

**Parlement francophone bruxellois**  
(Commission communautaire française)



30 mai 2008

---

SESSION ORDINAIRE 2007-2008

---

**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**

**SOMMAIRE**

---

Exposé des motifs .....	3
Projet de décret .....	49
Annexe 1 : Avis du Conseil d'Etat du 13 mai 2008.....	50
Annexe 2 : Avant-projet de décret.....	71

## EXPOSE DES MOTIFS

---

### Table des matières

I.	Introduction .....	6
II.	Evaluation globale .....	7
	1. Généralités .....	7
	2. Un Traité modificatif .....	8
	3. Symboles et terminologie .....	8
	4. Primauté du droit européen .....	8
	5. Une Union des valeurs et des droits fondamentaux .....	8
	6. Un cadre institutionnel plus démocratique, plus efficace et plus cohérent .....	9
	a) Le Parlement européen .....	9
	1. Extension des pouvoirs .....	9
	2. Composition .....	9
	b) Le Conseil européen .....	9
	c) Le Conseil .....	10
	1. Présidence .....	10
	2. Calcul de la majorité qualifiée .....	10
	3. Champ d'application de la majorité qualifiée .....	11
	d) La Commission .....	11
	e) Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité .....	11
	f) La Cour de Justice .....	11
	7. Un nouveau cadre de relations avec les Etats membres .....	12
	a. Le respect de la structure constitutionnelle des Etats membres .....	12
	b. Un dialogue renforcé avec les Parlements nationaux .....	12
	c. Le droit de retrait .....	12
	8. La démocratie participative .....	12
	9. Une clarification du cadre juridique, des objectifs, des compétences et des instruments .....	12
	10. L'approfondissement des politiques de l'Union .....	13
	a. L'action extérieure de l'Union .....	13
	1. Cohérence de l'action extérieure .....	13
	2. La politique étrangère et de sécurité commune .....	13
	3. La politique de défense .....	13
	4. Clause de solidarité .....	13
	5. Les accords internationaux .....	14
	b. L'espace de liberté, de sécurité et de justice .....	14
	1. Application de la méthode communautaire .....	14
	2. Développement de l'espace de liberté de sécurité et de justice .....	14
	c. La dimension sociale de l'Union .....	14
	d. La santé publique .....	15
	e. L'Union économique et monétaire .....	15
	1. Procédure de déficits excessifs .....	15
	2. Autonomie de la zone euro .....	15
	f. La recherche .....	15
	g. Le cadre financier de l'Union .....	15
	1. Ressources propres .....	15
	2. Cadre financier pluriannuel .....	15
	h. Les autres politiques .....	16
	11. Perspective dynamique de l'Union européenne .....	16
	a) Coopération renforcée .....	16
	b) Clauses passerelles .....	16
	c) Procédure de révision .....	16
III.	Analyse détaillée du Traité de Lisbonne .....	17
	1. Structure du Traité de Lisbonne .....	17

2. Modifications apportées au Traité sur l'Union européenne.....	17
a. Préambule.....	17
b. Dispositions communes.....	17
1. Etablissement de l'Union européenne.....	17
2. Valeurs de l'Union européenne.....	17
3. Objectifs de l'Union.....	17
4. Relations avec les Etats membres.....	18
5. Principes généraux régissant les compétences de l'Union.....	18
6. Droits fondamentaux.....	18
7. Suspension des droits.....	19
8. L'Union et son environnement proche.....	19
c. Principes démocratiques.....	19
d. Les institutions de l'Union.....	19
1. Le cadre institutionnel de l'Union.....	19
2. Le Parlement européen.....	20
3. Le Conseil européen.....	20
4. Le Conseil.....	21
5. La Commission européenne.....	21
6. Le Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.....	22
7. La Cour de Justice de l'Union européenne.....	23
e. Coopérations renforcées.....	23
f. Action extérieure et dispositions spécifiques à la PESC.....	23
1. Dispositions générales.....	23
2. Dispositions spécifiques à la PESC.....	23
3. Politique de sécurité et de défense commune.....	25
g. Dispositions finales.....	26
1. Personnalité juridique.....	26
2. Procédure de révision et clauses passerelles.....	26
3. Adhésion à l'Union.....	26
4. Droit de retrait.....	26
3. Modifications apportées au Traité instituant la Communauté européenne.....	26
a. Généralités.....	26
b. Modifications horizontales.....	26
c. Lien entre le Traité sur l'Union et le Traité sur le fonctionnement de l'Union.....	27
d. Les principes.....	27
1. Compétences de l'Union.....	27
Catégories de compétences.....	27
Compétences exclusives.....	27
Compétences partagées.....	27
Coordination des politiques économiques et de l'emploi.....	28
Les domaines d'action d'appui, de coordination et de complément.....	28
2. Dispositions d'application générale.....	28
e. Non discrimination et citoyenneté de l'Union.....	28
1. Non discrimination.....	28
2. Citoyenneté européenne.....	29
f. Les politiques et les actions internes de l'Union.....	29
1. Agriculture et pêche.....	29
2. La libre circulation des personnes, des services et des capitaux.....	29
Libre circulation des travailleurs.....	29
Liberté d'établissement.....	29
Services.....	29
Capitaux.....	30
3. Espace de liberté, de sécurité et de justice.....	30
Dispositions générales.....	30
Frontières, asile et immigration.....	30
Coopération judiciaire en matière civile.....	31
Coopération judiciaire pénale.....	31
Coopération policière.....	32
4. Transports.....	32
5. Les règles communes sur la concurrence et le rapprochement des législations.....	33
Règles de concurrence.....	33
Rapprochement des législations.....	33
6. Propriété intellectuelle.....	33
7. Politique économique et monétaire.....	33
Politique économique.....	33
Politique monétaire.....	33
8. Politique sociale.....	34

