CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 53.135/2
du 24 avril 2013

sur

un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire entre le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, la Hongrie, Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République portugaise, la Roumanie, la République de Slovénie, la République slovaque, la République de Finlande et le Royaume de Suède, signé à Bruxelles le 2 mars 2012'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 53.135/2
van 24 april 2013

over

een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie tussen het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, Hongarije, Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden, ondertekend in Brussel op 2 maart 2012'

Le 28 mars 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, membres du Collège de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale, compétents pour les relations extérieures à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire entre le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, la Hongrie, Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République portugaise, la Roumanie, la République de Slovénie, la République slovaque, la République de Finlande et le Royaume de Suède, signé à Bruxelles le 2 mars 2012'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 24 avril 2013. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Pierre VANDERNOOT et Martine BAGUET, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Jean-Luc PAQUET, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 avril 2013.

*

Op 28 maart 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad bevoegd voor Externe Betrekkingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie tussen het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, Hongarije, Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden, ondertekend in Brussel op 2 maart 2012'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 24 april 2013. De kamer was samengesteld uit Yves KREINS, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT en Martine BAGUET, staatsraden, Yves DE CORDT en Christian BEHRENDT, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jean-Luc PAQUET, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 april 2013.

*

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 suivantes.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

1. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de porter assentiment au traité 'sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire entre le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, la Hongrie, Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la Roumanie, la République de Slovénie, la République slovaque, la République de Finlande et le Royaume de Suède, fait à Bruxelles le 2 mars 2012'.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

2. Conformément à la pratique constante de la section de législation du Conseil d'État, lorsque son avis est sollicité sur un avant-projet de loi, de décret ou d'ordonnance portant assentiment à un traité, son examen concerne principalement la compatibilité du traité avec la Constitution ou d'autres normes juridiques de valeur supérieure à la loi, le décret ou l'ordonnance, outre, le cas échéant, des questions de nature formelle en rapport avec la conclusion du traité ou celles relatives aux suites qu'appellerait le traité dans l'ordre juridique interne [1-2].

C'est dans ces limites que se situera le présent avis.

---

[1] Voir J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Bruxelles, Bruylant, 1980, n° 191.

[2] En ce sens, notamment l'avis n° 27.250/1 donné le 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 nos 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.) ; l'avis n° 44.028/AG donné le 29 janvier 2008 sur un avant-projet devenu la loi du 19 juin 2008 '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' (*Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n° 4-568/1, pp. 334 et s.).

3.1. L'examen de la compatibilité avec la Constitution du traité auquel il est envisagé de donner l'assentiment se fonde sur les considérations suivantes, touchant, d'une part, aux principes constitutionnels qui gouvernent l'articulation entre l'ordre juridique belge et l'ordre juridique international ou supranational (3.2, ci-après) et, d'autre part, aux liens que le traité établit avec l'ordre juridique de l'Union européenne (3.3, plus bas).

3.2. Lorsque les dispositions d'un traité contiennent des dispositions incompatibles avec la Constitution, le Conseil d'État a toujours considéré qu'un assentiment au traité n'est en principe possible qu'après une révision préalable des dispositions en cause de la Constitution [3].

Il convient toutefois de tenir compte de l'article 34 de la Constitution, aux termes duquel

« 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 « déterminées » qui sont confiées par la Constitution ou en vertu de celle-ci aux organes de l'autorité fédérale, des communautés ou des régions.

Cette disposition autorise également l'instauration par un traité d'une coopération entre le Royaume de Belgique et d'autres États par laquelle, sans que nécessairement des « institutions » soient ainsi créées, des mécanismes sont mis en œuvre en vue d'assurer le respect d'engagements pris par les parties à ce traité. Tel est le cas *a fortiori* lorsque ces mécanismes viennent s'adosser aux dispositifs créés au sein d'institutions de droit international public, comme par exemple celles de l'Union européenne.

Les traités organisant pareils transferts de compétence ou pareille coopération ne nécessitent donc pas, pour ce seul motif, de révision constitutionnelle.

3.3. Le traité à l'examen doit par ailleurs être lu en tenant compte de son articulation avec le droit de l'Union européenne, tel qu'il résulte notamment du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

S'il est vrai qu'il ne se présente pas comme modifiant ces deux derniers instruments mais bien comme un traité intergouvernemental conclu entre vingt-cinq des vingt-sept membres de l'Union européenne, il est conçu comme s'attachant à plusieurs règles matérielles qui y trouvent leur source, notamment celles relatives à la politique économique de l'Union (articles 120 à 126, chapitre 1er (« La politique économique ») du titre VIII (« La politique économique et monétaire ») de la Partie 3 (« Les politiques et actions internes de l'Union ») du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), ainsi qu'à plusieurs mécanismes confiés à des institutions de l'Union européenne, par exemple les pouvoirs confiés au Conseil de l'Union par les articles 120 à 126 précités et par l'article 136 du même Traité

[3] Avis n° 44.028/AG précité du 29 janvier 2008, n° 9, et la jurisprudence citée.

(chapitre 4 (« Dispositions propres aux États membres dont la monnaie est l'euro ») du titre VIII précité).

Ceci résulte de l'objet même du traité, tendant à conforter les politiques européennes liées à l'existence de l'euro, qui apparaît de manière transversale de l'ensemble de ses dispositions, mais aussi, de manière plus spécifique, de ses dispositions suivantes, mentionnées à titre exemplatif :

- l'article 1, paragraphe 1, du traité, qui énonce l'engagement des parties contractantes, « en tant qu'États membres de l'Union européenne », à « renforcer le pilier économique de l'Union européenne » en adoptant diverses règles destinées à « souten[ir] ainsi la réalisation des objectifs de l'Union européenne » dans plusieurs secteurs ;

- l'article 2, aux termes duquel

> « 1. Le présent traité est appliqué et interprété par les parties contractantes conformément aux traités sur lesquels l'Union européenne est fondée, et en particulier l'article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, ainsi qu'au droit de l'Union européenne, y compris le droit procédural lorsqu'il y a lieu d'adopter des actes de droit dérivé.
>
> 2. Le présent traité s'applique dans la mesure où il est compatible avec les traités sur lesquels l'Union européenne est fondée et avec le droit de l'Union européenne. Il ne porte pas atteinte aux compétences conférées à l'Union pour agir dans le domaine de l'union économique ».

- en ce qui concerne les engagements relatifs à la réduction du rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut des États concernés, le renvoi effectué par l'article 4 du traité au Protocole n° 12 annexé aux traités de l'Union européenne 'sur la procédure concernant les déficits excessifs', au règlement n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 'visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs', modifié par le règlement n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011, ainsi qu'aux procédures confiées à la Commission et au Conseil par l'article 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

- s'agissant de la mise sur pied de « programme[s] de partenariat budgétaire et économique » visant à assurer « une correction effective et durable [du] déficit excessif » des États concernés, le renvoi, par l'article 5, au « droit de l'Union européenne », en ce compris les « procédures de surveillance existantes en vertu du pacte de stabilité et de croissance » impliquant notamment le Conseil et la Commission ;

- l'engagement des États, formulé à l'article 6, de « donne[r] à l'avance au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne des indications sur leurs plans d'émissions de dette publique » ;

- l'engagement des États, mentionné à l'article 7, « [d]ans le respect total des exigences procédurales établies par les traités sur lesquels l'Union européenne est fondée », d'appuyer « les propositions ou recommandations soumises par la Commission européenne lorsque celle-ci estime qu'un État membre de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro ne

respecte pas le critère du déficit dans le cadre d'une procédure concernant les déficits excessifs » ;

- le lien établi entre l'article 8, relatif à la saisine éventuelle de la Cour de justice de l'Union européenne en cas de non respect par un État de l'article 3, paragraphe 2, du traité, et l'article 273 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui attribue à ladite Cour la compétence de statuer en vertu d'une clause compromissoire (l'article 3, paragraphe 2, du Traité, dont il sera question plus bas, au n° 6, concerne l'intégration dans chaque droit national de « dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon », dispositions intégrant les règles du Pacte budgétaire énoncées au paragraphe 1 du même article 3) ;

- l'engagement des parties contractantes, énoncé à l'article 9, à « œuvrer conjointement à une politique économique qui [notamment] favorise le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire », et ce « [s]ur la base de la coordination des politiques économiques définie dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » ;

