne pourrait être tranchée sans tenir compte de l'article 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 IX^{e} Conferentie van de Europese Grondwettelijke hoven van 10 tot 13 mei 1993, *R.U.D.H.*, 1995, (217), blz. 228, nr. 43).

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

.../...

Wat er ook van zij, deze kwestie is op dit ogenblik van zuiver virtuele aard. Op het ogenblik dat overwogen wordt om in te stemmen met het Verdrag zelf, dat slechts het primair Europees recht vormt, is het niet mogelijk te voorzien wat de inhoud zou kunnen zijn van een dergelijke Europese norm van afgeleid recht die, per hypothese, aan de Belgische Staat of aan zijn gefedereerde entiteiten verplichtingen zou opleggen die onverenigbaar zijn met zijn grondwettelijke regels [26].

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.

Het zou evenwel in de toekomst, wanneer de hypothese zich voordoet dat het afgeleid Europees recht ingaat tegen bepalingen van de Belgische Grondwet, wenselijk of zelfs noodzakelijk kunnen zijn, rekening houdend met de ruime of minder ruime interpretatie die aan artikel 34 van de Grondwet zou worden gegeven, om de betrokken grondwetsbepalingen te wijzigen, naast de mogelijkheid, al is die theoretisch, dat België zich terugtrekt uit de Europese Unie [27].

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

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

---

(26) Zie echter de opmerkingen 15 tot 21 verderop in verband met het Europees openbaar ministerie, inzonderheid opmerking nr. 20.

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

Artikel 195 van de Grondwet regelt de procedure voor de herziening van de Grondwet. De adviesaanvrager kan ter overweging worden gegeven 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, enerzijds, op de instemming met en de bekrachtiging van een verdrag betreffende de Europese Unie (of eventueel ruimer, van een internationaal verdrag in het algemeen) en met het oog, anderzijds, op de uitvoering van verplichtingen die voortvloeien uit het EU-recht (of eventueel ruimer, met het oog op de uitvoering van verplichtingen die voortvloeien uit het internationaal of het supranationaal recht in het algemeen). Voor zulke grondwetswijzigingen zou bij voorbeeld in een soepelere procedure voorzien kunnen worden. In dat verband zij opgemerkt dat artikel 195 van de Grondwet één van de bepalingen is die worden opgesomd in de verklaring tot herziening van de Grondwet, aangenomen op het einde van de vorige zittingsperiode [28].

C. De bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden

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

De bescherming die titel II van de Grondwet met betrekking tot bepaalde grondrechten verleent, is in een aantal gevallen ruimer dan die welke het Handvest met betrekking tot dezelfde grondrechten verleent. Zo bijvoorbeeld waarborgt de Belgische Grondwet de taalvrijheid (artikel 30 van de Grondwet), terwijl dit recht niet voorkomt in het Handvest. Voor een aantal andere rechten houdt de Belgische Grondwet preciezere waarborgen in dan het Handvest. Dit is bijvoorbeeld het geval met de vrijheid van onderwijs (vgl. artikel 24 van de Grondwet en artikel 14 van het Handvest), de vrijheid van eredienst (vgl. de artikelen 19, 20 en 21 van de Grondwet en artikel 10 van het Handvest) en de bescherming bij onteigening (vgl. artikel 16 van de Grondwet en artikel 17 van het Handvest). Voor nog andere grondrechten stelt de Belgische Grondwet

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

strengere beperkingsvoorwaarden. Zo sluit de Grondwet voor een aantal grondrechten uit dat er preventieve maatregelen worden genomen (artikelen 19, 24, 25, 26 en 27 van de Grondwet), terwijl artikel 52, lid 1, van het Handvest zulke maatregelen niet uitsluit [29].

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

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

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

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

> "Deze bepaling beoogt de handhaving van het beschermingsniveau dat momenteel, binnen hun respectieve werkingssferen, wordt geboden door het recht van de Unie, het recht van de lidstaten en het internationaal recht. Gezien het belang ervan wordt het [Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden] genoemd." [30].

---

(29) 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.".

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

Uit artikel 53 volgt dat het Handvest op zichzelf niet strijdig kan zijn met titel II van de Belgische Grondwet, aangezien het uitdrukkelijk aangeeft dat het Handvest geen afbreuk wil doen aan de ruimere waarborgen die elk van de nationale grondwetten biedt. Het gegeven dat België het Verdrag bekrachtigt, zal dus niet tot gevolg kunnen hebben dat bepalingen van de Belgische Grondwet (of die van de internationale 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 [31], moet het betrokken grondrecht gewaarborgd worden volgens de ruimste bepaling.

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

Volgens een eerste interpretatie heeft artikel 53 een beperkte draagwijdte. Het artikel houdt slechts een regel in ter "uitlegging" van de bepalingen van het Handvest en waarborgt slechts dat het Handvest op zichzelf geen afbreuk doet aan de ruimere waarborgen die de nationale grondwetten van de lidstaten bieden, zonder dat het echter impliceert dat de Europese instellingen in de uitoefening van hun bevoegdheden de specifieke waarborgen die ter bescherming van de grondrechten zijn opgenomen in die nationale grondwetten dienen te eerbiedigen en zonder dat de lidstaten zich op hun nationale grondwet kunnen beroepen om zich aan de uitvoering en de toepassing van het Europees recht te onttrekken. Volgens deze interpretatie dienen de Europese instellingen, bij de uitvaardiging van het afgeleid Europees recht, slechts de in het Handvest

---

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

gewaarborgde grondrechten te eerbiedigen. Uit artikel 52, lid 4, volgt wel dat deze grondrechten, in zoverre ze voortvloeien uit de "constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben", in overeenstemming met die tradities dienen te worden uitgelegd. Van enige onderschikking van het EU-recht aan de nationale grondwetten zelf, is er echter geen sprake.

Volgens een tweede interpretatie, die in een bepaalde rechtsleer naar voren wordt geschoven, zou artikel 53 een ruimere draagwijdte hebben en zou het ook verhinderen dat de Europese instellingen bij het uitvaardigen van het afgeleid Europees recht de lidstaten zouden dwingen in te gaan tegen de ruimere waarborgen die hun nationale grondwet inzake grondrechten verleent. Volgens deze interpretatie zou artikel 53 ertoe strekken elke achteruitgang van de grondrechten tegen te gaan. Het zou, in die ruime interpretatie, tot gevolg hebben, zoals P. Cassia schrijft in zijn commentaar op artikel II-113 van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa dat beantwoordt aan artikel 53 van het Handvest,

> "de conférer à l'ensemble des droits fondamentaux reconnus par les différentes constitutions nationales une valeur supérieure à ceux inscrits dans ce traité" [32].

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

(32) 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.

le «standard» national de protection des droits fondamentaux est plus élevé que celui de la Cour [...]." [33].

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

Volgens die eerste interpretatie sluit artikel 53 van het Handvest niet uit dat het afgeleid recht van de Europese instellingen de specifieke waarborgen miskent of de Belgische overheden verplicht de specifieke waarborgen te miskennen die titel II van de Belgische Grondwet inzake de bescherming van grondrechten biedt. Die 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 hiervoren reeds werd

---

(33) *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, blz. 266-269).

.../...

uiteengezet is het noch mogelijk, noch wenselijk hierop thans reeds door een herziening van de Grondwet te anticiperen (zie *supra*, nr. 10).

Om die reden is de Raad van State van oordeel thans geen grondwettigheidsbezwaren te moeten maken. Er wordt echter verwezen naar een recent voorbeeld uit zijn rechtspraak, uiteengezet in voetnoot nr. 23 hierboven.