9. Education, jeunesse, sport et formation professionnelle.....	34
10. Culture.....	34
11. Santé publique.....	34
12. Protection des consommateurs.....	34
13. Industrie.....	35
14. Cohésion économique, sociale et territoriale.....	35
15. Recherche, développement technologique et espace.....	35
16. Environnement.....	35
17. Energie.....	35
18. Tourisme.....	35
19. Protection civile.....	36
20. Coopération administrative.....	36
g. Pays et territoires d'outre-mer et régions ultra-périphériques.....	36
h. Action extérieure de l'Union.....	36
1. Dispositions générales.....	36
2. Politique commerciale commune.....	36
3. Coopération au développement.....	36
4. Coopération avec les Etats tiers autres que les pays en voie de développement.....	36
5. Aide humanitaire.....	37
6. Mesures restrictives.....	37
7. Négociation des accords internationaux.....	37
8. Clause de solidarité.....	37
i. Dispositions institutionnelles.....	38
1. Les institutions.....	38
2. Actes juridiques et procédure d'adoption.....	39
Actes juridiques.....	39
Procédure législative.....	39
Actes délégués.....	39
Actes d'exécution.....	39
Procédures.....	40
3. Les organes consultatifs de l'Union.....	40
j. Dispositions financières.....	40
1. Principes généraux.....	40
2. Les ressources propres de l'Union.....	40
3. Le cadre financier pluriannuel.....	41
4. Procédure budgétaire.....	41
5. Dispositions communes.....	41
k. Coopérations renforcées.....	41
l. Dispositions générales et finales.....	42
1. Champ d'application territoriale.....	42
2. Clause de flexibilité.....	42
4. Protocoles annexés au Traité de Lisbonne.....	42
a. Protocole sur le rôle des parlements nationaux.....	42
b. Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.....	43
c. Protocole sur l'Eurogroupe.....	43
d. Protocole sur la coopération structurée permanente en matière de défense.....	43
e. Protocole sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme.....	44
f. Protocole sur le marché intérieur et la concurrence.....	44
g. Protocole sur l'application de la Charte des droits fondamentaux à la Pologne et au Royaume-Uni.....	44
h. Protocole sur l'exercice des compétences partagées.....	44
i. Protocole sur les services d'intérêt général.....	44
j. Protocole sur la mise en œuvre de l'article 9 C, paragraphe 4 du Traité sur l'Union européenne.....	44
k. Protocole sur les dispositions transitoires.....	45
5. Modification des Protocoles existants.....	45
a. Protocole intégrant Schengen dans le cadre de l'Union européenne.....	45
b. Protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande.....	46
c. Protocole sur la position du Danemark.....	46
6. Tableaux de correspondance.....	47
IV. Assentiment anticipé.....	47
Avis du Conseil d'Etat sur le Traité de Lisbonne.....	47
V. Conclusions : Conséquences du Traité pour la Commission communautaire française...	48

## I. INTRODUCTION

Le Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, soumis par le présent projet de loi à l'assentiment parlementaire, constitue l'aboutissement d'un processus qui s'est étendu sur des années.

Le processus de rénovation avait été lancé dès 2001, sous présidence belge de l'Union. La Déclaration de Laeken adoptée en décembre 2001 mettait déjà en évidence la nécessité de réformes pour rendre l'Union plus démocratique, plus efficace et plus transparente. La Déclaration de Laeken convoqua une Convention européenne qui prépara la révision des Traités et présenta un projet de « Traité établissant une Constitution pour l'Europe ». Ce projet fut soumis en juin 2003 à une Conférence intergouvernementale. Au terme de négociations qui se prolongèrent sous présidences italienne (2003) et irlandaise (2004), le Traité constitutionnel fut adopté en juin 2004 et signé à Rome le 29 octobre 2004.

Le processus de ratification fut entamé. A la fin du mois de mai 2005, 11 Etats membres avaient déjà approuvé le Traité. Dix Etats membres (Lituanie, Hongrie, Slovaquie, Italie, Grèce, Bulgarie, Roumanie, Autriche, Slovaquie, Allemagne) l'avaient approuvé par voie parlementaire. L'Espagne l'avait ratifié au terme d'une consultation populaire.

Les référendums en France (29 mai 2005) et aux Pays-Bas (1<sup>er</sup> juin 2005) se soldèrent toutefois par des résultats négatifs.

L'Union était dans une impasse. Chacun s'accordait pour souligner le besoin d'une réforme mais l'instrument qui avait été longuement et âprement négocié à cette fin ne pouvait s'appliquer. Le Traité constitutionnel devait en effet être ratifié par l'ensemble des Etats membres pour pouvoir entrer en vigueur.

Fallait-il ou non poursuivre la ratification dans les autres Etats membres ? La Belgique y était favorable. La continuation du processus de ratification était en effet de nature à peser dans le rapport de force qui allait s'établir entre les Etats attachés aux acquis du Traité constitutionnel et ceux qui voulaient s'en éloigner.

Le Conseil européen des 16 et 17 juin 2005 affirma en définitive que le résultat des référendums en France et aux Pays-Bas ne remettait pas en cause la validité de la poursuite des processus de ratification. Il précisait toutefois que le calendrier de la ratification dans les différents Etats membres pourrait, si nécessaire, être adapté à la lumière de ces développements et décidait de lancer une période de réflexion tant au niveau européen qu'au niveau national sur l'avenir de l'Union.

Le processus de ratification se poursuivit. La Lettonie, Chypre, Malte, le Luxembourg – par référendum –, l'Estonie, la Belgique et la Finlande ratifièrent à leur tour le Traité constitutionnel.

Dix-huit pays, c'est-à-dire 2/3 des Etats membres, l'ont finalement approuvé. L'Irlande, le Portugal, le Danemark et la Suède, tout en ne procédant pas à la ratification, ont continué à manifester leur soutien au texte approuvé en 2004.

Le Conseil européen de juin 2006 arriva sans que les conditions politiques qui auraient permis de relancer le processus soient réunies. La France et les Pays-Bas n'étaient pas encore en mesure d'indiquer clairement les modifications qui auraient pu permettre de relancer le processus.

Le Conseil européen décida dès lors de prolonger la période de réflexion. Il convint aussi qu'avant de pouvoir réexaminer le « texte » du Traité constitutionnel, il fallait améliorer le « contexte ». Il mit ainsi l'accent sur l'obtention de résultats concrets dans les politiques à mener au bénéfice des citoyens et sur la mise en œuvre de projets.

Le Conseil européen de juin 2006 chargea toutefois également la future présidence allemande de lui présenter un rapport en juin 2007, c'est-à-dire après les élections présidentielles en France. Ce rapport devait faire le bilan des débats autour du Traité constitutionnel et analyser les possibilités de relance.

Une question fondamentale devait être réglée. Quelle serait la base de ce processus de relance ? Différentes pistes étaient lancées dans le débat public. Une piste consistait à mettre en œuvre certains éléments figurant dans le Traité constitutionnel sur base des Traités existants (« *cherry picking* »). Une autre visait à adopter un nouveau Traité qui aurait été limité aux réformes institutionnelles. Ces pistes ne correspondaient toutefois pas à l'approche de la Belgique, ni à celle des autres Etats membres ayant approuvé le Traité. Le Traité constitutionnel constituait un compromis global qui portait tant sur la réforme des institutions que sur l'approfondissement des politiques. Il fallait éviter que les débats ne se développent uniquement en partant des préoccupations exprimées en France, aux Pays-Bas et dans certains Etats membres qui, bien qu'ils s'étaient engagés par leur signature, n'avaient pas poursuivi la procédure d'approbation du Traité constitutionnel.

Une réunion des Etats ayant ratifié ou soutenant le Traité constitutionnel, qui se tint à Madrid le 26 janvier 2007, permit d'équilibrer l'exercice. Les participants à cette réunion rappelèrent en effet leur attachement à la substance et à l'équilibre du Traité constitutionnel.