- l'annonce, faite à l'article 10, du recours actif à des mesures « telles que prévues à l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi qu'à la coopération renforcée, telle que prévue à l'article 20 du traité sur l'Union européenne et aux articles 326 à 334 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, pour les questions essentielles au bon fonctionnement de la zone euro, sans porter atteinte au marché intérieur », et ce « [c]onformément aux exigences établies par les traités sur lesquels l'Union européenne est fondée » ;

- la disposition, figurant à l'article 11, selon laquelle la coordination qu'elle prévoit « f[erait] intervenir les institutions de l'Union européenne dès lors que le droit de l'Union européenne le requiert » ;

- à l'article 12 : les dispositions prévoyant l'invitation du président de la Commission européenne, du président de la Banque centrale européenne et, le cas échéant, du président de l'Eurogroupe, prévu par l'article 137 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et du président du Parlement européen aux « sommets de la zone euro » ; la collaboration envisagée avec le président de la Commission pour « assure[r] la préparation et la continuité [de ces] sommets », « [l]'organe chargé des préparatifs et du suivi des sommets de la zone euro [étant] l'Eurogroupe » ; le projet de présentation d'un rapport de ces sommets au Parlement européen ; l'information des parties contractantes autres que celles dont la monnaie est l'euro et des autres États membres de l'Union européenne de la préparation et des résultats de ces sommets ;

- le renvoi, opéré par l'article 13, au « protocole n° 1 sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé aux traités de l'Union européenne » sur l'organisation par le Parlement européen et les parlements nationaux d'une conférence des commissions concernées de ces parlements ;

- à l'article 14, la disposition relative au dépôt des instruments de ratification du traité « auprès du secrétariat général du Conseil de l'Union européenne » ;

- l'ouverture à la ratification du traité par « les États membres de l'Union européenne autres que les parties contractantes », prévue par l'article 15 ;

- l'annonce faite par l'article 16 de l'intégration future du contenu du traité « dans le cadre juridique de l'Union européenne ».

4. Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de constater que, d'une manière générale et à l'instar des dispositions des traités fondateurs de l'Union européenne auxquelles il s'adosse, le traité ne soulève pas d'observations de compatibilité avec la Constitution belge.

5. S'agissant plus spécialement des obligations liant la Belgique sur la base de dispositifs qui seraient adoptés en coopération avec les autres États parties au traité à l'examen, en application de celui-ci, il y a lieu de considérer que l'article 34 de la Constitution en admet la validité.

Tel serait le cas même si ces dispositifs contiendraient des obligations suscitant des difficultés au regard de la Constitution belge.

Dans son avis précité n° 44.028/AG du 29 janvier 2008 relatif à l'assentiment au traité de Lisbonne, l'assemblée générale du Conseil d'État, rappelant sa jurisprudence antérieure, a en effet considéré ce qui suit :

> « 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 [4]. Cela signifie, du moins en principe, que, si, en application des présents Traités à l'examen, un règlement ou une directive par exemple devaient être adoptés à l'avenir qui, soit seraient eux-mêmes contraires à la Constitution belge, soit obligeraient les autorités belges à accomplir des actes incompatibles avec la Constitution, celle-ci ne pourra pas être invoquée à l'encontre de ces actes de droit européen dérivé [5].

[4] *Note 22 de l'avis cité :* 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.

[5] *Note 23 de l'avis cité :* 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

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 [6] et confirmée dans la déclaration des États membres n° 17 figurant dans l'Acte final, et, d'autre part, le rang qu'occupe la Constitution belge dans l'ordre juridique interne [7] » [8].

Compte tenu notamment de ce qui est exposé au n° 3.2, plus haut, les mêmes considérations valent pour les dispositifs qui seraient adoptés en coopération avec les autres États parties au traité à l'examen et avec les institutions européennes.

6.1. L'article 3 du traité à l'examen, sous son titre III, « Pacte budgétaire », mérite toutefois un examen plus particulier.

---

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.*).

[6] *Note 24 de l'avis cité :* 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.

[7] *Note 25 de l'avis cité :* 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.

[8] Avis n° 44.028/AG précité du 29 janvier 2008, n° 10.

6.2.1. Pour l'essentiel, cette disposition prévoit, en son paragraphe 1, qu'« [o]utre leurs obligations au titre du droit de l'Union européenne et sans préjudice de celles-ci » [9], les parties contractantes appliquent diverses règles, portant sur les points suivants et devant trouver leur source dans leur droit interne dans les conditions exposées plus bas, sous le n° 6.2.3.

S'agissant de l'article 3, paragraphe 1, a) à d), ces règles peuvent être présentées comme suit :

a) La situation budgétaire de leurs administrations publiques doit être « en équilibre ou en excédent » [10].

b) À cet effet, le solde structurel annuel des administrations publiques [11] doit « correspond[re] à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du produit intérieur brut aux prix du marché », et les États se soumettent à une obligation de « convergence rapide vers leur objectif à moyen terme respectif » selon un calendrier « proposé par la Commission européenne, compte tenu des risques qui pèsent sur la soutenabilité des finances publiques de chaque pays ». Les progrès en ce sens « font l'objet d'une évaluation globale prenant pour référence le solde structurel et comprenant une analyse des dépenses, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, conformément au pacte de stabilité et de croissance révisé » [12].

La limite inférieure de 0,5 % dont il est question ci-avant « peut être relevée pour atteindre un déficit structurel d'au maximum 1,0 % du produit intérieur brut aux prix du marché » « lorsque le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut aux prix du marché est sensiblement intérieur à 60 % et lorsque les risques pour la soutenabilité à long terme des finances publiques sont faibles » [13].

c) « Les parties contractantes ne peuvent s'écarter temporairement de leur objectif respectif à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation qu'en cas de circonstances exceptionnelles, telles que définies au paragraphe 3, point b) » [14].

6.2.2. En vertu de l'article 3, paragraphe 1, e), du traité, « si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation », « un mécanisme de correction » doit être « déclenché

[9] Ce renvoi confirme le lien entre le traité et le droit de l'Union européenne, exposé ci-avant, au n° 3.3, qui est également établi par la disposition de l'article 3, paragraphe 3, premier alinéa, du traité, aux termes duquel, « [a]ux fins du présent article, les définitions énoncées à l'article 2 du protocole (n° 12) sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé aux traités de l'Union européenne, sont applicables ».

[10] Article 3, paragraphe 1, a), du traité.

[11] Aux termes de l'article 3, paragraphe 3, deuxième alinéa, a), du traité,
« le 'solde structurel annuel des administrations publiques' signifie le solde annuel corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires ».

[12] Article 3, paragraphe 1, b), du traité.

[13] Article 3, paragraphe 1, d), du traité.

[14] Article 3, paragraphe 1, c), du traité.

automatiquement », qui « comporte l'obligation pour la partie contractante concernée de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée » [15].

Ce mécanisme, qui doit également être prévu par le droit interne de chaque partie contractante dans les conditions exposées ci-après, sous le n° 6.2.3, doit y être mis en place dans le plein respect des « prérogatives des parlements nationaux » [16] « sur la base de principes communs proposés par la Commission européenne et concernant en particulier la nature, l'ampleur et le calendrier des mesures correctives à mettre en œuvre, y compris en cas de circonstances exceptionnelles, ainsi que le rôle et l'indépendance des institutions chargées, au niveau national, de vérifier le respect des règles énoncées au paragraphe 1 » [17].

6.2.3. Les règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 du traité et résumées ci-avant, aux n[os] 6.2.1 et 6.2.2, doivent être intégrées « dans le droit national des parties contractantes au plus tard un an après l'entrée en vigueur du […] traité » [18-19].

L'article 3, paragraphe 2, première phrase, offre aux États deux modalités d'intégration de ces règles dans leur droit interne :

- « au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles » ; ou

- « au moyen de dispositions contraignantes et permanentes […] dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon ».

6.3.1. Dès lors que l'article 3, paragraphe 2, première phrase, du traité à l'examen n'envisage l'ancrage constitutionnel des règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 du traité que comme une des possibilités offertes aux États parties, même si c'est « de préférence » que cette option est énoncée, et qu'ainsi le législateur n'engage pas le constituant, cet article 3, paragraphe 2, ne soulève pas d'objection de constitutionnalité sur ce point.