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

D. Het Europees openbaar ministerie

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

> "1. Ter bestrijding van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, kan de Raad op de grondslag van Eurojust volgens een bijzondere wetgevingsprocedure bij verordeningen een Europees openbaar ministerie instellen. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement.
>
> Is er geen eenparigheid, dan kan een groep van ten minste negen lidstaten verzoeken dat het ontwerp van verordening aan de Europese Raad wordt voorgelegd. In dat geval wordt de procedure in de Raad geschorst. Na bespreking, en in geval van een consensus, verwijst de Europese Raad, binnen vier maanden na die schorsing, het ontwerp ter aanneming terug naar de Raad.
>
> Binnen dezelfde termijn, in geval van verschil van mening en indien ten minste negen lidstaten een nauwere samenwerking wensen aan te gaan op grond van de betrokken ontwerpverordening, stellen zij het Europees Parlement, de Raad en de Commissie daarvan in kennis. In dat geval wordt de in de artikelen 20, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en 329, lid 1, van dit Verdrag bedoelde machtiging tot nauwere samenwerking geacht te zijn verleend en zijn de bepalingen betreffende nauwere samenwerking van toepassing.
>
> 2. Het Europees openbaar ministerie is, in voorkomend geval in samenwerking met Europol, bevoegd voor het opsporen, vervolgen en voor het gerecht brengen van daders van en medeplichtigen aan strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie, zoals omschreven in de in lid 1 bedoelde verordening, schaden. Het Europees openbaar ministerie is belast met de

rechtsvordering voor de bevoegde rechtbanken van de lidstaten in verband met deze strafbare feiten.

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

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

Deze bepaling neemt hoofdzakelijk artikel III-274 van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa over [34].

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

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

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

17.2 Het beginsel van de wettelijkheid van vervolgingen, vastgelegd in artikel 12, tweede lid, van de Grondwet [35], houdt, strikt formeel gezien, in de eerste plaats in dat bij wet wordt bepaald welke overheid belast is met die vervolging. Die aangelegenheid valt onder de bevoegdheid van de wetgever. Bovendien blijkt uit de artikelen 151 en 153 van de Grondwet dat in België het openbaar ministerie belast is met die vervolging. Volgens diezelfde bepalingen en andere bepalingen van titel III, hoofdstuk VI, van de Grondwet, vallen de rechtspositieregeling en de werkwijze van de leden van het openbaar ministerie onder de bevoegdheid van de wetgever, van de Koning en van andere Belgische overheden, inzonderheid de Minister van Justitie en de Hoge Raad voor de Justitie.

De overheveling van die bevoegdheden naar Europese instanties, die wat het beginsel betreft geschiedt bij artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ten aanzien van aspecten van de werkzaamheden van het openbaar ministerie, gaat niet verder dan wat geschiedt bij het toewijzen van bevoegdheden aan een volkenrechtelijke organisatie, en kan bijgevolg, overeenkomstig hetgeen hierboven is uiteengezet over de strekking van artikel 34 van de Grondwet [36], beschouwd worden als geoorloofd krachtens laatstgenoemde bepaling wanneer ze, zoals in casu, volgt uit een internationaal verdrag dat goedkeuring door het parlement behoeft.

Zo ook bijvoorbeeld heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State, toen ze onderzocht heeft of er grondwettelijke bepalingen waren die eraan in de weg zouden staan dat de wetgever instemde met het Statuut van Rome van het Internationaal Strafgerechtshof, bezwaren geuit omtrent onverenigbaarheden tussen regels van het Statuut en regels van materieel recht die voortvloeien uit de Belgische Grondwet, maar heeft ze geen bezwaar geuit tegen de overheveling naar dit supranationale Hof van de bevoegdheden inzake vervolging en berechting die tot dan toe toegewezen waren aan

---

(35) Deze bepaling luidt als volgt :

"Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft.".

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

Belgische overheden [37]. De Raad van State ziet geen reden om in dit geval van die zienswijze af te wijken.

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

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

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

(37) Zie het hierboven, in voetnoot 19, aangehaalde advies 28.936/2 van 21 april 1999.

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

Niet alleen in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen [38], maar ook in die van de Belgische rechtscolleges wordt aanvaard dat de regels van het afgeleid Europees recht voorrang hebben op de nationale wetgeving [39].

---

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

(39) Grondwettelijk Hof, 2 februari 1995, nr. 7/95, B.5 (impliciete oplossing); 10 mei 2006, nr. 71/2006, B.20; P. Gilliaux, *Les directives européennes et le droit belge*, Brussel, Bruylant, 1997, blz. 163. Volgens het Hof van Cassatie is het zo dat "de uit een richtlijn voortvloeiende verplichting der Lid-Staten om het daarmee beoogde doel te verwezenlijken, alsook de verplichting der Lid-Staten krachtens artikel 10 (nieuw) van het E.G.-Verdrag, om alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen die geschikt zijn om de nakoming van die verplichting te verzekeren, [...] voor alle met overheidsgezag beklede instanties in de Lid-Staten [gelden], en dus, binnen de perken van hun bevoegdheden, ook voor de rechterlijke instanties." (Cass., 24 januari 2003, C.00.0483.N).

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

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

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

Indien zich een conflict voordoet tussen de regel van afgeleid Europees recht - in het geval van artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, zou het gaan om verordeningen - en de grondwettelijke bepalingen die hiervoren vermeld zijn onder nummer 17.2, moet ervan worden uitgegaan, gelet op de in artikel 34 van de Grondwet gewaarborgde verbinding tussen de voorrang van het Europees recht en de plaats die de Belgische Grondwet in de interne rechtsorde inneemt, dat die grondwettelijke bepaling tot gevolg heeft, zoals hiervoren reeds is gesteld [40], dat het uitvaardigen van dergelijke Europese verordeningen uit het oogpunt van de Grondwet geoorloofd wordt en bijgevolg ook de uitvoering en toepassing ervan in het Belgische recht.

18.4. De hiervoren, onder nummer 17.2 geformuleerde conclusie wat betreft het grondwettelijk geoorloofd zijn van de overdracht van bevoegdheid bij artikel 86 van het Verdrag inzake het beginsel van het instellen van het Europees openbaar ministerie, kan dus worden doorgetrokken naar de verordeningen die door de Raad zouden moeten worden uitgevaardigd met goedkeuring van het Europees Parlement [41]. Wat dat aspect betreft, wordt evenwel verwezen naar de opmerking onder nummer 20 hierna.

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

Het bevat eveneens aanvullende vereisten. Het legaliteitsbeginsel dient immers niet alleen als rechtsbescherming van het individu tegen de willekeur van de

---

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

(40) Zie nr. 10.

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

Staat - het betreft de strikt formele draagwijdte ervan - maar heeft ook een belangrijke legitimerende functie voor het gebruik van het staatsgeweld tegen het individu en is in België daarom gekoppeld aan het begrip van de democratie, de scheiding en het evenwicht van de machten. Daaruit vloeit voort dat de "gevallen" en de "vorm" van vervolging alleen kunnen volgen uit een normatief proces dat tegemoet komt aan die democratische waarborgen.

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

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

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

Enerzijds worden met dat nieuwe Verdrag de bevoegdheden van het Europees Parlement, een democratisch verkozen vergadering, versterkt. Voor strafzaken zal voortaan in principe de medebeslissingsprocedure gelden, waardoor het Europees

Parlement medewetgever wordt [42]. De verordeningen bedoeld in artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie worden weliswaar niet onderworpen aan die gewone wetgevende procedure, maar het Europees Parlement zal zijn goedkeuring moeten geven aan die verordeningen [43]. Vergeleken met de beslissingsprocedure die thans van toepassing is in het raam van de derde pijler, waarbij het Europees Parlement in het beste geval enkel geraadpleegd wordt [44], gaat het reeds om een aanzienlijke verbetering.

Anderzijds wordt met het nieuwe Verdrag ook de rol van de nationale parlementen versterkt. Dat is wat inzonderheid voortvloeit uit het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie en uit dat betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. De controle die in dat verband wordt uitgeoefend door de nationale parlementen, wordt bovendien net op strafrechtelijk vlak versterkt [45].