C'est la Présidence allemande qui relança le processus au cours du premier semestre 2007. La Déclaration de Berlin adoptée le 25 mars 2007 à l'occasion du 50<sup>e</sup> anniversaire du Traité de Rome fixa d'abord pour objectif « d'asseoir l'Union européenne sur des bases communes renouées d'ici les élections au Parlement européen de 2009 ».

La Présidence allemande multiplia ensuite les consultations en vue d'aboutir à une décision au Conseil européen de juin. L'objectif de la Présidence était de faire adopter un mandat qui ne se contente pas d'identifier les points soumis à l'examen de la Conférence intergouvernementale mais qui apporte également les réponses aux questions soulevées.

Le pari fut réussi. Le Conseil européen de juin 2007 adopta dans la nuit du 22 au 23 juin 2007 un mandat précis pour la CIG 2007. Compte tenu de la complexité de l'exercice, ce résultat doit être considéré comme un succès majeur de la Présidence allemande.

Aux termes du mandat, l'approche d'un Traité unique consolidé était abandonnée. La méthode choisie consista à modifier les Traités existants. Le mandat indiquait de manière précise quelles modifications résultant du Traité constitutionnel devaient être intégrées dans les Traités actuels et de quelle manière ces modifications devaient être apportées. Si le mandat s'écartait du texte du Traité constitutionnel quant à sa forme et sur certains éléments de sa substance, il en préservait toutefois les acquis fondamentaux.

La Conférence intergouvernementale fut ouverte le 23 juillet 2007. Le caractère détaillé du mandat conféra à la CIG une nature largement juridique. Il s'agissait en effet de traduire le contenu du mandat en termes de Traités. Un groupe d'experts juridiques fut réuni à cette fin. Le résultat de ses travaux fut soumis aux chefs d'Etat et de gouvernement lors du Sommet informel de Lisbonne des 18 et 19 octobre.

Après que le Sommet informel eut réglé les dernières questions en suspens, la Conférence intergouvernementale adopta le Traité. La signature eut lieu à Lisbonne le 13 décembre 2007.

Le Traité de Lisbonne a évidemment des limites. Des concessions ont dû être faites pour réunir l'unanimité nécessaire à son adoption. Ces concessions vinrent de part et d'autre. Le Traité de Lisbonne a toutefois le mérite de sortir l'Union de l'impasse dans laquelle les référendums français et néerlandais l'avaient placée. Il ne constitue pas pour autant le résultat d'une recherche de compromis à n'importe quel prix. En préservant les principales innovations du Traité constitutionnel, il réalise surtout des avancées significatives par rapport aux Traités actuellement en vigueur.

Le Traité de Lisbonne a, sur le plan interne, été défini comme un Traité de caractère mixte. Il couvre en effet pour partie des domaines de compétences qui relèvent des Régions et des Communautés. Une coordination étroite a été organisée, tout au long du processus, afin d'associer les autorités fédérales et les autorités des entités fédérées à la définition de la position de la Belgique. Le Parlement fédéral a également été informé des développements de la négociation dans le cadre du Comité d'avis pour les questions européennes.

## II. EVALUATION GLOBALE

### 1. Généralités

Le Traité de Lisbonne modifie le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne tels qu'ils ont été révisés pour la dernière fois par le Traité de Nice. Il ne modifie pas le Traité constitutionnel qui, à défaut d'une ratification par l'ensemble des Etats membres, n'est jamais entré en vigueur.

Cette précision est importante dans l'évaluation du Traité qui est soumis à l'assentiment parlementaire. Le Traité de Lisbonne traduit certains reculs par rapport au Traité constitutionnel. Il en préserve toutefois les éléments essentiels qui constituent autant d'avancées par rapport aux Traités actuels. Le choix qui, dans le cadre du processus de ratification, est soumis aux Etats membres n'est donc pas un choix entre le Traité de Lisbonne et le Traité constitutionnel mais un choix entre l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et le maintien des Traités tels qu'ils résultent du Traité de Nice.

L'Union sera, aux termes du Traité de Lisbonne, plus démocratique. La Charte des droits fondamentaux – qui n'est à ce stade qu'une déclaration politique – n'est pas intégrée dans le Traité mais une disposition précise que l'Union respecte les droits, libertés et principes énoncés dans la Charte qui a la même valeur juridique que les Traités. Si une dérogation est prévue pour l'application de la Charte au Royaume-Uni et à la Pologne, cette formule reste préférable à d'autres options qui auraient réduit la portée de l'instrument. Le Traité de Lisbonne prévoit par ailleurs l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de

l'homme. Il étend de manière substantielle les pouvoirs du Parlement européen dans ses fonctions de co-législateur, d'autorité budgétaire et de contrôle politique. Le Traité de Lisbonne associe aussi davantage les parlements nationaux aux travaux de l'Union en particulier dans le contrôle de la subsidiarité. Il crée un droit d'initiative populaire. Il étend la compétence de la Cour de Justice. Il reconnaît la structure constitutionnelle des Etats membres, y compris en ce qui concerne l'autonomie régionale.

L'action de l'Union sera aussi plus efficace et plus cohérente. Le Traité de Lisbonne introduit la personnalité juridique unique de l'Union. Il étend la méthode communautaire et adapte le cadre institutionnel. Il facilite la prise de décision au sein du Conseil. Le nouveau calcul de la majorité qualifiée devrait, même si sa mise en œuvre est différée dans le temps, réduire les possibilités de blocage. Le champ d'application de la majorité qualifiée est étendu de manière significative. Le Traité donne un élan nouveau aux politiques de l'Union et en particulier à son action extérieure, à la défense et l'espace de liberté, de sécurité et de justice. L'autonomie de décision de la zone euro est étendue. Une clause sociale horizontale est insérée. Une base juridique spécifique est établie pour les services d'intérêt général. Cette base juridique est complétée par un Protocole qui ne figurait pas dans le Traité constitutionnel. Tenant compte des récents développements, le Traité de Lisbonne innove aussi en se référant de manière explicite à la lutte contre le changement climatique et en complétant la base juridique dans le domaine de l'énergie.

Le cadre d'action de l'Union est clarifié. Le Traité de Lisbonne met fin, tout en soulignant la spécificité de la politique étrangère et de sécurité, à la division artificielle en piliers. Il clarifie les compétences respectives de l'Union et de ses Etats membres. Il simplifie les instruments législatifs et exécutifs entre lesquels une hiérarchie des normes est établie.

Pour réunir un consensus et préserver ces différents acquis, il fallut renoncer à certains éléments du Traité constitutionnel. Certains de ces éléments sont de forme. Ces différences formelles par rapport au Traité constitutionnel affectent la transparence et la visibilité du projet européen. Elles ne se traduisent toutefois pas en termes de contenu. D'autres éléments portent en revanche sur la substance. Même s'ils restent en nombre limité, ils modifient certaines des règles qui avaient été convenues en 2004.