Il en va d'autant plus ainsi que l'autre option est ouverte aux autorités belges, à savoir l'adoption de « dispositions contraignantes et permanentes […] dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon ».

6.3.2. Pour le surplus, compte tenu de la portée donnée à l'article 34 de la Constitution, telle qu'elle a été rappelée plus haut, aux n[os] 3.2 et 5, il est également admissible que l'État belge s'engage à respecter les « principes communs proposés par la Commission européenne » sur la

[15] Article 3, paragraphe 1, e), du traité.

[16] Article 3, paragraphe 2, troisième phrase, du traité.

[17] Article 3, paragraphe 2, deuxième phrase, du traité.

[18] Article 3, paragraphe 2, première phrase, du traité.

[19] Cette entrée en vigueur est prévue en principe le 1[er] janvier 2013 par l'article 14, paragraphe 2, du traité « pour autant que douze parties contractantes dont la monnaie est l'euro aient déposé leur instrument de ratification, ou le premier jour du mois suivant le dépôt du douzième instrument de ratification par une partie contractante dont la monnaie est l'euro, la date la plus proche étant retenue ».

base desquels le mécanisme automatique de correction visé à l'article 3, paragraphe 1, e) [20], du traité sera mis en place au niveau national.

6.4.1. Il reste à déterminer quel serait l'instrument de droit belge le mieux apte à accueillir les « dispositions contraignantes et permanentes » énonçant les règles figurant à l'article 3, paragraphe 1, conformément au paragraphe 2 de la même disposition.

Le choix de cet instrument relève dans une large mesure du choix d'opportunité qui sera fait par les autorités belges.

Il leur appartiendra de tenir compte à cet égard du fait que, si ces dispositions ne figurent pas dans la Constitution, l'instrument à adopter devra être d'une nature telle qu'il permettra de garantir « le plein respect et la stricte observance » de ces règles « tout au long des processus budgétaires nationaux », et ce tant à l'égard de l'autorité fédérale que des communautés, des régions et des pouvoirs subordonnés.

Il convient en effet d'interpréter les notions d'« administrations publiques » dont la situation budgétaire doit être en principe en équilibre ou en excédent, figurant notamment à l'article 3, paragraphe 1, a) et b), du traité, ou de « déficit » à la lumière de l'article 2, premier tiret, du Protocole n° 12 annexé aux traités de l'Union européenne, auquel renvoie notamment l'article 3, paragraphe 3, alinéa 1, du traité à l'examen : aux termes de cette disposition,

« À l'article 126 [du] [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne] et dans le présent protocole, on entend par :

- public : ce qui est relatif au gouvernement général, c'est-à-dire les administrations centrales, les autorités régionales ou locales et les fonds de sécurité sociale, à l'exclusion des opérations commerciales, telles que définies dans le système européen de comptes économiques intégrés ».

6.4.2. S'agissant plus spécialement des pouvoirs subordonnés, il appartiendra à chaque niveau de pouvoir de prendre les dispositions utiles pour impliquer ces autorités locales de manière « contraignante et permanente » dans le respect des règles énoncées à l'article 3, paragraphes 1 et 2, du traité.

Cette responsabilité relève principalement des régions, sur la base des compétences qui leur sont confiées notamment par les articles 6, § 1er, VIII, et 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' en matière de pouvoirs subordonnés et de tutelle [21], mais aussi des communautés sur la base de leurs compétences relatives aux centres publics d'action sociale inscrites à l'article 5, § 1er, II, 2°, de la même loi spéciale [22] ; elle relève

[20] Voir le point 6.2.2, ci-avant.

[21] Ces dispositions sont rendues applicables à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'. Voir aussi, par exemple, la compétence que l'article 6, § 1er, III, 10°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 attribue aux régions en matière de polders et de wateringues.

[22] Cette disposition est rendue applicable à la Communauté germanophone par l'article 4, § 2, de la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone' et à la Commission

également de l'autorité fédérale sur la base notamment des compétences qui lui sont réservées par les dispositions précitées. Cette responsabilité, à chacun des niveaux de pouvoir mentionnés ci-avant, peut également être exercée sur la base des lois, décrets et ordonnances qui confient aux pouvoirs subordonnés des mesures d'exécution sur la base de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 2, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 [23] et l'article 46 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles [24], et qui assurent leur financement à cet effet sur la base de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 10°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 [25], ainsi que sur la base de la tutelle spécifique que ces niveaux de pouvoir exercent dans le cadre de leurs compétences sur la base de l'article 7, § 1er, alinéa 2, de la même loi spéciale [26-27].

6.4.3. Compte tenu de ce qui précède, il apparaît que, pour la mise en œuvre de l'article 3, paragraphes 1 et 2, du traité à l'examen et l'adoption, ainsi, en droit belge « de dispositions contraignantes et permanentes » assurant « le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires » des règles énoncées à l'article 3, paragraphe 1, du traité, tout en permettant la prise en compte des « principes communs » qui seront proposés par la Commission européenne dont il est question au paragraphe 2, deuxième phrase, les différents niveaux de pouvoir formant la Belgique fédérale pourraient conclure un accord de coopération sur la base de l'article 92*bis* de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, lequel devrait également organiser l'implication des autorités locales dans le respect des compétences respectives de chacun des signataires de pareil accord [28].

---

communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 63, alinéa 1er, de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989.

[23] Cette disposition est rendue applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'. Plus fondamentalement, elle consacre le lien entre l'attribution d'une compétence à un niveau de pouvoir et le pouvoir de confier des missions aux autorités locales.

[24] Cette disposition est rendue applicable à la Communauté germanophone par l'article 82 de la loi précitée du 31 décembre 1983 et à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 4 de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989.

[25] Cette disposition est rendue applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 4 de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989. Plus fondamentalement, elle consacre le lien entre le pouvoir de confier des missions aux autorités locales et le financement de ces missions.

[26] Cette disposition est rendue applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 4 de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989. Plus fondamentalement, elle consacre le lien entre le pouvoir de confier des missions aux autorités locales et leur contrôle de tutelle spécifique. Voir aussi, en ce sens, l'article 63, alinéa 2, de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989 en ce qui concerne la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale.

[27] S'agissant des compétences de la Région wallonne et de la Commission communautaire française qui leur ont été transférées par la Communauté française sur la base de l'article 138 de la Constitution, voir l'article 4, 1°, commun au décret de la Communauté française n° II du 19 juillet 1993 'attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', au décret de la Région wallonne n° II et au décret de la Commission communautaire française n° III portant tous deux la même date du 22 juillet 1993 et le même intitulé que celui du décret précité de la Communauté française du 19 juillet 1993. Il convient également de tenir compte des compétences transférées par la Région wallonne à la Communauté germanophone en diverses matières relevant des pouvoirs subordonnés, notamment la tutelle sur les communes et sur les zones de police pluricommunales situées exclusivement sur le territoire de la région de langue allemande, par l'article 1er commun aux décrets des 27 mai 2004 de la Région wallonne et du 1er juin 2004 de la Communauté germanophone 'relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés'.

[28] Voir sur ce point le n° 6.4.2, ci-avant.

Il pourrait également être envisagé de confier cette compétence au législateur fédéral agissant, le cas échéant, à la majorité spéciale, mais ceci impliquerait une révision constitutionnelle l'habilitant à cet effet.

S'il devait être opté pour une inscription des règles en question ou à tout le moins leurs éléments essentiels dans la Constitution, ce qui relève du pouvoir d'appréciation du constituant, l'attention doit être attirée sur le fait que pareil procédé, par la rigidité qu'il induit, risque de rendre plus difficile la prise en considération des principes communs que la Commission européenne doit proposer aux États en application de l'article 3, paragraphe 2, deuxième phrase, du traité, sur la base desquels doit être mis en place le mécanisme automatique de correction dont il est question dans cette disposition et dans celle de l'article 3, paragraphe 1, e), compte tenu notamment de la possibilité pour ces « principes communs » d'évoluer dans le temps, en fonction notamment des fluctuations de la conjoncture économique.