Ten slotte moeten de bewuste verordeningen de grondrechten eerbiedigen, zoals die worden gewaarborgd door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het recht van de Unie [46]. Ze moeten eveneens de rechten en vrijheden in acht nemen die bepaald zijn in het Handvest van de grondrechten, waaraan dezelfde rechtskracht als aan de Verdragen wordt toegekend [47]. Het Hof van Justitie van de Europese Unie en, na de toetreding van de Europese Unie tot het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, het Europees Hof voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zullen toetsen of de Europese autoriteiten deze instrumenten in acht nemen.

---

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

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

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

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

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

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

19.3. Benevens hetgeen uiteengezet is in de nummers 12 tot 14 hierboven over de verhouding tussen de Belgische Grondwet en de Europese rechtsorde, volgt uit het vorenstaande niet alleen dat artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie geen aanleiding geeft tot enig bezwaar, gelet op artikel 34 van de Grondwet, uit het oogpunt van het legaliteitsbeginsel in zijn strikt formele dimensie (de toekenning van bevoegdheid aan de federale wetgevende macht) [48], maar ook dat dit artikel voldoet aan het bepaalde van de Grondwet in zoverre het als gevolg heeft dat gelijkwaardige waarborgen worden vereist inzake het optreden van een democratisch verkozen vergadering en een doeltreffende rechterlijke toetsing om de grondrechten te beschermen, en dit zowel door wat het zelf bepaalt als door de bevoegdheid die het aan de Europese organen toekent.

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

Het gaat om een voorbeeld van de gevallen waarin hierboven is voorgesteld, zelfs los van de opvatting die men over artikel 34 van de Grondwet heeft, een herziening van de Grondwet te overwegen om de grondwettelijke en Europese rechtsorde perfect met elkaar in overeenstemming te brengen [49].

Het staat aan de grondwetgever uit te maken of hiertoe een grondwetsherziening wordt doorgevoerd en, zo ja, of deze herziening plaatsheeft op basis van de thans bij artikel 195 van de Grondwet geregelde procedure dan wel of ze volgens een vereenvoudigde procedure wordt uitgevoerd, wat een voorafgaande herziening van

---

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

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

laatstgenoemde bepaling veronderstelt in de zin van wat bijvoorbeeld in nr. 11 hierboven voorgesteld is. Een herziening die ertoe strekt rekening te houden met de totstandkoming en de organisatie van het Europees openbaar ministerie zou vanaf nu kunnen plaatshebben of kunnen worden uitgesteld totdat één van de verordeningen waarvan in artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie gewag wordt gemaakt, moet worden aangenomen; deze laatste optie lijkt verkieslijk daar ze de grondwetgever beter in staat stelt de werkelijke weerslag van de verordening op de Belgische Grondwet te beoordelen.

21. Lid 4 van artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dat de Europese Raad, die met eenparigheid van stemmen beslist, na goedkeuring door het Europees Parlement en na raadpleging van de Commissie, in staat stelt een besluit vast te stellen teneinde de bevoegdheden van het Europees openbaar ministerie uit te breiden, doet ook vragen rijzen omtrent de aanvaardbaarheid van een voorafgaande instemming met zo'n materiële wijziging van het Verdrag. Deze meer algemene kwestie wordt verder onderzocht in de nummers 27 tot 31. Daarnaar wordt verwezen.

E. De herziening van de Verdragen

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

- de leden 2 tot 5 ervan voorzien in een zogeheten "gewone" procedure voor de herziening van de Verdragen;

- lid 6 voorziet in een eerste, zogeheten "vereenvoudigde" herzieningsprocedure;

- lid 7 voorziet in een tweede, zogeheten "vereenvoudigde" herzieningsprocedure.

Voorts voorzien verscheidene bijzondere bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie eveneens, wat een aantal specifieke punten

betreft, in de wijziging van bepaalde regels. Het betreft de artikelen 25, tweede alinea, 218, lid 8, tweede alinea, *in fine*, 223, lid 1, tweede alinea, 262 en 311, derde alinea.

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

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

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

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

---

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

(51) Nrs. 23 tot 26.

(52) Nrs. 27 tot 31.

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

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

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

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

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

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

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

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

De Europese Raad kan een besluit nemen tot gehele of gedeeltelijke wijziging van de bepalingen van het derde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De Europese Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement en van de Commissie

alsmede van de Europese Centrale Bank in geval van institutionele wijzigingen op monetair gebied. Dit besluit treedt pas in werking na door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen te zijn goedgekeurd.

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

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

24. Op grond van artikel 167, § 2, van de Grondwet kunnen verdragen slechts gevolg hebben nadat ze de instemming van de Kamers hebben verkregen. Krachtens artikel 167, §§ 3 en 4, van de Grondwet moeten de gemeenschaps- en gewestparlementen

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

hun instemming verlenen met de verdragen die betrekking hebben op hun bevoegdheden [54].

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

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

26. Bovendien dienen, overeenkomstig artikel 168 van de Grondwet en artikel 16, § 2, tweede lid, van de genoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, de

---

(54) Zie ook artikel 16, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 5, § 1, van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, de artikelen 4, tweede lid, en 63, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, artikel 4, 1/, 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 27.270/4 van 18 maart 1998 over een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschapscommissie "portant approbation de l'accord de coopération entre la Communauté française de Belgique et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux modalités d'exercice des relations internationales de la Commission communautaire française" (*Parl. St.*, Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie, 1997-1998, nr. 63/1).

kamers en elk van de gemeenschaps- en gewestparlementen, met inbegrip van de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie, zodra de onderhandelingen over de herzieningen bedoeld in artikel 48, leden 2 tot 6, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en in de hoger vermelde specifieke bepalingen zijn gestart, daarvan op de hoogte worden gebracht.

Overeenkomstig artikel 48, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie moeten de ontwerpen tot herziening van de Verdragen door de Raad ter kennis van de "nationale parlementen" worden gebracht [55].

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

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

> "7. Indien het derde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie of titel V van het onderhavige Verdrag voorschrijft dat de Raad op een bepaald gebied of in een bepaald geval met eenparigheid van stemmen besluit, kan de Europese Raad bij besluit bepalen dat de Raad op dat gebied of in dat geval met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit. Deze alinea is niet van toepassing op besluiten die gevolgen hebben op militair of defensiegebied.
>
> Indien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie voorschrijft dat wetgevingshandelingen door de Raad volgens een bijzondere wetgevingsprocedure worden vastgesteld, kan de Europese Raad bij besluit bepalen dat die wetgevingshandelingen volgens de gewone wetgevingsprocedure worden vastgesteld.
>
> Ieder initiatief van de Europese Raad op grond van de eerste of de tweede alinea wordt aan de nationale parlementen toegezonden. Indien binnen een termijn van zes maanden na die toezending door een nationaal parlement bezwaar wordt aangetekend, is het in de eerste of de tweede alinea bedoelde besluit niet vastgesteld. Indien geen bezwaar wordt aangetekend, kan de Europese Raad dat besluit vaststellen.
>
> Voor de vaststelling van de in de eerste en de tweede alinea bedoelde besluiten, besluit de Europese Raad met eenparigheid van stemmen, na

(55) In verband met de vragen die ten aanzien van het Belgische federale stelsel rijzen door het begrip "nationale parlementen" dat voorkomt in het Verdrag van Lissabon en de Protocollen ervan, wordt verwezen naar de nummers 31 en 33 tot 35, verderop in dit advies.

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

De Verdragen bevatten voorts bepalingen, de zogenaamde "specifieke overbruggingsclausules", die het Europese instanties mogelijk maken een aantal erin vermelde regels te wijzigen [56].

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

---

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

(57) Zie de toepasselijke teksten onder bovenvermeld nr. 24 en voetnoot nr. 55.

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

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

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

In de eerste plaats worden immers de grenzen inhoudelijk omschreven.

