SV

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 44.415/2
DU 13 MAI 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Ministre, membre du Collège de la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale, compétente pour la Formation professionnelle, l'Enseignement, la Culture et le Transport scolaire, le 17 avril 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "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 :

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

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

Observation générale

Il est renvoyé, mutatis mutandis, à l'avis, 44.028/AG, donné le 29 janvier 2008, 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" [1], dont la version française est annexée au présent avis.

Observation particulière relative à l'avant-projet de décret d'assentiment

L'article 3 de l'avant-projet appelle une observation comparable, mutatis mutandis, à celle figurant au point 29 de l'avis 44.028/AG, susmentionné.

Il convient toutefois d'ajouter que l'assentiment anticipé prévu par l'article 2 ne pourra porter que sur les modifications envisagées par les dispositions qui traitent, au moins partiellement, de matières relevant de la compétence de la Commission Communautaire française [2].

---

(1) Les observations nos 21, 29, 36 à 38 et 43 formulées dans cet avis sont toutefois spécifiques à l'avant-projet de loi qui y est examiné. S'agissant de l'observation n/ 29, voir cependant l'observation particulière ci-après.

(2) Voir en ce sens, l'observation n/ 28 de l'avis 43.989/AG, donné le 29 janvier 2008 sur un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment au Traité modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne (Traité modificatif), fait à Lisbonne le 13 décembre 2007".

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	H. BOSLY,	assesseur de la section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. GILLIAUX, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON Y. KREINS

ANNEXE

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 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

.../...

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

---

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 objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de

---

(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) ?

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.

---

(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.

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

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

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

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

---

(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.

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

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

---

(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).

.../...

d'un exercice futur éventuel par les institutions européennes des compétences qui leur sont attribuées dans le Traité en vertu de l'article 34 de la Constitution. Comme on l'a déjà exposé ci-dessus, il n'est ni possible ni souhaitable d'anticiper d'ores et déjà à cet égard par une révision de la Constitution (voir ci-dessus, n/ 10).

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

---

(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.".

du législateur, du Roi et d'autres autorités belges, spécialement du Ministre de la Justice et du Conseil supérieur de la Justice.

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

.../...

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.

---

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.

Il contient également des exigences supplémentaires. En effet, le principe de légalité assure non seulement la protection juridique de l'individu contre l'arbitraire de l'État - il s'agit de sa portée strictement formelle - mais il a également une fonction de légitimation importante à l'égard 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 européen pourrait intervenir dès à présent ou être reportée au moment où l'un des

---

(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.

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 Commission. La Banque centrale européenne est également consultée dans le cas

(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.

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, mentionné à l'article 2, alinéa 3, treizième tiret, de l'avant-projet de loi, ne prévoient pas

---

(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 "§".

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.