6.5. Il reste une dernière question à examiner, concernant plus spécifiquement la compatibilité de l'inscription en droit positif belge d'un mécanisme automatique de correction, tel que prévu par l'article 3, paragraphes 1, e), et 2, deuxième et troisième phrases, avec le principe d'annualité budgétaire figurant à l'article 50, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, aux termes duquel

« Chaque parlement vote annuellement le budget et arrête les comptes ».

En effet, dès l'entrée en vigueur du traité, le législateur budgétaire devra se conformer à ces normes budgétaires. Ainsi, la situation budgétaire des administrations publiques devra en principe être en équilibre ou présenter un excédent, ce qui exclut en principe le *deficit spending*, et le législateur budgétaire sera tenu de respecter le mécanisme automatique de correction mis sur pied en application du traité.

L'article 50, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 précitée consacre la règle de la périodicité annuelle (ou annualité) du budget et confère au Parlement le pouvoir de voter le budget. Le principe d'annualité s'applique non seulement aux budgets mais aussi aux comptes, aux recettes et aux dépenses. Ce principe n'implique toutefois pas qu'aucune décision excédant les limites d'une année budgétaire ne peut être prise.

Les normes budgétaires qui sont inscrites ou seront inscrites dans le traité ou en vertu de celui-ci ne portent pas atteinte en soi à la prérogative du Parlement de se prononcer annuellement sur le budget et n'impliquent pas davantage qu'il faille déroger au principe de la périodicité annuelle, et ce d'autant moins qu'aux termes de l'article 3, paragraphe 2, troisième phrase, du traité, le mécanisme automatique de correction devra « respecte[r] pleinement les prérogatives des parlements nationaux ».

Les dispositions du traité ne violent dès lors pas l'article 50, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 précitée.

7. Il ressort de ce qui précède que, d'une part, l'assentiment au traité à l'examen ne suscite aucune objection de constitutionnalité ou de compatibilité avec la loi spéciale précitée du 16 janvier 1989 et que, d'autre part, sous réserve d'un choix différent qui serait fait par les autorités compétentes, à savoir par l'ensemble des niveaux de pouvoir formant la Belgique fédérale, voire par le constituant, il est possible à ces niveaux de pouvoir de mettre en œuvre le traité, spécialement son article 3, par la voie d'un accord de coopération.

Dans les limites selon lesquelles un avant-projet d'assentiment à un traité international est examiné par la section de législation du Conseil d'État, il n'y a pas d'autre observation à formuler au sujet de l'assentiment au traité à l'examen.

8. Il convient toutefois d'observer que doit également faire l'objet d'un assentiment exprès le « procès-verbal de signature du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire », fait à Bruxelles le 2 mars 2012.

*

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

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

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe instemming te verlenen met het verdrag 'inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie tussen het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, Hongarije, Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden, gedaan te Brussel op 2 maart 2012'.

ALGEMENE OPMERKINGEN

2. Wanneer de afdeling Wetgeving van de Raad van State om advies wordt verzocht over een voorontwerp van wet, decreet, of ordonnantie houdende instemming met een verdrag, betreft haar onderzoek, overeenkomstig haar vaste praktijk, hoofdzakelijk de verenigbaarheid van het verdrag met de Grondwet of met andere rechtsnormen die boven de wet, het decreet of de ordonnantie staan. Voorts worden in voorkomend geval vormelijke aangelegenheden onderzocht in verband met de totstandkoming van het verdrag of kwesties die betrekking hebben op de gevolgen die het verdrag kan meebrengen voor de interne rechtsorde.[1-2]

Het is binnen die beperkingen dat dit advies wordt gegeven.

---

[1] J. MASQUELIN, *Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges*, Brussel, Bruylant, 1980, nr. 191.

[2] Zie, in die zin, inzonderheid advies 27.250/1, op 29 januari 1998 verstrekt over een ontwerp van wet 'houdende instemming met het Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende Akten, Bijlage, Protocollen A, B, C en D, en Slotakte, gedaan te Amsterdam op 2 oktober 1997' *(Parl.St.* Senaat 1997-98, nr. 903/1); advies 37.954/AV, 37.970/AV, 37.977/AV en 37.978/AV gegeven op 15 februari 2005 over voorontwerpen van decreet, ordonnanties en wet 'houdende instemming met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, en met de Slotakte, gedaan te Rome op 29 oktober 2004' (*Parl.St.* Senaat 2004-05, nr. 1091/1, nr. 3, 526 e.v.); advies 44.028/AV, op 29 januari 2008 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 19 juni 2008 'houdende instemming met het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met de Slotakte, gedaan te Lissabon op 13 december 2007' (*Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-568/1, 334 e.v.).

3.1. De verenigbaarheid met de Grondwet van het verdrag waarvan de instemming wordt beoogd, wordt onderzocht op basis van de volgende overwegingen, enerzijds betreffende de grondwettelijke beginselen die de onderlinge verhouding van de Belgische en de internationale of supranationale rechtsorde regelen (punt 3.2, *infra*) en anderzijds betreffende de verhoudingen tot de rechtsorde van de Europese Unie die het verdrag invoert (punt 3.3, *infra*).

3.2. Voor zover de bepalingen van een verdrag onverenigbaar zijn met de Grondwet, heeft de Raad van State steeds geoordeeld dat een instemming met het verdrag in principe slechts mogelijk is na een voorafgaande herziening van de desbetreffende bepalingen van de Grondwet.[3]

Er dient evenwel rekening te worden gehouden met artikel 34 van de Grondwet, dat als volgt luidt:

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

Krachtens deze bepaling is het in afwijking van artikel 33, tweede lid, van de Grondwet mogelijk de uitoefening van "bepaalde" bevoegdheden die door of krachtens de Grondwet toekomen aan de organen van de federale overheid**,** de gemeenschappen of de gewesten, bij verdrag of bij wet over te dragen aan volkenrechtelijke instellingen.

Deze bepaling voorziet tevens in de mogelijkheid dat een verdrag een samenwerking tussen het Koninkrijk België en andere landen tot stand brengt, waardoor, zonder dat aldus noodzakelijkerwijs "instellingen" in het leven worden geroepen, regelingen worden opgezet om ervoor te zorgen dat de verbintenissen die door de verdragsluitende partijen zijn aangegaan, worden nagekomen. Zulks is *a fortiori* het geval wanneer deze regelingen aanleunen bij de regelingen die zijn ontstaan in volkenrechtelijke instellingen, zoals bijvoorbeeld de instellingen van de Europese Unie.

Verdragen die dergelijke bevoegdheidsoverdrachten of een dergelijke samenwerking regelen, nopen om die enkele reden dus niet tot een grondwetsherziening.

3.3. Daarbij komt dat bij het lezen van het voorliggende verdrag rekening moet worden gehouden met de samenhang ervan met het recht van de Europese Unie zoals dat met name voortvloeit uit het Verdrag betreffende de Europese Unie en uit het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Alhoewel het verdrag zich niet aandient als een wijziging van deze twee instrumenten maar als een intergouvernementeel verdrag gesloten tussen vijfentwintig van de zevenentwintig leden van de Europese Unie, is het zo opgevat dat het gebruik maakt van meerdere materiële regels die er hun oorsprong aan ontlenen, inzonderheid de regels betreffende het economisch beleid van de Unie (artikelen 120 tot 126, hoofdstuk 1 ("Economisch beleid") van titel VIII ("Economisch en monetair beleid") van Deel 3 ("Het beleid en intern optreden van de Unie") van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie), en van bepaalde beleidsinstrumenten die aan instellingen van de Europese Unie worden toevertrouwd, bijvoorbeeld de bevoegdheden die bij de voornoemde artikelen 120 tot 126 en bij artikel 136 van

[3] Zie het voornoemde advies 44.028/AV van 29 januari 2008, nr. 9, en de geciteerde rechtspraak.

hetzelfde Verdrag worden toegekend aan de Raad van de Unie (hoofdstuk 4 ("Specifieke bepalingen voor de lidstaten die de euro als munt hebben") van de voornoemde titel VIII).