Enerzijds kan de procedure voorgeschreven bij artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie alleen worden toegepast "op een bepaald gebied

---

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

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

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

of in een bepaald geval" waarvoor het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie of titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie voorschrijft dat de Raad "met eenparigheid van stemmen besluit" [62], of indien Europese wetgevingshandelingen door de Raad volgens een bijzondere wetgevingsprocedure worden vastgesteld [63]; het gaat om een weliswaar omvangrijk aantal verdragsbepalingen maar die duidelijk te identificeren zijn. Bovendien kunnen de bepalingen die betrekking hebben op de eenparigheid binnen de Raad niet worden gewijzigd indien ze betrekking hebben op militair of defensiegebied [64]. Voorts wordt met betrekking tot de "specifieke overbruggingsclausules" de werkingssfeer ervan nauwkeurig vermeld.

Anderzijds worden de grenzen bepaald wat betreft het resultaat van de wijziging. In artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie kunnen ze er alleen toe strekken om hetzij de procedure van de eenparigheid binnen de Raad te vervangen door een beslissing met een gekwalificeerde meerderheid, hetzij de bijzondere wetgevingsprocedure voor het aannemen van wetgevingshandelingen te vervangen door de gewone wetgevingsprocedure. Wat de "specifieke overbruggingsclausules" betreft, wordt het voorgenomen resultaat van de wijziging telkenmale duidelijk uiteengezet.

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

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

---

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

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

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

29. Opmerkingen analoog aan de vorenstaande zijn gemaakt in het advies van 15 februari 2005 omtrent voorontwerpen van instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa [65].

In deel IV van de memorie van toelichting bij het onderzochte voorontwerp staat te lezen :

> "Rekening houdend met de observaties die de Raad van State geformuleerd had over het wetsontwerp tot goedkeuring van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, geeft het huidige wetsontwerp ook een voorafgaande goedkeuring aan de wijzigingen die aangebracht zouden kunnen zijn aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op basis van vereenvoudigde herzieningsprocedures of overbruggingsclausules die het Verdrag van Lissabon zelf voorziet [...]".

Dit is de strekking van artikel 2, tweede en derde lid, van het onderzochte voorontwerp van wet, dat aldus is geredigeerd dat het een voorafgaande goedkeuring verleent aan de "wijzigingen" (in de Franse lezing van het thans onderzochte voorontwerp: "amendements") van het "Verdrag betreffende de Europese Unie" en van "het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie" die aangenomen zullen worden op basis van de in het voorontwerp opgesomde bepalingen.

Wanneer in het voornoemde advies gewag werd gemaakt van wijzigingen van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa waarvoor een voorafgaande goedkeuring kon worden aanbevolen, betrof zulks wijzigingen in de materiële zin van het woord, doch niet noodzakelijk, zoals in de Franse versie, "amendementen" in de betekenis die deze term heeft in de wetgevingstechniek, d.w.z. wijzigingen van de eigenlijke tekst van het bewuste Verdrag. Hetzelfde geldt voor de "wijzigingen" (in het Frans: "modifications") waarvan sprake is in nummer 28 hierboven.

De bepalingen van de twee verdragen vermeld in artikel 2, tweede en derde lid, van het voorontwerp van wet, bevatten echter niet uitsluitend "amendementen" aan deze Verdragen, zoals blijkt uit de uitleg hierna:

---

(65) Zie nr. 19 van dat advies.

a) De artikelen 31, lid 3 [66], en 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, waarvan gewag werd gemaakt in artikel 2, tweede lid, van het voorontwerp van wet, en artikel 312, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dat wordt vermeld in artikel 2, derde lid, dertiende streepje, van het voorontwerp van wet, voorzien niet in de mogelijkheid voor de Europese Raad om die Verdragen te amenderen, maar wel om de materiële regels te wijzigen die zijn vervat in de bepalingen waarnaar die bepalingen verwijzen. Uit juridisch oogpunt zou het besluit van de Europese Raad de vorm moeten aannemen van een autonome handeling, een niet van een wijzigende handeling. Wat de Raad betreft, geldt hetzelfde in verband met de artikelen 81, lid 3, 83, lid 1, 153, lid 2 [67], 192, lid 2, 300, lid 5, en 333 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, die worden vermeld in het eerste, het tweede, het achtste, het negende, het elfde en het veertiende streepje van artikel 2, derde lid, van het voorontwerp van wet.

b) Artikel 126, lid 14, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie [68], vermeld in artikel 2, derde lid, zesde streepje, van het voorontwerp van wet, voorziet niet in de mogelijkheid voor de Raad om een bepaling van dat Verdrag te vervangen, maar wel een Protocol gevoegd bij de Verdragen. Hetzelfde geldt, ten aanzien van het Europees Parlement en de Raad, wat de artikelen 129, lid 3, en 281 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie betreft, die worden vermeld in artikel 2, derde lid, zevende en tiende streepje, van het voorontwerp van wet, voor de wijziging van bepalingen van de statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken, van de Europese Centrale Bank en van het Hof van Justitie van de Europese Unie, die eveneens bepaald worden in de Protocollen gehecht aan de Verdragen.

c) Artikel 126, lid 14, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, vermeld in artikel 2, derde lid, zesde streepje, van het voorontwerp van wet, stemt overeen met het huidige artikel 104, lid 14, tweede alinea, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, dat reeds een bepaling

---

(66) Overeenkomstig de gebruiken van de Europese wetgevingstechniek schrijve men in artikel 2, tweede en derde lid, het woord "lid" voluit, in plaats van het paragraafteken "§".

(67) Zie, wat deze bepaling betreft, eveneens de opmerking gemaakt onder punt c) hierna.

(68) Zie, wat deze bepaling betreft, eveneens de opmerking gemaakt onder punt c) hierna.

bevat die voorziet in de mogelijkheid voor de Raad om het erin vermelde Protocol te vervangen; artikel 2, punt 3, zevende streepje, en punt 90, g), van het Verdrag van Lissabon brengt slechts vormwijzigingen aan in deze bepaling. Zo ook stemt artikel 153, lid 2, vierde alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, vermeld in artikel 2, derde lid, achtste streepje, van het voorontwerp van wet, overeen met het huidige artikel 137, lid 2, tweede alinea, tweede zin, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap; deze bepaling wordt door het Verdrag van Lissabon niet ingevoegd of gewijzigd [69].

Ofschoon de steller van het voorontwerp het nuttig kan achten de hem thans geboden gelegenheid te benutten om te voorzien in een voorafgaande instemming met voorheen reeds in het vooruitzicht gestelde handelingen waarbij de Raad materiële regels kan wijzigen die voorkomen in het Verdrag, moet worden vastgesteld dat deze bevoegdheid van de Raad niet voortvloeit uit wijzigingen aangebracht door het Verdrag van Lissabon.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 308 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, vermeld in artikel 2, derde lid, twaalfde streepje, van het voorontwerp van wet, dat overeenstemt met het huidige artikel 266 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, ofschoon de wijzigingen die artikel 2, punt 255, van het Verdrag van Lissabon aanbrengt in deze laatste bepaling, zonder dat aan de vroegere bevoegdheden van de Raad wordt geraakt, meer dan louter vormelijk zijn.

d) Alleen het besluit van de Europese Raad waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 86, lid 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, vermeld in artikel 2, derde lid, derde streepje, van het voorontwerp van wet, zou strekken tot een louter vormelijke wijziging van een bepaling van dit Verdrag. Zo zou de Raad op basis van de artikelen 98 en 107, lid 2, c), van hetzelfde Verdrag, waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 2, derde lid, vierde en vijfde streepje, van het voorontwerp van wet, die bepalingen eveneens kunnen opheffen.

Het zou verkieslijk zijn het tweede en het derde lid van artikel 2 van het voorontwerp van wet aldus te redigeren dat de handelingen die de Europese instellingen

---

(69) Zie artikel 2, punt 116, van het Verdrag van Lissabon.

hebben aangenomen op basis van de hierboven vermelde ontworpen artikelen van het Verdrag betreffende de Europese Unie en van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, volkomen gevolg zullen hebben. Daarenboven is er in de Franse versie geen reden om melding te maken van het feit dat ze die Verdragen "amenderen".