Parmi les différences formelles, il y a d'abord le changement de structure du Traité et le remplacement, dans le Traité, du texte de la Charte des droits fondamentaux par une disposition qui y fait référence et qui lui confère un caractère juridiquement contraignant. Il y a aussi l'abandon des éléments symboliques ou terminologiques (termes « Constitution », « Ministre des Affaires Etrangères de l'Union », « lois européennes », symboles de l'Union) qui avaient été introduits par le Traité constitutionnel. Le principe de la primauté du droit européen n'est par ailleurs pas inscrit dans le Traité alors qu'il l'était dans le Traité constitutionnel. Une déclaration rappelle toutefois que ce principe est consacré par une jurisprudence constante de la Cour de Justice. Le Traité de Lisbonne intègre aussi différentes déclarations et dispositions qui, sans altérer la substance, rappellent les limites des compétences de l'Union et la spécificité de la politique étrangère et de sécurité. La spécificité de la PESC est aussi soulignée par le maintien des dispositions qui lui sont propres dans le Traité sur l'Union européenne alors que les dispositions afférentes aux autres domaines de l'action extérieure figurent dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union.

Les principales différences de fond avec le Traité constitutionnel sont les suivantes.

Le Traité de Lisbonne élargit les régimes dérogatoires. Il étend l'opt out britannique et irlandais à la coopération policière et à la coopération judiciaire pénale. Il prévoit un opt out pour l'application de la Charte au Royaume-Uni et à la Pologne. Ces formules – même si elles sont regrettables – permettent toutefois à ceux qui le souhaitent d'aller de l'avant.

Le nouveau calcul de la majorité qualifiée n'entrera pas en vigueur en 2009 mais en 2014. Il sera assorti d'un régime transitoire allant jusque 2017. Dans un nombre très limité de cas, l'unanimité est en outre rétablie. La simplification du calcul de la majorité qualifiée est toutefois acquise et l'extension de la majorité qualifiée reste substantielle.

Le compromis d'Ioannina – qui permet de prolonger les négociations en cas d'opposition d'une minorité significative – est aussi renforcé. Il n'est toutefois pas intégré dans le droit primaire de l'Union et son usage ne peut empêcher indéfiniment la prise de décision.

Le rôle des parlements nationaux dans le cadre du contrôle de la subsidiarité est renforcé. Le droit d'initiative de la Commission est toutefois préservé.

Le Traité de Lisbonne précise enfin que, s'agissant d'un nombre très limité de nouveaux domaines d'action attribués à l'Union, celle-ci ne peut agir par voie d'harmonisation. L'Union pourra toutefois, en ces domaines, agir par des mesures de coordination ou d'appui.

## 2. Un Traité modificatif

Le Traité de Lisbonne se présente, comme les Traités de Maasticht, d'Amsterdam et de Nice, comme un Traité modifiant les Traités existants. L'approche d'un Traité unique consolidé, qui était celle du Traité constitutionnel, est abandonnée.

Ce changement de méthode entendait répondre aux arguments de ceux qui s'étaient opposés au Traité constitutionnel en raison non pas des innovations qu'il avait apportées mais de la reprise dans un texte à vocation constitutionnelle de politiques existantes.

Le retour à la méthode classique de révision des Traités a un effet négatif sur la lisibilité du texte qu'on ne saurait nier. Alors que le Traité constitutionnel entendait – du moins dans sa première partie – présenter un aperçu compréhensible du projet européen, le Traité de Lisbonne consiste en une énumération des modifications ponctuelles apportées aux Traités existants.

Si ce défaut de transparence est regrettable, il convient en revanche de se féliciter de ce que les principales innovations du Traité constitutionnel soient intégrées dans les Traités actuels.

Le Traité sur l'Union européenne est modifié de manière à intégrer les modifications et innovations apportées par le Traité constitutionnel portant sur les dispositions communes, les institutions, la coopération renforcée, les dispositions générales sur l'action extérieure et les dispositions spécifiques sur la PESC et les dispositions finales.

Le Traité instituant la Communauté européenne est renommé « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » et intègre – à l'exception d'un nombre limité d'éléments qui avaient été identifiés dans le mandat de la CIG –, l'ensemble des innovations introduites par le Traité constitutionnel.

## 3. Symboles et terminologie

L'inscription dans le Traité constitutionnel des symboles de l'Union (drapeau, hymne, devise, monnaie, journée de l'Europe) ainsi que l'utilisation de termes tels que « Constitution européenne », « Ministre des Affaires Etrangères de l'Union » ou « loi européenne », avaient – comme l'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans le Traité – servi d'arguments à ceux qui prétendaient que le Traité avait pour vocation de créer un super Etat européen au sein duquel les souverainetés nationales auraient été dissoutes. Cet argumentaire était évidemment fallacieux. Les symboles de l'Union existent indépendamment du Traité et l'adaptation de la terminologie n'avait pour but que de renforcer la lisibilité du projet européen.

Les symboles ne sont pas mentionnés dans le Traité de Lisbonne. Seul l'euro – qui est évidemment davantage qu'un symbole – est visé dans le cadre des objectifs de l'Union. Un groupe de 16 Etats membres – dont la Belgique – ont toutefois, dans une déclaration annexée au Traité de Lisbonne, rappelé leur attachement aux symboles de l'Union.

Les termes « constitution » ou « constitutionnel » ne sont pas repris. Le titre de « Ministre des Affaires étrangères » est remplacé par « Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ». Les termes « lois » et « lois-cadre » sont abandonnés au profit du maintien des termes « règlements », « directives » et « décisions ».

## 4. Primauté du droit européen

Le Traité constitutionnel avait consolidé la jurisprudence de la Cour de Justice en consacrant le principe de la primauté du droit européen dans un texte de Traité. Certains Etats membres contestaient le maintien de cette disposition qui soulignait de manière trop visible le caractère supranational de l'Union européenne. Pour d'autres, dont la Belgique, il importait toutefois d'éviter que l'abandon de cette disposition puisse être interprété comme un signe d'incertitude sur la validité même du principe.

La primauté du droit européen ne fera en définitive pas l'objet d'un article du Traité. La déclaration n° 17 indique toutefois que « La Conférence rappelle que, selon une jurisprudence constante, les Traités et le droit adopté par l'Union sur la base des Traités priment le droit des Etats membres, dans les conditions définies par la jurisprudence de la Cour de Justice ». En outre, un avis du service juridique du Conseil est annexé à l'acte final de la Conférence. Cet avis souligne que le fait que le principe de primauté ne soit pas inscrit dans le Traité de Lisbonne ne modifie en rien l'existence de ce principe ni la jurisprudence en vigueur de la Cour de justice.

## 5. Une Union des valeurs et des droits fondamentaux

L'article 2 du Traité sur l'Union européenne intègre les valeurs de l'Union que le Traité constitutionnel avait mises en évidence :



le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme. Pour pouvoir adhérer à l'Union européenne, un Etat doit respecter ces valeurs.