Dit alles vloeit voort uit de strekking zelf van het verdrag die erin bestaat het Europese beleid dat samenhangt met het bestaan van de euro, te versterken. Deze strekking wordt op transversale wijze tot uiting gebracht door het geheel van de bepalingen van het verdrag, maar ook, meer specifiek, door de volgende bepalingen die hier bij wijze van voorbeeld worden vermeld:

- artikel 1, lid 1, van het verdrag, waarin wordt aangegeven dat de verdragsluitende partijen zich "als lidstaten van de Europese Unie" ertoe verbinden "de economische pijler van de economische […] unie te versterken" door verschillende regels vast te stellen teneinde "bij [te] dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europese Unie" op meerdere domeinen;

- artikel 2 dat luidt als volgt:

> "1. Dit Verdrag wordt door de verdragsluitende partijen toegepast en uitgelegd overeenkomstig de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest, met name artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, en het recht van de Europese Unie, met inbegrip van het procedurerecht wanneer secundaire wetgeving moet worden vastgesteld.
>
> 2. Dit Verdrag is van toepassing voor zover het verenigbaar is met de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest en met het recht van de Europese Unie. Het doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de Unie om te handelen op het gebied van de economische unie";

- betreffende de verbintenissen inzake de vermindering van de verhouding tussen de algemene overheidsschuld en het bruto binnenlands product van de betrokken landen, de verwijzing in artikel 4 van het verdrag naar het aan de verdragen van de Europese Unie gehechte protocol nr. 12 'betreffende de procedure bij buitensporige tekorten', naar verordening 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 'over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten', als gewijzigd bij verordening 1177/2011 van de Raad van 8 november 2011, en naar de procedures waarmee de Commissie en de Raad bij artikel 126 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie zijn belast;

- betreffende het instellen van "budgettair[e] en economisch[e] partnerschapsprogramma['s]" die moeten zorgen voor "een effectieve en duurzame correctie van [het] buitensporige tekort" van de betrokken landen, de verwijzing in artikel 5 naar het "recht van de Europese Unie", inclusief de "bestaande toezichtsprocedures uit hoofde van het stabiliteits- en groeipact" waarbij met name de Commissie en de Raad betrokken zijn;

- de in artikel 6 geformuleerde verbintenis die de landen aangaan om "hun plannen tot uitgifte van nationaal schuldpapier vooraf aan de Raad van de Europese Unie en aan de Europese Commissie [te melden]";

- de in artikel 7 geformuleerde verbintenis die de landen aangaan om "[m]et volledige inachtneming van de procedurevoorschriften van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest" steun te verlenen aan "voorstellen of aanbevelingen van de Europese Commissie wanneer zij van mening is dat een lidstaat van de Europese Unie die de euro als munt heeft, niet aan het tekort-criterium voldoet in het kader van een buitensporigtekortprocedure";

- het verband dat wordt gelegd tussen artikel 8, betreffende de eventuele aanhangigmaking bij het Hof van Justitie van de Europese Unie indien een land artikel 3, lid 2, van het verdrag niet heeft nageleefd, en artikel 273 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie dat aan dit Hof de bevoegdheid verleent om uitspraak te doen krachtens een arbitragebeding (artikel 3, lid 2, van het verdrag, dat aan de orde is in punt 6, *infra*, betreft de opneming in ieder nationaal recht van "bindende en permanente, bij voorkeur constitutionele, bepalingen of door andere garanties voor de volledige inachtneming en naleving ervan gedurende de nationale begrotingsprocessen", welke bepalingen de regels van het begrotingspact, geformuleerd in lid 1 van hetzelfde artikel 3, opnemen);

- de in artikel 9 geformuleerde verbintenis die de verdragsluitende partijen aangaan om, "[v]oortbouwend op de coördinatie van het economisch beleid als bepaald in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie", "zich gezamenlijk in te zetten voor een economisch beleid dat [met name] de goede werking van de economische en monetaire unie […] bevordert";

- de in artikel 10 geformuleerde aankondiging dat, "[o]vereenkomstig de voorschriften van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest" actief gebruikgemaakt wordt van maatregelen "als bepaald in artikel 136 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en van nauwere samenwerking, als bepaald in artikel 20 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en in de artikelen 326 tot 334 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, met betrekking tot aangelegenheden die van essentieel belang zijn voor de goede werking van de eurozone, zonder dat de interne markt wordt ondermijnd";

- de bepaling in artikel 11 luidens welke "[d]e instellingen van de Europese Unie […] conform het recht van de Europese Unie bij [de] coördinatie [worden] betrokken";

- in artikel 12: de bepalingen die erin voorzien dat de voorzitter van de Europese Commissie, de voorzitter van de Europese Centrale Bank en in voorkomend geval de voorzitter van de Eurogroep, als bepaald in artikel 137 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en de voorzitter van het Europees Parlement worden uitgenodigd op de "bijeenkomsten van de Eurotop"; de beoogde samenwerking met de voorzitter van de Commissie in functie van "de voorbereiding en de continuïteit van de[ze] bijeenkomsten", terwijl "[h]et orgaan dat belast wordt met de voorbereiding en de follow-up van de bijeenkomsten van de Eurotop […] de Eurogroep [is]"; het voornemen om een verslag van deze bijeenkomsten uit te brengen aan het Europees Parlement; het feit dat verdragsluitende partijen die niet de euro als munt hebben en andere lidstaten van de Europese Unie op de hoogte worden gehouden over de voorbereiding en de resultaten van deze bijeenkomsten;

- de verwijzing die artikel 13 maakt naar het "aan de verdragen van de Europese Unie gehechte Protocol (nr. 1) betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie" betreffende de organisatie door het Europees Parlement en de nationale parlementen van een conferentie van de desbetreffende commissies van deze parlementen;

- de bepaling in artikel 14 betreffende de neerlegging van de akten van bekrachtiging van het verdrag "bij het Secretariaat-generaal van de Raad van de Europese Unie";

- de bepaling in artikel 15 luidens welke de bekrachtiging van het verdrag openstaat voor "andere lidstaten van de Europese Unie dan de verdragsluitende partijen";

- de aankondiging in artikel 16 dat de inhoud van het verdrag "in het rechtskader van de Europese Unie" zal worden geïntegreerd.

4. Gelet op het bovenstaande dient te worden vastgesteld dat het verdrag, algemeen beschouwd en net zoals de bepalingen van de verdragen tot oprichting van de Europese Unie waarop het steunt, geen aanleiding geeft tot enige opmerking aangaande de verenigbaarheid ervan met de Belgische Grondwet.

5. Wat meer bepaald de verplichtingen betreft die opgelegd worden aan België op basis van regelingen die in overleg met de overige staten die partij zijn bij het voorliggende verdrag en krachtens dat verdrag zouden worden aangenomen, moet ervan uitgegaan worden dat deze krachtens artikel 34 van de Grondwet geldig zijn.

Dat zou ook het geval zijn zelfs indien die regelingen verplichtingen zouden bevatten die problemen opleveren ten aanzien van de Belgische Grondwet.

De algemene vergadering van de Raad van State heeft immers in haar voornoemde advies 44.028/AV van 29 januari 2008 houdende instemming met het Verdrag van Lissabon, haar vroegere adviezen in herinnering gebracht en het volgende gesteld:

> "Het opdragen van de uitoefening van bepaalde machten aan volkenrechtelijke instellingen, toegestaan bij artikel 34 van de Grondwet, impliceert noodzakelijk dat deze instellingen autonoom zullen kunnen beslissen over de wijze waarop ze die machten uitoefenen, zonder gebonden te zijn door de bepalingen van de Belgische Grondwet.[4] Dit betekent, in beginsel althans, dat, wanneer, met toepassing van de thans voorliggende verdragen, in de toekomst bijvoorbeeld een verordening of een richtlijn wordt uitgevaardigd, die respectievelijk zelf ingaat tegen de Belgische Grondwet of die de Belgische overheden verplicht tot het stellen van handelingen die tegen de Grondwet