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

Om het Parlement dan de mogelijkheid te bieden de Regering ervan in kennis te stellen dat het niet instemt met een bepaalde wijziging (en dat het dus met betrekking tot die wijziging terugkomt op zijn voorafgaande instemming), wordt doorgaans voorgesteld om het voorontwerp aan te vullen met een bepaling die voorziet in de verplichting voor de Regering om elke wijziging van de Verdragen binnen een werkzame termijn aan het Parlement mee te delen [70].

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 [71], 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 voorliggende vereenvoudigde verdragswijzigingen inhoudt - de verschillende betrokken wetgevende vergaderingen daarvan op de hoogte moeten worden gebracht.

---

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

(71) 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.

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

> "Ieder initiatief van de Europese Raad op grond van de eerste of tweede alinea wordt aan de nationale parlementen toegezonden.".

Overeenkomstig artikel 6 van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie, rust deze informatieverplichting op de Europese Raad. Deze laatste kan slechts een besluit vaststellen na verloop van zes maanden nadat de nationale parlementen van het initiatief op de hoogte werden gebracht [72].

Beide informatieverplichtingen, deze bedoeld in artikel 168 van de Grondwet en in artikel 16, § 2, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [73] enerzijds en deze bedoeld in artikel 48, lid 7, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 6 van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie anderzijds, hebben elk een verschillende draagwijdte (inzake het bepalen van degene op wie de verplichting rust, de adressaat van de informatieplicht [74], het toepassingsgebied, het ogenblik waarop de informatie moet worden verstrekt, enzovoort). De beide informatieverplichtingen kunnen wel in enige mate overlappen, maar het komt dan aan de betrokken regering toe om zijn informatieverplichting conform artikel 168 van de Grondwet en artikel 16, § 2, tweede lid, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 zo te organiseren dat deze een toegevoegde waarde heeft ten opzichte van deze waarin wordt voorzien in het voorliggende verdrag, bijvoorbeeld door het verlenen van een nadere toelichting bij en duiding van het voorstel (met betrekking tot draagwijdte van het voorstel, impact voor België, politieke discussie, voorstel van regeringsstandpunt, enzovoort).

---

(72) In verband met de gelijkschakeling van de Parlementen van de deelentiteiten met het "nationaal parlement" in de zin van inzonderheid dat Protocol, zie, *infra*, de nrs. 31 en 33.

(73) Zie ook de bepalingen die in voetnoot 71 worden aangehaald.

(74) Zie nr. 31, hierna.

Er moet overigens worden opgemerkt dat, voor de andere bepalingen van het Verdrag van Lissabon waarin in een "specifieke overbruggingsclausule" is voorzien, niet in een dergelijke informatieverplichting aan het nationaal parlement is voorzien [75].

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

In die omstandigheden staat het aan de wetgever om te oordelen of in artikel 2 van de ontworpen instemmingswet een bepaling moet worden ingevoegd die voorschrijft dat indien het Parlement bezwaar aantekent tegen de voorgestelde wijzigingen, de regering met die wijzigingen niet kan instemmen.

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

Artikel 48, lid 7, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt immers dat het Europees besluit niet kan worden vastgesteld als een"nationaal parlement" bezwaar aantekent tegen de herziening die ter kennis is gebracht binnen een termijn van zes maanden na de voornoemde toezending. Slechts indien geen bezwaar is aangetekend, kan de Europese Raad dat besluit vaststellen [76].

---

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

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

Bij de ondertekening van het Verdrag van Lissabon heeft de Belgische Regering een verklaring "inzake de nationale parlementen" afgelegd. Die verklaring nr. 51 luidt als volgt :

> "Het Koninkrijk België verduidelijkt dat, overeenkomstig zijn grondwettelijk recht, zowel de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat van het federaal Parlement als de parlementaire vergaderingen van de Gemeenschappen en Gewesten, in functie van de bevoegdheden die de Unie uitoefent, optreden als componenten van het nationaal parlementair stelsel of als kamers van het nationaal Parlement.".

Zonder dat de rechtsgeldigheid van de unilaterale verklaringen [77] algemeen hoeft te worden onderzocht, kan de hier onderzochte verklaring - waarvan alleen "akte [wordt] genomen" in de Slotakte, terwijl in dezelfde Slotakte staat dat andere verklaringen worden "vastgesteld" - niet bindend worden geacht voor de Europese instanties of voor de andere lidstaten van de Europese Unie. Overigens, wanneer in de verdragsteksten die aan het Parlement om instemming zijn voorgelegd [78], in verband met federale of gewestelijke Staten gewag wordt gemaakt van parlementaire instellingen andere dan die op federaal of nationaal niveau, dan wordt dat uitdrukkelijk in de tekst vermeld, zoals in artikel 6, eerste alinea, tweede zin, van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Zo ook heeft de verwijzing naar het begrip "parlementair stelsel" in bijvoorbeeld artikel 7, lid 1, tweede alinea, tweede zin, van dat Protocol en artikel 8 van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie alleen betrekking op bepalingen over de regeling van de gevallen van een eenkamerstelsel of een tweekamerstelsel, waarbij noodzakelijkerwijze aan het nationale (of federale) niveau wordt gedacht; in artikel 7, lid 1, tweede alinea, tweede zin, van het voornoemde Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid wordt overigens geen ander geval behandeld dan dat

---

(77) Volgens J. Verhoeven is een interpretatieve verklaring een verklaring

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

(78) Krachtens artikel 51 van het Verdrag betreffende de Europese Unie,

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

.../...

waarbij een "nationaal parlement" over ten hoogste twee wetgevende vergaderingen beschikt [79]. Hoe dan ook, artikel 48, lid 7, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie heeft alleen betrekking op de "nationale parlementen" of het "nationaal parlement". Het is in ieder geval lang niet zeker dat de voormelde verklaring van België binnen de Europese rechtsorde werkzaam is.

Het valt dus te betwijfelen of de Europese instanties, wat België betreft, ervan uitgaan dat de wetgevende vergaderingen van de deelentiteiten onder het begrip "nationaal parlement" in de zin van artikel 48, lid 7, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie vallen [80].

De voorliggende verklaring lijkt dan ook eerder te moeten worden begrepen als een toelichting over de wijze waarop België de voorliggende bepalingen van het Verdrag van Lissabon in het interne recht ten uitvoer zal leggen. Een dergelijke verklaring doet juridisch geen problemen rijzen [81].

Men moet er zich wel rekenschap van geven dat een dergelijke verklaring op basis van het algemeen beginsel van goede trouw [82] tegenwerpbaar is aan de Belgische Staat zelf en aan zijn organen [83]. Onder omstandigheden kan een dergelijke verklaring

---

(79) Artikel 7, lid 1, tweede alinea, tweede zin, luidt immers :
"In een nationaal parlementair stelsel met twee kamers heeft elk van de twee kamers een stem"(zie infra, nr. 33).

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

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

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

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

zelfs als een eenzijdige verbintenis van de betrokken Staat worden beschouwd [84]. In de implementatie van het bezwaarrecht bedoeld in artikel 48, lid 7, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie zullen de bevoegde Belgische overheden zich bijgevolg moeten laten leiden door verklaring nr. 51.

Het komt aan de federale overheid, de gemeenschappen en gewesten toe om onderling een regeling uit te werken zodat het in artikel 48, lid 7, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie bedoelde bezwaarrecht kan worden uitgeoefend door de krachtens de Grondwet bevoegde parlementaire vergaderingen, in lijn met verklaring nr. 51, en zonder dat de Europese instellingen een andere correspondent kan worden opgedrongen dan het "nationaal parlement" voor het formuleren van het mogelijke Belgische bezwaar [85].