La Charte des droits fondamentaux n'est pas intégrée dans le Traité. La visibilité de ces droits en est malheureusement amoindrie. L'article 6 TUE précise toutefois que l'Union reconnaît les droits, les libertés et les droits fondamentaux énoncés dans la Charte laquelle a la même valeur juridique que les Traités. Ayant même valeur juridique que les Traités, la Charte s'impose aux institutions européennes et aux Etats membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. Un régime dérogatoire est prévu pour le Royaume-Uni et la Pologne. Ce régime dérogatoire, pour insatisfaisant qu'il soit, était toutefois préférable à une autre option, un moment évoquée, qui aurait consisté à limiter le caractère contraignant de la Charte aux seules institutions.

Le Traité de Lisbonne prévoit aussi que l'Union adhérera à la Convention européenne des droits de l'homme. La décision formelle d'adhésion devra être adoptée à l'unanimité et non pas à la majorité qualifiée comme l'avait prévu le Traité constitutionnel.

## 6. Un cadre institutionnel plus démocratique, plus efficace et plus cohérent

Pour servir adéquatement le projet européen, l'Union a besoin d'institutions fortes et légitimes. La Déclaration de Laeken de décembre 2001 identifiait déjà la nécessité d'adapter les institutions de l'Union européenne à l'élargissement. Le Traité constitutionnel avait proposé de profondes modifications institutionnelles pour répondre à ce besoin. Ces innovations ont été préservées dans le Traité de Lisbonne.

### a) Le Parlement européen

#### 1. Extension des pouvoirs

Le Traité de Lisbonne préserve l'extension des pouvoirs du Parlement européen qu'avait prévue le Traité constitutionnel.

Le Parlement élira le Président de la Commission sur la base d'une candidature que lui soumettra le Conseil européen. Sur le plan formel, la procédure ne varie pas fondamentalement de la procédure actuelle puisque la désignation du Président de la Commission doit déjà être approuvée par le Parlement européen.

Le Traité innove cependant en indiquant que la proposition d'un candidat par le Conseil européen devra tenir compte du résultat des élections au Parlement européen. Une déclaration précise aussi que des consultations auront lieu entre le Parlement européen et le Conseil européen avant la désignation d'un candidat par ce dernier.

Outre le droit d'élire le Président de la Commission, le pouvoir du Parlement européen est renforcé par l'extension de son pouvoir de co-législateur (codécision) à de nombreux domaines. Le Traité de Lisbonne introduit la codécision dans des domaines où il n'existait pas comme la politique agricole, la coopération judiciaire pénale ou la politique commerciale commune. La codécision du Conseil et du Parlement européen s'appliquera désormais à 95 % des législations européennes.

Le rôle du Parlement européen est également étendu dans le cadre de la révision de la procédure budgétaire et de l'approbation

des Traités conclus par l'Union européenne notamment en matière de justice et d'affaires intérieures et de politique commerciale.

Le Parlement européen acquiert aussi le droit de proposer une révision des Traités.

## 2. Composition

Le mandat de la CIG avait prévu d'intégrer les dispositions du Traité constitutionnel dans le nouveau Traité.

Le Traité constitutionnel – au contraire des Traités actuels – ne fixait pas le nombre de sièges attribués à chaque Etat membre. Il ne définissait qu'une procédure pour la répartition des sièges. Le Traité constitutionnel disposait en effet que : « Le Conseil adopte à l'unanimité, sur initiative du Parlement européen et avec son approbation, une décision fixant la composition du Parlement européen ».

Cette décision doit toutefois respecter certains paramètres :

- Nombre maximal de députés européens : 750;
- Nombre maximal de députés européens par Etat membre : 96 (au lieu de 99 pour l'Allemagne);
- Nombre minimal de députés européens par Etat membre : 6 (au lieu de 5 pour Malte);
- La répartition doit être assurée de manière dégressivement proportionnelle.

Une proposition de répartition des sièges pour la période 2009-2014, approuvée sur ce base de ces critères par le Parlement européen le 11 octobre 2007, ne satisfaisait toutefois pas l'Italie. Le nombre de députés européens attribués à l'Italie était en effet moindre que le nombre de députés européens attribués à la France (+2) et au Royaume Uni (+1) alors que ces trois pays avaient jusqu'ici la même représentation. Le gouvernement italien fit valoir que le critère qui devait être pris en compte pour la répartition des sièges est, au terme du nouveau Traité, celui du nombre de citoyens et non le chiffre de la population sur base duquel la répartition avait été effectuée.

La question aurait pu être techniquement dissociée de l'adoption du Traité. Elle y était toutefois politiquement liée. Au terme du Sommet informel de Lisbonne des 18 et 19 octobre 2007, il fut en définitive décidé que le Président du Parlement européen ne serait pas compté dans le nombre maximum de députés européens ce qui de facto portait ce nombre à 751 et libérait un siège qui sera attribué à l'Italie pour la législature 2009-2014. La Belgique conservera, pour sa part, 22 députés européens durant la législature 2009-2014 ainsi que l'avait déjà prévu le Traité de Nice. Le nombre actuel de 24 députés européens belges n'avait en effet été prévu dans le Traité de Nice qu'à titre transitoire jusque l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie.

Pour la période postérieure à 2014, une nouvelle décision devra être adoptée sur la base du nouveau Traité.

### b) Le Conseil européen

Le Traité de Lisbonne intègre les modifications apportées par le Traité constitutionnel à l'organisation et au fonctionnement du Conseil européen.

Le Conseil européen qui se réunit au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, est érigé en institution de l'Union qui se réunira au moins deux fois par semestre.

Le Traité dote le Conseil européen d'une présidence stable. Le Président du Conseil européen sera en effet désigné par le Conseil européen pour une durée de deux ans et demi, renouvelable une fois.

Cette formule qui se substitue à la rotation semestrielle actuellement en vigueur donnera davantage de stabilité et de visibilité à la fonction.

Il fallait toutefois éviter que la désignation d'un Président stable du Conseil européen n'affecte l'équilibre institutionnel de l'Union au détriment de la Commission ou qu'elle ne favorise les tensions entre institutions communautaires.

Le rôle du Président du Conseil européen a été circonscrit à cette fin.

La mission du Président du Conseil européen sera de présider et d'animer les travaux du Conseil européen. Il devra toutefois assurer la préparation et la continuité en étroite coopération avec le Président de la Commission et sur la base des travaux du Conseil Affaires Générales.

Le Président du Conseil européen représentera à son niveau l'Union dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité de l'Union. Ce rôle de représentation externe ne pourra toutefois pas porter atteinte aux compétences du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

Il faut par ailleurs noter que la déclaration annexée au Traité de Nice qui prévoit que le Conseil européen se réunit à Bruxelles reste d'application.