[4] *Voetnoot 22 van het genoemde advies : In die zin* : C. Naômé, "Les relations entre le droit international et le droit interne belge après l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 16 octobre 1991", *Rev. dr. int. dr. comp.*, 1994, (blz. 24), blz. 54-55; J.-V. Louis, "La primauté, une valeur relative ?", *Cah. dr. eur.*, 1995, (blz. 23), blz. 26; H. Bribosia, "Applicabilité directe et primauté des traités internationaux et du droit communautaire", *R.B.D.I.*, 1996, (blz. 33), blz. 60, nr. 35; R. Ergec, "La consécration jurisprudentielle de la primauté du droit supranational sur la Constitution", noot onder R.v.St., Orfinger, nr. 62.922, 5 november 1996, *J.T.*, 1997, blz. 256; M. Melchior en P. Vandernoot, "Contrôle de constitutionnalité et droit communautaire dérivé", *R.B.D.C.*, 1998, (1), blz. 13-14 en 39; zie ook P. Gilliaux, "L'intégration du droit européen selon le Conseil d'État: primauté et efficacité", in *Le Conseil d'État de Belgique, cinquante ans après sa création*, Brussel, 1999, (blz. 473), blz. 483; P. Vanden Heede en G. Goedertier, "Eindelijk een volwaardig Grondwettelijk Hof ? - Een commentaar op de Bijzondere Wet van 9 maart 2003 op het Arbitragehof", *T.B.P.*, 2003, (blz. 458), blz. 470-471, nr. 33.

ingaan, de Grondwet niet tegen die handelingen van afgeleid Europees recht ingeroepen zal kunnen worden.[5]

Vanuit grondwettelijk oogpunt gezien, zorgt artikel 34 van de Grondwet voor de verbinding tussen, enerzijds, de voorrang van het Europees recht die voortvloeit uit de aard zelf van het Europees recht, zoals erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen[6] en ondersteund in de verklaring van de lidstaten nr. 17 die in de Slotakte vervat is, en, anderzijds, de plaats die de Belgische Grondwet in de interne rechtsorde inneemt[7]»[8].

---

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

[6] *Voetnoot 24 van het genoemde advies:* H.v.J., Costa, 15 juli 1964, nr. 6/64, *Jur.*, 1964, (1197), 1219; H.v.J., Internationale Handelsgesellschaft, 17 december 1970, nr. 11/70, *Jur.*, 1970, blz. 1125, ov. 3. Zie eveneens, voor andere bevestigingen van de regel dat het beroep op bepalingen van een nationale Grondwet niet mogelijk is om bepalingen van het Gemeenschapsrecht te beperken, H.v.J., Commissie t. Italië, 11 april 1978, nr. 100/77, *Jur.*, 1978, blz. 879, ov. 21; H.v.J., Commissie t. België, 6 mei 1980, nr. 102/79, *Jur.*, 1980, blz. 1473, ov. 15; H.v.J., Commissie t. België, 17 december 1980, nr. 149/79, *Jur.*, 1980, blz. 3881, ov. 19; H.v.J., Commissie t. Luxemburg, 2 juli 1996, nr. C-473/93, *Jur.*, 1996, blz. I-3207, ov. 38.
Voor wat betreft de andere pijlers van het huidige EU-recht, zie o.m. H.v.J., 16 juni 2005, Puppino, C-105/03; K. Lenaerts en T. Corthout, "Of birds and hedges : the role of primacy in invoking norms of EU law", *European Law Review*, 2006, afl. 3, 287 e.v.

[7] *Voetnoot 25 van het genoemde advies:* Het Grondwettelijk Hof heeft zich tot dusver nog niet duidelijk over de verhouding tussen het afgeleid Europees recht en de Belgische Grondwet uitgesproken. De kwestie van de bevoegdheid van het Grondwettelijk Hof ten aanzien van wetgevende handelingen van Belgische overheden, ter uitvoering of ter omzetting van het Europees gemeenschapsrecht, is evenwel ter sprake gekomen in een bijdrage van M. Melchior en L. De Grève, voorzitter en emeritus-voorzitter van het Grondwettelijk Hof, waarin - weliswaar in voorzichtige en algemene bewoordingen - wordt opgemerkt :
"Si le problème était soumis à la Cour, la question de la compétence de celle-ci ne pourrait être tranchée sans tenir compte de l'article 25*bis* [devenu 34] de la Constitution relatif à l'attribution de pouvoirs déterminés à des institutions de droit international public telles que les Communautés européennes" ("Protection constitutionnelle et protection internationale des droits de l'hommes: concurrence ou complémentarité ?", verslag van het Arbitragehof voor de IX^{e} Conferentie van de Europese Grondwettelijke hoven van 10 tot 13 mei 1993, *R.U.D.H.*, 1995, (217), blz. 228, nr. 43).
De stelling dat artikel 34 van de Grondwet ertoe leidt dat de Grondwet niet ingeroepen kan worden tegen bepalingen van het Europees recht, zij het dan in dit geval tegen bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap zelf, zoals geïnterpreteerd door het Hof van Justitie, is uitdrukkelijk bijgevallen door R.v.St., afd. adm., Goosse, nr. 62.921, en Orfinger, nr. 62.922, 5 november 1996, *C.D.P.K.*, 1997, 134, met verslag O. Daurmont; *J.T.*, 1997, 254, met noot R. Ergec.

[8] Voornoemd advies nr. 44.028/AV van 29 januari 2008, nr. 10.

Gelet onder meer op wat hierboven uiteengezet is in punt 3.2, gelden dezelfde bedenkingen voor regelingen die aangenomen zouden worden in overleg met de andere staten die partij zijn bij het voorliggende verdrag en met de Europese instellingen.

6.1. Artikel 3 onder titel III "Begrotingspact" van het voorliggende verdrag behoort evenwel nader te worden onderzocht.

6.2.1. In essentie schrijft lid 1 van dit artikel voor dat de verdragsluitende partijen "naast en onverminderd hun verplichtingen uit hoofde van het recht van de Europese Unie"[9] verschillende regels moeten toepassen die betrekking hebben op de hierna vermelde punten en die voortvloeien uit het interne recht op de wijze zoals hierna vermeld in punt 6.2.3.

Wat artikel 3, lid 1, a) tot d), betreft kunnen die regels weergegeven worden als volgt:

a) De begrotingssituatie van hun "algemene overheid" moet "in evenwicht zijn of een overschot vertonen".[10]

b) Daartoe moet het jaarlijkse structurele saldo van de "algemene overheid"[11] "voldoe[n] aan de landspecifieke middellangetermijndoelstelling, als bepaald in het herziene stabiliteits- en groeipact, met als benedengrens een structureel tekort van 0,5 % van het bruto binnenlands product tegen marktprijzen", en verbinden de staten zich ertoe te zorgen voor een "snelle convergentie naar hun respectieve middellangetermijndoelstelling", volgens een tijdschema "[voorgesteld door de Europese Commissie] met inachtneming van de landspecifieke houdbaarheidsrisico's". De vooruitgang in die zin "word[t] geëvalueerd op basis van een algehele beoordeling met het structurele saldo als ijkpunt, die een analyse omvat van de uitgaven ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, overeenkomstig het herziene stabiliteits- en groeipact".[12]

De benedengrens van 0,5% waarvan hierboven sprake "kan […] maximaal oplopen tot een structureel tekort van 1,0% van het bruto binnenlands product tegen marktprijzen" "wanneer de verhouding tussen de algemene overheidsschuld en het bruto binnenlands product tegen marktprijzen aanzienlijk kleiner is dan 60% en wanneer de risico's wat betreft de houdbaarheid op lange termijn van de overheidsfinanciën laag zijn".[13]

---

[9] Deze verwijzing bevestigt het verband tussen het verdrag en het recht van de Europese Unie, waarop hierboven onder punt 3.3 is gewezen en dat ook wordt aangetoond door de bepaling van artikel 3, lid 3, eerste alinea, van het verdrag, luidens hetwelk "voor de toepassing van dit artikel gelden de definities van artikel 2 van het aan de Verdragen van de Europese Unie gehechte Protocol (nr. 12) betreffende de procedure bij buitensporige tekorten".

[10] Artikel 3, lid 1, a), van het verdrag.

[11] Luidens artikel 3, lid 3, tweede alinea, a), van het verdrag "[betekent] het 'jaarlijks structureel saldo van de algemene overheid' het jaarlijks conjunctuurgezuiverde saldo, ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen".

[12] Artikel 3, lid 1, b), van het verdrag.