F. Vertegenwoordiging van de Belgische overheid in de Europese Raad

32. Eén van de vernieuwingen van het Verdrag van Lissabon is dat de Europese Raad als een instelling van de Unie wordt erkend waaraan in een aantal aangelegenheden beslissingsbevoegdheid wordt verleend [86]. Dit is onder meer het geval voor wat betreft de vereenvoudigde verdragswijzigingen zoals voorzien door ontworpen artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie .

De huidige samenwerkingsakkoorden van 8 maart 1994 hebben enkel betrekking op de vertegenwoordiging van de Belgische Staat in de Raad van Ministers

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

(85) Zie hieromtrent nr. 33 hierna.

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

van de Europese Unie (in het Verdrag van Lissabon : "de Raad") [87]. De betrokken overheden zullen bijgevolg een regeling moeten treffen voor de vertegenwoordiging, de standpuntbepaling en het stemgedrag in de Europese Raad. Teneinde een dergelijk samenwerkingsakkoord een degelijke juridische basis te verlenen, is het aan te bevelen om artikel 81, § 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan te vullen met de situatie van de vertegenwoordiging in de Europese Raad. Hiertoe zou men in voornoemde bepaling "de Raad van de Europese Gemeenschappen" kunnen vervangen door "de Europese Raad en de Raad van de Europese Unie".

G. De rol van de nationale parlementen en de subsidiariteits- en evenredigheidstoetsing

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

> "3. Krachtens het subsidiariteitsbeginsel treedt de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt.
>
> De instellingen van de Unie passen het subsidiariteitsbeginsel toe overeenkomstig het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. De nationale parlementen zien er volgens de in dat protocol vastgelegde procedure op toe dat het subsidiariteitsbeginsel wordt geëerbiedigd.
>
> 4. Krachtens het evenredigheidsbeginsel gaan de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken.

---

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

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

In het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie wordt bepaald dat de discussiedocumenten van de Commissie en de ontwerpen van wetgevingshandelingen aan de "nationale parlementen" worden toegezonden [88]. Voor wat betreft de ontwerpen van wetgevingshandelingen moet daarbij een termijn van acht weken in acht worden genomen vooraleer de betrokken tekst door de Raad kan worden aangenomen [89]. De "nationale parlementen" kunnen vervolgens aan de voorzitter van het Europees Parlement, van de Raad en van de Commissie een met redenen omkleed advies toezenden betreffende de overeenstemming van een ontwerp van wetgevingshandeling met het subsidiariteitsbeginsel, volgens de procedure van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid [90]. Artikel 8 van het eerstgenoemde Protocol bepaalt:

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

Het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid voorziet in een procedure volgens dewelke de (kamers van de) nationale parlementen kunnen optreden met het oog op de naleving van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Hiertoe moeten ontwerpen van wetgevingshandelingen worden gemotiveerd in het licht van die beginselen in een subsidiariteits- en evenredigheidsmemorandum [91]. De (kamers van de) nationale parlementen kunnen, zoals zo-even werd beschreven, binnen een termijn van acht weken in een gemotiveerd advies uiteenzetten waarom een ontwerp van wetgevingshandeling niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel; de betrokken Europese instellingen moeten met dat advies

---

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

(89) Artikel 4 van hetzelfde Protocol.

(90) Artikel 3 van hetzelfde Protocol.

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

rekening houden [92] . Wanneer één derde van de (kamers van de) nationale parlementen van de verscheidene lidstaten gemotiveerde adviezen hebben toegezonden over een bepaald ontwerp van wetgevingshandeling, moet het ontwerp opnieuw in overweging worden genomen en kan het door de betrokken Europese instelling worden gehandhaafd, gewijzigd of ingetrokken [93]. Wanneer een meerderheid van de (kamers van de) nationale parlementen van de verscheidene lidstaten een gemotiveerd advies hebben toegezonden over een voorstel van wetgevingshandeling waarvoor de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is, kan de Commissie het voorstel enkel handhaven wanneer zij in een gemotiveerd advies verantwoordt waarom het ontwerp wel strookt met het subsidiariteitsbeginsel. Als een meerderheid van 55 procent van de leden van de Raad of een gewone meerderheid van de leden van het Europees Parlement van oordeel is dat het voorstel niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel, wordt het voorstel verder niet in beschouwing genomen [94].

Uit de hierboven reeds besproken verklaring van het Koninkrijk België inzake de nationale parlementen [95] kan worden opgemaakt dat het de bedoeling was van de Belgische onderhandelaars bij het verdrag om de zo-even geschetste regeling in de twee protocollen ook uitwerking te laten hebben ten aanzien van de Gemeenschaps- en Gewestparlementen. Om de redenen die hierboven onder nr. 31 zijn uiteengezet, staat niet vast dat de Europese instanties en de andere lidstaten de wetgevende vergaderingen van de gemeenschappen en de gewesten, laat staan één of meer daarvan, als een onderdeel kunnen beschouwen van het "nationaal parlement" in de zin van de voormelde bepalingen van de twee betrokken protocollen, zoals ook reeds werd uiteengezet in het advies van de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 15 februari 2005 over voorontwerpen houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

De Raad van State suggereerde toen de volgende werkwijze :

---

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

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

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

(95) Zie nr. 31.

"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 [96] en het optreden van de federale overheid voor een internationaal of supranationaal rechtscollege, op verzoek van een gemeenschaps- of gewestregering [97]. 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 [98]." [99].

Na dat advies hebben de voorzitters van de verscheidene wetgevende vergaderingen van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten op

---

(96) Artikel 81, § 6.

(97) Artikel 81, § 7.

(98) 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.

(99) Nr. 22 van het aangehaalde advies.

19 december 2005 een samenwerkingsakkoord gesloten [100]. De precieze aard en de juridische geldigheid van dit samenwerkingsakkoord zijn niet erg duidelijk. Uit de tekst van artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen [101] kan formeel niet worden afgeleid dat het sluiten van samenwerkingsakkoorden alleen door de uitvoerende macht kan gebeuren, zoals wel het geval is voor de internationale verdragen [102]. Vraag is evenwel of wetgevende vergaderingen beschouwd kunnen worden als "bevoegde overheden" in de zin van die bijzondere wetsbepaling, die de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten waartussen luidens artikel 92*bis*, § 1, eerste lid, van de genoemde bijzondere wet de samenwerkingsakkoorden worden gesloten, kunnen binden. De rechtsleer is over dit punt verdeeld [103]. Het is bovendien de vraag of de voorzitters van de betrokken parlementen gemachtigd zijn om namens hun respectieve parlementen samenwerkingsakkoorden te sluiten [104].

---

(100) Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Wetgevende Kamers, de parlementen van de Gemeenschappen en de parlementen van de Gewesten ter uitvoering van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid gehecht aan het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, geparafeerd te Brussel op 19 december 2005, *Parl. St.*, Vl. Parl., 2005-06, nr. 628/1. Merkwaardig genoeg heeft geen enkele andere parlementaire vergadering het samenwerkingsakkoord als parlementair stuk gepubliceerd. Zie over dit samenwerkingsakkoord ook L. Van Looy, "Het Vlaams Parlement als «nationaal parlement» in de Europese Unie. (Ceci n'est pas une fiction)", *T.v.W.*, 2007, 43-47.

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

(102) Artikel 167 van de Grondwet.

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

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

Daar komt dan nog bij dat de regeling in het samenwerkingsakkoord weliswaar geen verbindende bepalingen bevat met betrekking tot particulieren, maar alleszins wederzijdse verplichtingen inhoudt ten aanzien van de betrokken parlementen, zodat de parlementaire instemming vereist is opdat het samenwerkingsakkoord, zo het al geldig zou zijn gesloten, gevolg zou kunnen hebben [105].