## c) *Le Conseil*

### 1. *Présidence*

Les dispositions du Traité constitutionnel sont préservées. La présidence des formations du Conseil (niveau des Ministres) sera assurée collectivement par un groupe de 3 Etats membres qui sera en place pour une période de 18 mois. Au sein de ce groupe, chaque Etat membre présidera, sauf arrangement différent entre les membres, l'ensemble des formations (sauf le Conseil Affaires Etrangères qui sera présidé par le Haut Représentant) pendant six mois et recevra l'assistance des deux autres membres. La future présidence belge du second semestre 2010 fera ainsi partie d'une présidence collective qui associera également l'Espagne (1<sup>er</sup> semestre 2010) et la Hongrie (1<sup>er</sup> semestre 2011).

### 2. *Calcul de la majorité qualifiée*

Le calcul de la majorité qualifiée a constitué, depuis les travaux de la Convention européenne jusqu'au Sommet informel de Lisbonne d'octobre 2007, une des difficultés majeures de la négociation.

Aux termes de négociations particulièrement âpres, un compromis avait été dégagé et intégré dans le Traité constitutionnel.

La majorité qualifiée était établie à 55 % des Etats membres et 65 % de la population de l'Union européenne lorsque le Conseil statue sur proposition de la Commission et à 72 % des Etats membres et 65 % de la population lorsque le Conseil ne décide pas sur proposition de la Commission. Une minorité de blocage devait toujours comprendre au moins 4 Etats membres.

La Pologne – dont la position est avantagée par la pondération des voix du Traité de Nice – tira toutefois parti de la réouverture des négociations pour remettre une nouvelle fois en question le calcul de la majorité qualifiée. Elle avait pourtant approuvé la nouvelle définition de la majorité qualifiée en signant le Traité constitutionnel.

Le Traité de Lisbonne maintient en définitive le calcul de la majorité qualifiée tel qu'il avait été défini par le Traité constitutionnel mais il prévoit un report de sa mise en application. Le nouveau calcul de la majorité ne prendra effet que le 1<sup>er</sup> novembre 2014 et non au 1<sup>er</sup> novembre 2009. En outre pendant une période transitoire allant du 1<sup>er</sup> novembre 2014 au 31 mars 2017, un Etat membre pourra toujours demander, par rapport à une décision particulière, que le calcul de la majorité qualifiée se fasse sur base du Traité de Nice.

Le projet de décision consacrant le compromis d'Ioannina fut également renforcé. Le compromis d'Ioannina consiste en un mécanisme qui permet de prolonger les négociations dans l'hypothèse où les Etats qui s'opposent à une décision ne forment pas une minorité de blocage mais s'en rapprochent. Entre le 1<sup>er</sup> novembre 2014 et le 31 mars 2017, le compromis d'Ioannina sera d'application selon les modalités prévues dans le Traité constitutionnel. Le Conseil devra ainsi, dans un délai raisonnable, poursuivre ses efforts en vue de répondre aux préoccupations exprimées si les Etats s'opposant à la mesure représentent au moins  $\frac{3}{4}$  du niveau de population ou  $\frac{3}{4}$  des Etats membres nécessaires pour former une minorité de blocage. A partir du 1<sup>er</sup> avril 2017, les pourcentages nécessaires pour activer le mécanisme seront moindres. Ils ne s'élèveront plus qu'à 55 % du niveau de population ou 55 % des Etats membres nécessaires pour former une minorité de blocage.

Lors du Sommet informel de Lisbonne d'octobre 2007, la Pologne demanda que le mécanisme d'Ioannina ne fasse pas l'objet d'une décision du Conseil mais qu'elle soit intégrée dans le Traité lui-même. Cette demande ne fut pas satisfaite. Il fut toutefois convenu que la décision serait adoptée avant la signature du Traité de Lisbonne et qu'elle ne pourrait être modifiée qu'après délibération du Conseil européen qui se prononce au consensus.

Si les développements de la négociation ont abouti à un système relativement complexe, il reste que le nouveau calcul de la majorité qualifiée facilitera le processus de décision au sein de l'Union. La probabilité d'atteindre une minorité de blocage est en effet significativement réduite sur base de la nouvelle définition de la majorité qualifiée.

Il importait par ailleurs, s'agissant du compromis d'Ioannina, de préserver les conditions qui avaient, lors de l'adoption du Traité constitutionnel, été posées à son recours. Ces conditions restent inchangées. Le recours au mécanisme ne peut aboutir à un report sine die de la décision : la décision doit intervenir dans un délai raisonnable. Le mécanisme ne peut affecter le respect d'échéances fixées par le droit de l'Union. Le règlement intérieur du Conseil continue à s'appliquer, ce qui signifie que tout Etat membre peut toujours demander un vote même s'il appartient à la Présidence de donner suite ou non à cette demande.

### 3. *Champ d'application de la majorité qualifiée*

L'extension du vote à la majorité qualifiée a, dès le début des travaux de la Convention européenne, constitué une priorité de la Belgique. Malgré les tentatives de certains Etats membres visant à faire marche arrière, le Traité de Lisbonne maintient les avancées significatives qui avaient été apportées par le Traité constitutionnel. La majorité qualifiée s'appliquera à 21 nouvelles bases juridiques et 23 bases juridiques actuelles passeront de l'unanimité à la majorité qualifiée. Il faut toutefois noter que l'unanimité restera, contrairement à ce qui était prévu dans le Traité constitutionnel, d'application pour l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits fondamentaux, la protection des données personnelles dans le cadre de la PESC et l'extension de la compétence de la Cour de Justice aux litiges liés aux titres européens de propriété intellectuelle.

L'extension du champ d'application de la majorité qualifiée constitue une avancée importante par rapport au Traité de Nice même si la Belgique aurait, à titre national, voulu aller plus loin.

#### d) *La Commission*

Les modifications apportées par le Traité constitutionnel par rapport à la composition et au fonctionnement de la Commission sont maintenues.

A partir de 2014, la taille de la Commission sera réduite à un nombre équivalent aux 2/3 du nombre des Etats membres, y compris son Président et le Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Le Conseil européen peut toutefois en décider autrement à l'unanimité. Les membres de la Commission seront choisis selon un système de rotation égale permettant de refléter l'éventail géographique et démographique de l'Union.

Une déclaration précise que lorsque la Commission ne comportera plus un national de chaque Etat membre, celle-ci devra prendre les mesures nécessaires pour garantir la prise en compte de la réalité de tous les Etats membres.

La Belgique avait, dès les travaux de la Convention, plaidé pour une Commission réduite afin de renforcer l'efficacité de cette institution qui doit avoir un rôle moteur dans le processus d'intégration européenne. Le Traité de Nice avait certes prévu une réduction de la Commission mais n'avait pas fixé la taille de la Commission réduite. Le Traité de Lisbonne pallie cette lacune. Même si la réduction de la Commission n'interviendra qu'en 2014, elle est désormais acquise.

#### e) *Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité*

Une des innovations institutionnelles importantes du Traité constitutionnel consistait dans la création d'un Ministre des Affaires Etrangères de l'Union.