[13] Artikel 3, lid 1, d), van het verdrag.

c) "De verdragsluitende partijen mogen uitsluitend in de in lid 3, onder b), bepaalde uitzonderlijke omstandigheden tijdelijk afwijken van hun respectieve middellangetermijndoelstelling of van het aanpassingstraject in die richting".[14]

6.2.2. Krachtens artikel 3, lid 1, e), van het verdrag moet "indien significante afwijkingen van de middellangetermijndoelstelling of van het aanpassingstraject in die richting worden vastgesteld" "automatisch een correctiemechanisme in werking [treden]", dat "onder meer [inhoudt] dat de betrokken verdragsluitende partij maatregelen dient uit te voeren om de afwijkingen binnen een welbepaalde termijn te corrigeren".[15]

Dat mechanisme, waarin ook moet worden voorzien in het interne recht van iedere verdragsluitende partij op de wijze zoals hierna vermeld in punt 6.2.3, moet daarin worden opgenomen met volstrekte inachtneming van de "prerogatieven van de nationale parlementen"[16] "op basis van door de Europese Commissie voor te stellen gemeenschappelijke beginselen inzake met name de aard, de omvang en het tijdschema voor de corrigerende maatregelen die moeten worden genomen, ook in het geval van uitzonderlijke omstandigheden, en de taak en de onafhankelijkheid van de instellingen die op nationaal niveau verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de naleving van de in lid 1 bedoelde regels".[17]

6.2.3. De regels genoemd in lid 1 van artikel 3 van het verdrag en die hierboven in de punten 6.2.1 en 6.2.2 worden samengevat, moeten "uiterlijk een jaar na de inwerkingtreding van dit Verdrag van kracht [worden] in het nationaal recht van de verdragsluitende partijen".[18-19]

Luidens artikel 3, lid 2, eerste zin, kunnen de staten die regels op twee manieren opnemen in hun interne recht:

- "middels bindende en permanente, bij voorkeur constitutionele, bepalingen"; of
- "middels bindende en permanente […] bepalingen [met] andere garanties voor de volledige inachtneming en naleving ervan gedurende de nationale begrotingsprocessen".

6.3.1. Aangezien artikel 3, lid 2, eerste zin, van het voorliggende verdrag de werkwijze waarbij de regels genoemd in artikel 3, lid 1, van het verdrag in de Grondwet worden vastgelegd, slechts voorstelt als één van de mogelijkheden die de verdragsluitende staten wordt geboden, ook al wordt vermeld dat die optie de voorkeur geniet, en de wetgever bijgevolg de grondwetgever niet bindt, geeft dat artikel 3, lid 2, ter zake geen aanleiding tot enig grondwettigheidsbezwaar.

---

[14] Artikel 3, lid 1, c), van het verdrag.

[15] Artikel 3, lid 1, e), van het verdrag.

[16] Artikel 3, lid 2, derde zin, van het verdrag.

[17] Artikel 3, lid 2, tweede zin, van het verdrag.

[18] Artikel 3, lid 2, eerste zin, van het verdrag.

[19] Krachtens artikel 14, lid 2, van het verdrag, treedt dit verdrag in principe in werking op 1 januari 2013 "op voorwaarde dat twaalf verdragsluitende partijen die de euro als munt hebben, hun akte van bekrachtiging hebben nedergelegd, of op de eerste dag van de maand volgende op de nederlegging van de twaalfde akte van bekrachtiging door een verdragsluitende partij die de euro als munt heeft, al naargelang welke van deze dagen eerder valt".

Dat geldt des te meer daar de Belgische overheid over de andere optie beschikt, namelijk het aannemen van "bindende en permanente […] bepalingen [met] andere garanties voor de volledige inachtneming en naleving ervan gedurende de nationale begrotingsprocessen".

6.3.2. Daarenboven is het eveneens aanvaardbaar dat de Belgische Staat, rekening houdend met de draagwijdte van artikel 34 van de Grondwet, die hiervoor onder de punten 3.2 en 5 in herinnering wordt gebracht, zich ertoe verbindt de "door de Europese Commissie voor te stellen gemeenschappelijke beginselen" in acht te nemen op grond waarvan het in artikel 3, lid 1, e)[20], van het verdrag genoemde automatisch correctiemechanisme op nationaal vlak wordt ingesteld.

6.4.1. Er behoort nog te worden bepaald welk instrument van Belgisch recht het meest geschikt is om, overeenkomstig artikel 3, lid 2, van het Verdrag, de "bindende en permanente bepalingen" op te nemen, waarin de in artikel 3, lid 1, van dat Verdrag vermelde regels geformuleerd worden.

De keuze van dat instrument hangt grotendeels samen met de door de Belgische overheden te maken opportuniteitskeuze.

Zij dienen in dat verband rekening te houden met het feit dat, wanneer deze bepalingen niet in de Grondwet vervat liggen, het gekozen rechtsinstrument van die aard moet zijn dat het zorgt voor "de volledige inachtneming en naleving" van die regels "gedurende de nationale begrotingsprocessen", en dit zowel ten aanzien van de federale overheid, als van de gemeenschappen, de gewesten en de ondergeschikte besturen.

Het begrip "algemene overheid" waarvan de begrotingssituatie in principe in evenwicht moet zijn of een overschot moet vertonen, en welk begrip inzonderheid gebezigd wordt in artikel 3, lid 1, a) en b), van het verdrag, of het begrip "tekort", dient immers uitgelegd te worden in het licht van artikel 2, eerste streepje, van het aan de verdragen van de Europese Unie gehechte Protocol nr. 12, waarnaar verwezen wordt in inzonderheid artikel 3, derde lid, eerste alinea, van het thans voorliggende verdrag; deze bepaling luidt als volgt:

> "In artikel 126 van [het] verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en in dit protocol wordt verstaan onder:
>
> - overheid: de algemene overheid, dat wil zeggen de centrale overheid, de regionale of lokale overheid en de fondsen voor sociale zekerheid onder uitsluiting van commerciële transacties, als omschreven in het Europees Stelsel van economische rekeningen".

6.4.2. Wat meer in het bijzonder de ondergeschikte besturen betreft, dient elk beleidsniveau de noodzakelijke maatregelen te treffen teneinde die lokale overheden op "bindende en permanente" wijze te betrekken bij de inachtneming van de regels bepaald in artikel 3, leden 1 en 2, van het verdrag.

Deze verantwoordelijkheid ressorteert in hoofdzaak onder de bevoegdheid van de gewesten, op grond van de bevoegdheden die hen zijn toevertrouwd inzonderheid krachtens de

[20] Zie punt 6.2.2 hiervoor.

artikelen 6, § 1, VIII, en 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' inzake de ondergeschikte besturen en het toezicht[21], maar ook van de gemeenschappen, op grond van hun bevoegdheden op het vlak van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, welke bevoegdheden opgenomen zijn in artikel 5, § 1, II, 2°, van dezelfde bijzondere wet;[22] zij ressorteert eveneens onder de bevoegdheid van de federale overheid inzonderheid op grond van de bevoegdheden die haar verleend worden door de voornoemde bepalingen. Deze verantwoordelijkheid op elk hiervoor vermeld bevoegdheidsniveau kan eveneens worden uitgeoefend op grond van de wetten, decreten en ordonnanties die de ondergeschikte besturen machtigen tot het treffen van uitvoeringsmaatregelen, op grond van artikel 6, § 1, VIII, tweede lid, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980[23] en van artikel 46 van de gewone wet van 9 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'[24], en die de financiering daarvan regelen op grond van artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 10°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980[25], alsook op grond van het specifiek toezicht dat door die bevoegdheidsniveaus wordt uitgeoefend in het kader van hun bevoegdheden op grond van artikel 7, § 1, tweede lid, van dezelfde bijzondere wet.[26-27]

---

[21] Deze bepalingen zijn toepasselijk verklaard op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest door artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen'**.** Zie eveneens, bijvoorbeeld, de bevoegdheid die artikel 6, § 1, III, 10°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gewesten opdraagt wat betreft de polders en wateringen.

[22] Deze bepaling is toepasselijk verklaard op de Duitstalige Gemeenschap door artikel 4, § 2, van de wet van 31 december 1983 'tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap' en op de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest door artikel 63, eerste lid, van de voornoemde bijzondere wet van 12 januari 1989.