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

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

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

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

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

De betrokken parlementen dienen een juridisch geldige en werkzame regeling aan te nemen met betrekking tot de subsidiariteitscontrole, waardoor hen (en dan vooral de gemeenschaps- en gewestparlementen) de nodige waarborgen worden verschaft. Afgezien van de vraag of de betrokkenheid van de gemeenschaps- en gewestparlementen

---

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

in overeenstemming kan worden gebracht met de regeling in het Verdrag zelf [106], kan worden aanbevolen om het samenwerkingsakkoord een degelijke juridische basis te verlenen zoals de Raad van State in zijn advies over voorontwerpen houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa heeft uiteengezet, met andere woorden door een wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen waarbij, naar analogie van de bestaande samenwerkingsvormen inzake buitenlandse betrekkingen, een uitdrukkelijke basis zou worden geboden voor een samenwerkingsakkoord, waarbij desgevallend kan worden bepaald dat het rechtstreeks door de betrokken parlementen wordt gesloten, veeleer dan door de uitvoerende macht.

34. Het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid voorziet ook in de mogelijkheid om op initiatief van een (kamer van een) nationaal parlement bij het Hof van Justitie van de Europese Unie een beroep aanhangig te maken tegen een wetgevingshandeling wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel. Naar luid van die bepaling kan een dergelijk beroep door een lidstaat aan het Hof van Justitie worden toegezonden

> "overeenkomstig zijn rechtsorde [...] namens zijn nationale parlement of een kamer van dat parlement.".

Het zo-even besproken samenwerkingsakkoord bevat geen bepalingen met betrekking tot het instellen van een dergelijk beroep. Er bestaan wel (bijzondere) wetsbepalingen met betrekking tot de gedingvoering door en tegen wetgevende vergaderingen [107] , maar die algemeen geformuleerde bepalingen kunnen bezwaarlijk

---

(106) Zie daarover hoger, nr. 31.

(107) Artikelen 42, 1/, en 705 van het Gerechtelijk Wetboek, alsook artikel 48*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat van toepassing is op alle deelentiteiten (artikel 48*bis* van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 is van toepassing verklaard op de Duitstalige Gemeenschap, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie bij artikel 44, eerste lid, van de voormelde wet van 31 december 1983, de artikelen 28, eerste lid, en 72, eerste lid, van de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989, artikel 4, 7/, van het voormelde decreet II van 19 juli 19993 en artikel 4, 7/, van het voormelde decreet III van 22 juli 1993).

worden gezien als voldoende om een gedingvoering voor het Hof van Justitie in uitvoering van het Protocol mogelijk te maken.

Het is derhalve aan de federale wetgever en aan de bijzondere wetgever om hieromtrent in specifieke bepalingen te voorzien, teneinde de regeling ter zake waarin voorzien in het Protocol ook werkzaam te maken.

35. Voorts rijzen er op grondwettelijk gebied geen moeilijkheden met betrekking tot de bevoegdheid die artikel 48, lid 7, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, bijzondere bepalingen in de verdragen en de voornoemde Protocollen verlenen aan het "nationaal Parlement" of aan zijn kamers.

Weliswaar voorziet geen enkele bepaling in de Belgische Grondwet uitdrukkelijk in deze toewijzing van bevoegdheid aan het Parlement. Aangezien echter, zoals hierboven eraan is herinnerd, artikel 34 van de Grondwet de wetgever ertoe machtigt in te stemmen met een verdrag dat bevoegdheden die hem toekomen toevertrouwt aan volkenrechtelijke instellingen [108], kan worden aanvaard dat die overdracht van bevoegdheid eventueel, zoals te dezen, afhankelijk wordt gesteld van de mogelijkheid voor de parlementaire vergaderingen om de uitvoering van die bevoegdheden in te perken.

Een zodanige bevoegdheid is overigens bestaanbaar met het grondwettelijke systeem van evenwicht onder de machten, volgens hetwelk de wetgevende vergaderingen over een residuaire bevoegdheid beschikken [109], in tegenstelling tot bijvoorbeeld, wat de federale uitvoerende macht betreft, het systeem van toewijzing van bevoegdheden dat voortvloeit uit artikel 105 van de Grondwet. Het is dus niet nodig dat een uitdrukkelijke grondwetsbepaling een bijzondere bevoegdheid toewijst aan de wetgevende kamers.

IV. Wijziging van de verdeling van de zetels toegekend aan de parlementsleden die in België verkozen zijn voor het Europees Parlement

(108) Zie de nrs. 7 tot 10.

(109) A. Alen en K. Muylle, *Compendium van het Belgische Staatsrecht*, 2004, 2e ed., nr. 52, blz. 37.

36. Door het toetredingsverdrag van 2003 waarmee tien nieuwe lidstaten tot de Europese Unie zijn toegetreden [110], werd het aantal zetels van België in het Europees Parlement verminderd van 25 naar 24. De bepaling in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap over deze zetelverdeling wordt geschrapt [111]; in de plaats daarvan wordt in het Verdrag betreffende de Europese Unie een bepaling ingevoegd volgens dewelke het Europees Parlement uit niet meer dan 750 leden bestaat, plus de voorzitter [112] (dus ten hoogste 751 zetels). De verdeling van de zetels over de lidstaten gebeurt volgens een "degressieve evenredige vertegenwoordiging", met een minimum van 6 en een maximum van 96 zetels per lidstaat. Deze zetelverdeling wordt vastgesteld door de Europese Raad met eenparigheid van stemmen, op initiatief van en na goedkeuring van het Europees Parlement [113].

Artikel 2 van het Protocol betreffende de overgangsmaatregelen bij het Verdrag van Lissabon bepaalt dat dit besluit "tijdig voor de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2009" moet worden vastgesteld .

Volgens de vierde verklaring bij het Verdrag ten slotte wordt "de extra zetel in het Europees Parlement" toegewezen aan Italië. Het betreft de zetel die in het Verdrag betreffende de Europese Unie wordt aangeduid als die van de voorzitter.

---

(110) Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, Ierland, de Italiaanse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Portugese Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (lidstaten van de Europese Unie) en 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, de Slowaakse Republiek betreffende 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 tot de Europese Unie, gesloten te Athene op 16 april 2003.

(111) Artikel 223, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

(112) Artikel 14, lid 2, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

(113) Artikel 14, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

37. Ook al moet het besluit van de Europese Raad nog worden vastgesteld, toch laat het zich aanzien dat het aantal zetels die aan de in België verkozenen parlementsleden voorbehouden zijn in het Europees Parlement zal worden verminderd van 24 naar 22. De vraag rijst of en hoe dit in het interne recht moet worden uitgewerkt.

Naar luid van artikel 10, §§ 3 tot 5, van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europees Parlement, worden de zetels voor het Europees Parlement die aan België toekomen, als volgt verdeeld over de drie kiescolleges die door artikel 10, § 1, van dezelfde wet zijn ingesteld.

Het Duitstalige kiescollege beschikt over één zetel [114]. De overige 21 zetels worden bij koninklijk besluit verdeeld over het Nederlandse en het Franse kiescollege in verhouding tot de bevolkingscijfers [115]. Voor die bevolkingscijfers wordt verwezen naar de meest recente vaststelling overeenkomstig artikel 63, § 3, van de Grondwet, in dit geval de resultaten van de volkstelling van 1 oktober 2001. Aangezien die bevolkingscijfers naar luid van die grondwetsbepaling om de tien jaar worden vastgesteld, zullen de resultaten van die volkstelling ook worden gebruikt voor de volgende verkiezing van het Europees Parlement in 2009.

Het bevolkingscijfer van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad wordt over beide kiescolleges verdeeld op grond van de uitslag van de meest recente verkiezingen voor het Brussels Hoofdstedelijk Parlement. Voor de volgende verkiezing van het Europees Parlement in 2009 zal de uitslag van de verkiezingen van 13 juni 2004 worden gebruikt. Deze uitgangspunten zouden 13 zetels opleveren voor het Nederlandse kiescollege en 8 zetels voor het Franse kiescollege (in vergelijking met 14 resp. 9 nu [116]).

---

(114) Artikel 10, § 5, van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europees Parlement.

(115) Artikelen 10, §§ 3 en 4, van dezelfde wet.