La fonction est maintenue dans le Traité de Lisbonne même si le titre de son titulaire est modifié. Il ne sera plus Ministre mais Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

Les attributions du Haut Représentant restent celles prévues dans le Traité constitutionnel.

Le Haut représentant exercera les fonctions actuellement exercées par le Haut Représentant de l'Union pour la politique étrangère et par le Commissaire responsable pour les relations extérieures. Il veillera à la cohérence de l'ensemble de l'action extérieure de l'Union.

Le Haut Représentant sera mandataire du Conseil pour les questions PESC. Il sera par ailleurs chargé des relations extérieures au sein de la Commission dont il sera le Vice-Président. L'action du Haut Représentant sera menée conformément aux procédures spécifiques relatives à ces deux fonctions.

Ce double mandat permettra de donner davantage de cohérence et de visibilité à l'action extérieure de l'Union. Le Haut Représentant présidera le Conseil Affaires Etrangères et sera assisté par un service européen d'action extérieure composé de fonctionnaires de la Commission, du Secrétariat du Conseil et de personnel détaché des services diplomatiques nationaux.

#### f) *La Cour de Justice*

Le Traité constitutionnel avait étendu la compétence de la Cour de Justice. Cette extension – qui est significative – subsiste dans le Traité de Lisbonne.

Elle se réalise principalement en matière d'asile et d'immigration ainsi que dans les domaines de la coopération policière et judiciaire pénale. La compétence de la Cour s'exercera dorénavant dans ces domaines de la même manière que dans les autres politiques de l'Union. Cette compétence s'appliquera d'office pour tous les actes qui seront adoptés sur base du nouveau Traité. Dans la phase finale de la négociation, il a été prévu que la Cour ne sera en revanche compétente à l'égard des actes de coopération policière ou de coopération judiciaire pénale adoptés avant que le Traité de Lisbonne ne soit d'application qu'après un délai de 5 ans (à compter de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne).

L'accès à la Cour de Justice des personnes physiques et morales a également été étendu aux actes non législatifs de l'Union qui les concernent directement ainsi qu'aux sanctions individuelles prises dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune.

Le Comité des Régions obtient un droit de recours devant la Cour lorsqu'il s'agit de préserver ses prérogatives ou de veiller au respect du principe de subsidiarité dans les actes législatifs pour lesquels il doit être consulté.

En outre, dans le cadre du contrôle de la subsidiarité, un droit de recours est désormais possible sur initiative des parlements nationaux.

Dans le cadre du compromis final, il fut par ailleurs convenu – pour répondre à une demande de la Pologne – que si la Cour de Justice demande que le nombre d'avocats généraux soit augmenté de 3 unités (onze au lieu de huit), le Conseil, statuant à l'unanimité, marquera son accord sur cette augmentation. Un avocat général permanent sera, en pareille hypothèse, attribué à la Pologne (comme c'est déjà le cas pour l'Allemagne, la France, le Royaume Uni, l'Italie et l'Espagne).

## 7. Un nouveau cadre de relations avec les Etats membres

### a) *Le respect de la structure constitutionnelle des Etats membres*

Le Traité de Lisbonne dispose que l'Union respecte l'identité nationale de ses Etats membres inhérente à leurs structures politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie régionale.

Il rappelle par ailleurs le principe de coopération loyale en vertu duquel l'Union et ses Etats membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions de l'Union.

Ces dispositions figuraient dans le Traité constitutionnel.

### b) *Un dialogue renforcé avec les Parlements nationaux*

Les Parlements nationaux seront davantage associés à la construction européenne. Ils seront, d'une part, mieux informés des propositions en discussion au sein de l'Union et pourront de la sorte mieux exercer leur fonction de contrôle sur les représentants du gouvernement siégeant au Conseil des Ministres de l'Union.

Les Parlements nationaux seront, d'autre part, impliqués dans le contrôle du principe de subsidiarité. Le contrôle de subsidiarité consiste à vérifier, avant d'adopter une mesure, que l'action de l'Union est nécessaire parce que les objectifs poursuivis ne peuvent être atteints par une action au niveau national, régional ou local.

Le mécanisme de contrôle de subsidiarité mis en place par le Traité constitutionnel est renforcé dans le Traité de Lisbonne. Le Traité constitutionnel prévoyait que lorsqu'un nombre donné de parlements nationaux estimaient qu'une proposition législative ne respectait pas le principe de subsidiarité, la Commission devait réexaminer son projet. A l'issue de cet examen, le projet pouvait être maintenu, modifié ou retiré.

Une procédure complémentaire a été introduite par rapport au Traité constitutionnel. Si malgré des avis négatifs d'une majorité de parlements nationaux, la Commission maintient sa proposition, le Conseil et le Parlement doivent, avant d'achever leur première lecture, examiner si la proposition est compatible avec le principe de subsidiarité. Si une majorité de 55 % de membres du Conseil ou une majorité au Parlement européen estime que la proposition n'est pas compatible avec ce principe, l'examen de celle-ci ne sera pas poursuivi.

Compte tenu de la structure constitutionnelle de la Belgique, un accord de coopération règlera, sur le plan interne, la manière dont les pouvoirs attribués par le Traité de Lisbonne aux parlements nationaux seront mis en œuvre.

### c) *Le droit de retrait*

Le Traité de Lisbonne – comme le Traité constitutionnel – introduit de manière explicite un droit de retrait de l'Union. Tout Etat membre peut ainsi décider de se retirer de l'Union européenne. Ses relations seront alors régies par un accord à conclure avec l'Union. Le droit de retrait témoigne de ce que la participation à l'Union se fonde sur un choix volontaire et non sur la contrainte.

Il place les Etats membres devant leurs responsabilités dans l'hypothèse où une évolution ultérieure de l'Union serait refusée dans le cadre de référendums.

## 8. La démocratie participative

Le Traité de Lisbonne renforce la démocratie participative au sein de l'Union.

Ce renforcement, comme dans le Traité constitutionnel, se traduit en particulier par la reconnaissance du dialogue avec la société civile ainsi que par l'introduction d'un droit d'initiative populaire qui permettra aux citoyens européens d'inviter la Commission à soumettre une proposition législative.

On doit en revanche déplorer que, malgré la demande exprimée par la Belgique, y compris au Sommet informel de Lisbonne, le dialogue social ne soit plus mentionné que dans le chapitre sur la politique sociale. Cette modification par rapport au Traité constitutionnel n'a aucune incidence sur le rôle que les partenaires sociaux sont appelés à assumer dans le cadre de l'Union mais est regrettable en termes de visibilité.

## 9. Une clarification du cadre juridique, des objectifs, des compétences et des instruments

Les révisions successives des Traités européens avaient contribué à rendre les règles régissant l'Union européenne peu transparentes. Le Traité de Maastricht avait distingué l'Union européenne et la Communauté européenne auxquels des règles différentes s'appliquaient. Les objectifs de l'Union s'additionnaient les uns aux autres sans perspective d'ensemble. La répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres donnait lieu à confusion. Les instruments utilisés par l'Union s'étaient multipliés.