[23] Deze bepaling is toepasselijk verklaard op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest door artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen'. Fundamenteler is dat in die bepaling het verband gehuldigd wordt tussen de toekenning van een bevoegdheid aan een bepaald beleidsniveau en de bevoegdheid om opdrachten toe te vertrouwen aan de plaatselijke besturen.

[24] Deze bepaling is toepasselijk verklaard op de Duitstalige Gemeenschap door artikel 82 van de voornoemde wet van 31 december 1983 en op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest door artikel 4 van de voornoemde bijzondere wet van 12 januari 1989.

[25] Deze bepaling is toepasselijk verklaard op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest door artikel 4 van de voornoemde bijzondere wet van 12 januari 1989. Fundamenteler is dat in die bepaling het verband gehuldigd wordt tussen de bevoegdheid om opdrachten toe te vertrouwen aan de plaatselijke besturen en de financiering van die opdrachten.

[26] Deze bepaling is toepasselijk verklaard op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest door artikel 4 van de voornoemde bijzondere wet van 12 januari 1989. Fundamenteler is dat in die bepaling het verband gehuldigd wordt tussen de bevoegdheid om opdrachten toe te vertrouwen aan de plaatselijke besturen en het bijzondere toezicht daarop. Zie eveneens, in dat verband, artikel 63, tweede lid, van de voornoemde bijzondere wet van 12 januari 1989, wat betreft de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

[27] In verband met de bevoegdheden van het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie die naar hen zijn overgeheveld door de Franse Gemeenschap op grond van artikel 138 van de Grondwet, zie artikel 4, 1°, dat gemeenschappelijk is aan het decreet van de Franse Gemeenschap nr. II van 19 juli 1993 'tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie'**,** aan het decreet van het Waals Gewest nr. II en aan het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie nr. III die beide de datum dragen van 22 juli 1993 en hetzelfde opschrift hebben als het voornoemde decreet van de Franse Gemeenschap van 19 juli 1993. Er behoort eveneens rekening te worden gehouden met de bevoegdheden die door het Waals Gewest zijn overgeheveld naar de Duitstalige Gemeenschap met betrekking tot verschillende materies die ressorteren onder de bevoegdheid van de ondergeschikte besturen, inzonderheid het toezicht op de gemeenten en op meergemeentepolitiezones die uitsluitend gelegen zijn in het Duitse taalgebied, door artikel 1 dat gemeenschappelijk is aan de decreten van 27 mei 2004 van het Waals Gewest en van 1 juni 2004 van de Duitstalige Gemeenschap 'betreffende de uitoefening door de Duitstalige Gemeenschap van sommige bevoegdheden van het Waalse Gewest inzake de ondergeschikte besturen'.

6.4.3. Gelet op hetgeen voorafgaat, laat het zich aanzien dat de verschillende bevoegdheidsniveaus die het federale België vormen, voor de uitvoering van artikel 3, leden 1 en 2, van het thans voorliggende verdrag en voor de aanneming in het Belgisch recht "van bindende en permanente […] bepalingen" die zorgen voor "de volledige inachtneming en naleving […] gedurende de nationale begrotingsprocessen" van de regels die vervat zijn in artikel 3, lid 1, van het verdrag, en waarbij ook rekening gehouden moet kunnen worden met de "gemeenschappelijke beginselen" die zullen worden voorgesteld door de Europese Commissie, zoals bepaald in lid 2, tweede zin, een samenwerkingsakkoord zouden kunnen sluiten op grond van artikel 92*bis* van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, in welk akkoord eveneens een regeling uitgewerkt zou moeten worden wat betreft de betrokkenheid van de lokale besturen, met inachtneming van de respectieve bevoegdheden van elkeen van de ondertekenaars van zulk een akkoord.[28]

Er zou eveneens overwogen kunnen worden om deze bevoegdheid toe te vertrouwen aan de federale wetgever die, in voorkomend geval, zou handelen met een bijzondere meerderheid, maar daarvoor zou dan wel een herziening van de Grondwet vereist zijn om hem daartoe te machtigen.

Indien ervoor gekozen zou worden de regels in kwestie, of op zijn minst de kernpunten ervan, in de Grondwet op te nemen, hetgeen behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de Grondwetgever, dient de aandacht gevestigd te worden op het feit dat, door de strakheid van zulk een werkwijze, het risico bestaat dat het moeilijker wordt om ook rekening te houden met de gemeenschappelijke beginselen die de Europese Commissie moet voorstellen aan de lidstaten met toepassing van artikel 3, lid 2, tweede zin, van het verdrag, en op grond waarvan het automatisch correctiemechanisme ingesteld moet worden waarvan sprake in deze bepaling en in artikel 3, lid 1, e), gelet inzonderheid op het feit dat deze "gemeenschappelijke beginselen" in de tijd kunnen evolueren, meer bepaald in functie van de fluctuaties van de economische conjunctuur.

6.5. Een laatste kwestie dient nog te worden onderzocht, namelijk de verenigbaarheid van de opname in het Belgisch positief recht van een automatisch correctiemechanisme, zoals bedoeld in artikel 3, lid 1, e), en lid 2, tweede en derde zin, met het beginsel van de jaarperiodiciteit van de begroting vervat in artikel 50, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, dat luidt als volgt:

"Elk Parlement keurt jaarlijks de begroting goed en sluit de rekeningen af".

Immers, eenmaal het verdrag in werking is getreden, zal de begrotingswetgever zich naar die begrotingsnormen moeten schikken. Zo zal de begrotingssituatie van de algemene overheid in beginsel in evenwicht moeten zijn of een overschot vertonen, wat *deficit spending* in principe uitsluit, en zal de begrotingswetgever het automatisch correctiemechanisme dat met toepassing van het verdrag tot stand gebracht is in acht moeten nemen.

[28] Zie in dit verband 6.4.2 hiervoor.

Artikel 50, eerste lid, van de voornoemde bijzondere wet van 16 januari 1989 verwoordt het beginsel van de jaarperiodiciteit (of annaliteit) van de begroting en verleent het Parlement de bevoegdheid om de begroting goed te keuren. Het eenjarigheidsbeginsel is niet alleen op de begrotingen van toepassing, doch ook op de rekeningen, op de ontvangsten en op de uitgaven. Dat beginsel houdt echter niet in dat geen beslissingen mogen worden genomen die de grenzen van een begrotingsjaar overschrijden.

De begrotingsnormen die in of volgens het verdrag zijn opgenomen of opgenomen zullen zijn, doen op zich geen afbreuk aan het prerogatief van het Parlement om zich jaarlijks over de begroting uit te spreken en houden evenmin in dat afgeweken dient te worden van het beginsel van de jaarperiodiciteit, ook omdat volgens de bewoordingen van artikel 3, lid 2, derde zin, van het verdrag in het automatisch correctiemechanisme "de prerogatieven van de nationale parlementen ten volle geëerbiedigd" moeten worden.

De verdragsbepalingen doen dan ook geen afbreuk aan artikel 50, § 1, eerste lid, van de voornoemde bijzondere wet van 16 januari 1989.

7. Uit hetgeen voorafgaat vloeit voort dat, enerzijds, de instemming met het thans voorliggende verdrag geen enkel grondwettigheidsbezwaar of bezwaar met betrekking tot de verenigbaarheid ervan met de voornoemde bijzondere wet van 16 januari 1989 oplevert en dat, anderzijds, onder voorbehoud dat er een andere keuze zou worden gemaakt door de bevoegde overheidsinstanties, namelijk door alle bevoegdheidsniveaus die het federale België vormen, of zelfs door de Grondwetgever, op die bevoegdheidsniveaus uitwerking gegeven kan worden aan het verdrag, in het bijzonder aan artikel 3 ervan, door middel van een samenwerkingsakkoord.

Binnen de perken die vastgesteld zijn voor een onderzoek door de afdeling Wetgeving van de Raad van State van een voorontwerp houdende instemming met een internationaal verdrag, dienen er geen andere opmerkingen te worden geformuleerd over de instemming met het voorliggende verdrag.

8. Evenwel dient te worden opgemerkt dat eveneens uitdrukkelijk moet worden ingestemd met de "notulen betreffende de ondertekening van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie", gedaan te Brussel op 2 maart 2012.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON Yves KREINS