(116) Zie het koninklijk besluit van 31 maart 2004 tot vaststelling van het aantal zetels dat toegekend wordt aan het Franse kiescollege en het Nederlandse kiescollege voor de verkiezing van het Europese Parlement.

38. Er is met andere woorden geen wetswijziging vereist om de vermindering van het zetelaantal te implementeren in het interne recht.

Er zal wel een nieuw koninklijk besluit moeten worden genomen dat de berekening vaststelt op grond van artikel 10, §§ 3 tot 5, van de wet van 23 maart 1989 betreffende de verkiezing van het Europees Parlement, ter vervanging van het koninklijk besluit van 31 maart 2004 tot vaststelling van het aantal zetels dat toegekend wordt aan het Franse kiescollege en het Nederlandse kiescollege voor de verkiezing van het Europese Parlement.

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

39. In tegenstelling tot het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa wordt in het Verdrag van Lissabon niet voorzien in een grondig nieuwe classificatie en terminologie van de rechtshandelingen van de Europese Unie.

Artikel 288, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepaalt, in het Nederlands :

> "Teneinde de bevoegdheden van de Unie te kunnen uitoefenen, stellen de instellingen verordeningen, richtlijnen, besluiten, aanbevelingen en adviezen vast."

en in het Frans

> "Pour exercer les compétences de l'Union, les institutions adoptent des règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis.".

Niettemin moet de aandacht gevestigd worden op de volgende wijzigingen die het Verdrag van Lissabon met betrekking tot de rechtshandelingen van de Europese Unie wenst door te voeren.

In de eerste plaats wordt in de Nederlandse versie de term "beschikking", die in het huidige artikel 249 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap wordt omschreven als "verbindend in al haar onderdelen voor degenen tot wie zij uitdrukkelijk is gericht" door het Verdrag van Lissabon vervangen door de term "besluit". Overeenkomstig artikel 288, vierde lid, van het Verdrag betreffende de werking

van de Europese Unie is "[e]en besluit […] verbindend in al haar onderdelen. Indien de adressaten worden vermeld, is zij alleen voor hen verbindend.".

In de tweede plaats stapt het Verdrag van Lissabon principieel af van de drie-pijlerstructuur van het Unierecht. De nieuwe structuur zal in principe een beroep doen op de traditionele rechtsinstrumenten van het Gemeenschapsrecht, waardoor de instrumenten uit de huidige tweede en derde pijler zullen verdwijnen [117]. Het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid blijft evenwel aan specifieke regels en procedures onderworpen [118]. Zo zullen wetgevingshandelingen niet kunnen worden vastgesteld [119], waardoor er een beroep zal moeten worden gedaan op "besluiten" die wel een andere aard en draagwijdte hebben dan deze in de andere beleidsdomeinen van de Europese Unie [120].

40. Artikel 9 van het Protocol betreffende de overgangsbepalingen luidt als volgt :

> "De rechtsgevolgen van de handelingen van de instellingen, organen en instanties van de Unie die vastgesteld zijn op basis van het Verdrag betreffende de Europese Unie worden na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon gehandhaafd zolang deze handelingen niet krachtens de verdragen ingetrokken, nietig verklaard of gewijzigd zijn.".

De verwijzing in het interne recht naar afgeleide Europese regelgeving die dateert van vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon vormt dan ook geen probleem, voor zover die afgeleide regelgeving nog steeds geldig is.

41. Anders is het echter wanneer in interne bepalingen op algemene wijze wordt verwezen naar beschikkingen of naar instrumenten van de tweede of derde pijler

---

(117) Zie respectievelijk artikelen 12 en 34 van het huidige Verdrag betreffende de Europese Unie.

(118) Artikel 24, lid 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

(119) Artikelen 24, lid 1, tweede alinea, en 31, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

(120) Artikel 25 e.v. van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

van de Europese Unie. Deze bepalingen zullen moeten worden aangepast vooraleer het Verdrag van Lissabon in werking treedt [121].

Bovendien wordt, om moeilijkheden te voorkomen, aanbevolen ervoor te zorgen dat de verwijzingen, in de wetten en verordeningen die onder de federale overheid ressorteren, naar de Europese Gemeenschappen of de Europese Gemeenschap, wat de handelingen betreft die in de toekomst door de Europese organen zullen worden aangenomen, aldus gelezen moeten worden dat eveneens wordt verwezen naar de Europese Unie en, in voorkomend geval, naar de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

42. Deze preciseringen, die gelet op het beginsel van de wettelijkheid van de strafbare feiten en de straffen, van bijzonder belang zijn in het strafrecht, zouden kunnen worden opgenomen in een wetgeving van algemene aard, toepasselijk op het geheel van de thans geldende regelingen die onder de federale overheid ressorteren.

VI. Formule van ondertekening van het Verdrag en de Slotakte

---

(121) Zie bijvoorbeeld artikel 2, § 3, van de wet van 5 augustus 2006 inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie, dat voorziet dat,

"[v]oorlopig en tot aan de omzetting van andere kaderbesluiten van de Raad van de Europese Unie ter toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning, moet, voor de toepassing van deze wet, onder deze termen «rechterlijke beslissing» worden verstaan, «rechterlijke beslissing met als doel de inbeslagneming van een goed»".

Zie bijvoorbeeld ook artikel 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 inzake verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen, dat voorziet dat,

"[n]a afloop van de periode, vermeld in artikel 5, en na ontvangst van de beschikking van de Europese Commissie, leggen de Vlaamse minister, bevoegd voor het leefmilieu, en de Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid, een definitief ontwerp van toewijzingsplan voor de handelsperiode in kwestie, voor aan de Vlaamse Regering".

De Raad van State heeft binnen de toegemeten tijd niet kunnen nagaan of in vigerende bepalingen die onder de federale overheid ressorteren, ook in de Nederlandse lezing sprake is van "beschikkingen".

43. 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:

> "Deze handtekening verbindt eveneens de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.
>
> 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.
>
> 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 [122].

VII. Wijze van indiening van het Verdrag van Lissabon en van de gewijzigde Verdragen

44. Gelet op de ingewikkelde werkwijze volgens welke het Verdrag van Lissabon het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap wijzigt, alsmede het opschrift van het laatstgenoemde Verdrag en de nummering van de beide Verdragen, zou het nuttig zijn dat het Parlement, teneinde perfect te zijn ingelicht, beschikt over een geconsolideerde versie van het Verdrag

---

(122) 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).

betreffende de Europese Unie en van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Hetzelfde geldt voor de wijzigingen die de Protocollen nrs. 1 en 2, gehecht aan het Verdrag van Lissabon, die worden vermeld in de Slotakte, deel 1, II, B, aanbrengen in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en in de Protocollen gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie, aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

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

De algemene vergadering van de afdeling wetgeving was samengesteld uit

Messieurs de Heren	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État, eerste voorzitter van de Raad van State,
	M. VAN DAMME, Y. KREINS, Ph. HANSE,	présidents de chambre, kamervoorzitters,
	P. LIÉNARDY, J. BAERT, J. SMETS, P. VANDERNOOT, B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État, staatsraden,
	H. COUSY, M. RIGAUX, H. BOSLY, G. KEUTGEN, M. TISON,	assesseurs de la section de législation, assessoren van de afdeling wetgeving,
Mesdames Mevrouwen	A. WEYEMBERGH,	
	A. BECKERS,	greffier, griffier,
Monsieur de Heer	M. FAUCONIER,	greffier assumé, toegevoegd griffier.

Les rapports ont été rédigés par MM. P. GILLIAUX, premier auditeur chef de section, J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur, D. VAN EECKHOUTTE et Mme I. VERHEVEN, auditeurs adjoints.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. P. GILLIAUX, eerste auditeur afdelingshoofd, J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur, D. VAN EECKHOUTTE en Mevr. I. VERHEVEN, adjunct-auditeurs.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT - DE EERSTE VOORZITTER,

A. BECKERS

R. ANDERSEN