Le Traité constitutionnel avait clarifié ce cadre juridique de l'Union. Le Traité sur l'Union et le Traité instituant la Communauté européenne étaient fusionnés en un Traité unique. Cette fusion des Traités dut être abandonnée dans le Traité de Lisbonne. L'Union reposera toujours sur deux Traités; le Traité sur l'Union européenne et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Si cette distinction affecte la lisibilité de l'ensemble, le Traité de Lisbonne préserve toutefois l'essentiel. La distinction entre les deux Traités est plus optique que substantielle. Elle ne se traduit pas comme aujourd'hui par la création de deux cadres juridiques distincts.

Au terme du Traité de Lisbonne, l'Union disposera – comme dans le Traité constitutionnel – d'une personnalité juridique unique. Le Traité met fin à la distinction entre Union et Communauté et à la logique des 3 piliers (politiques communautaires, politique étrangère, et justice/ affaires intérieures).

Les objectifs définis par le Traité constitutionnel sont par ailleurs maintenus, même s'ils sont partiellement réécrits. L'Union doit promouvoir la paix, ses valeurs et le bien être de ses peuples. L'Union doit offrir à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice. L'Union doit œuvrer pour une économie sociale de marché qui tend au plein emploi et au progrès social, et à un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qua-

lité de l'environnement. La principale modification apportée aux objectifs consiste dans la suppression, voulue par la France, de la référence à « un marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée ». Cette suppression est toutefois compensée par un Protocole qui précise que compte tenu du fait que le marché intérieur comprend un système où la concurrence n'est pas faussée, l'Union prendra, si nécessaire, des mesures dans le cadre des dispositions du Traité.

Le Traité de Lisbonne préserve la clarification apportée par le Traité constitutionnel dans la répartition des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres. Il distingue et définit les compétences exclusives, les compétences partagées et les compétences d'appui de l'Union. Différentes dispositions et déclarations insistent fortement sur le respect par l'Union des compétences des Etats membres. Elles étaient nécessaires pour rassurer certains Etats membres mais ne font en fait qu'énoncer des évidences. Le Traité de Lisbonne n'établit en revanche pas un catalogue rigide des compétences qui aurait privé l'Union de sa capacité d'adaptation. La clause de flexibilité qui permet à l'Union d'agir pour atteindre ses objectifs, même à défaut de base juridique spécifique, est maintenue.

Le Traité de Lisbonne procède enfin à une simplification des instruments de l'Union en distinguant clairement les actes législatifs et les actes non législatifs et en établissant une hiérarchie de normes. Cette simplification clarifie le rôle respectif des institutions. Le Conseil et le Parlement européen sont les acteurs principaux pour l'adoption des actes législatifs; la Commission est l'acteur principal pour les actes exécutifs. Le Traité rend enfin le processus législatif de l'Union plus transparent en obligeant le Conseil à siéger en public lorsqu'il examine et adopte une proposition législative.

La terminologie classique des instruments est toutefois réintroduite. L'on continuera à parler de règlements et non de lois européennes et de directives et non de lois- cadre européennes.

## 10. L'approfondissement des politiques de l'Union

Le Traité de Lisbonne préserve, si ce n'est de manière marginale, l'approfondissement des politiques de l'Union qui avait été réalisé par le Traité constitutionnel. Les politiques liées à l'action extérieure de l'Union, en ce compris la politique de sécurité et de défense ainsi qu'à l'espace de liberté, de sécurité et de justice sont revues en profondeur. Des modifications importantes sont par ailleurs apportées à d'autres politiques notamment en matière sociale et de santé publique, de gouvernance économique et de recherche. Le Traité de Lisbonne, compte tenu des développements intervenus depuis 2004, intègre en outre des éléments nouveaux liés à la lutte contre le changement climatique et l'énergie.

### a) L'action extérieure de l'Union

#### 1. Cohérence de l'action extérieure

Faisant suite à une demande du Royaume-Uni, les dispositions liées spécifiquement à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et à la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) sont maintenues dans le Traité sur l'Union européenne tandis que les autres dispositions relatives à l'action extérieure sont intégrées dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union

européenne lequel remplace le Traité instituant la Communauté européenne.

Le Royaume-Uni entendait, par cette dissociation, souligner la spécificité de la PESC par rapport aux autres politiques externes de l'Union. Si la spécificité de la PESC en termes de procédure n'a jamais été contestée – même dans le Traité constitutionnel – il convenait toutefois d'éviter que la dispersion des dispositions sur l'action extérieure n'ait pour effet indirect de mettre en péril la cohérence qui avait été recherchée ou de subordonner l'ensemble des relations extérieures de l'Union à la PESC.

Ces écueils ont été évités. Le Traité de Lisbonne précise que les deux Traités – le Traité sur l'Union européenne (TUE) et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) – ont la même valeur juridique. Le Titre du TUE portant sur la PESC et le Chapitre du TFUE portant sur l'action extérieure indique clairement qu'ils reposent sur les mêmes principes et poursuivent les mêmes objectifs.

#### 2. La politique étrangère et de sécurité commune

La politique européenne étrangère et de sécurité commune s'inscrit désormais plus clairement dans l'ensemble de l'action extérieure de l'Union. La désignation d'un Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité commune participe évidemment à cette évolution.

Le Haut Représentant de l'Union disposera d'un droit d'initiative propre en matière de politique étrangère et de sécurité commune.

Le Conseil statuera à la majorité qualifiée lorsqu'il se prononce sur une proposition que le Haut Représentant présente à la suite d'une demande spécifique du Conseil européen.

Le Traité renforce par ailleurs les moyens nécessaires à renforcer la cohérence entre la politique étrangère de l'Union et celle menée par les Etats membres.

Les modifications de substance introduites par le Traité constitutionnel sont ainsi maintenues.

#### 3. La politique de défense

Le Traité de Lisbonne, à l'instar du Traité constitutionnel, permet à ceux qui le souhaitent et qui répondent à certains critères, d'aller plus loin dans la politique européenne de défense sous la forme d'une coopération structurée permanente. Un Protocole fixe les conditions de participation à cette coopération.

Le Traité introduit une obligation d'assistance en cas d'agression armée à tous les Etats membres tout en précisant, à la demande des pays neutres, que la clause de défense mutuelle n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de défense de certains Etats membres. Le rôle de l'Otan dans la défense collective et dans sa mise en œuvre est par ailleurs rappelé.

#### 4. Clause de solidarité

Une clause générale de solidarité est – comme dans le Traité constitutionnel – prévue pour prévenir et lutter contre le terrorisme et les catastrophes naturelles ou d'origine humaine.

### 5. *Les accords internationaux*

Les accords internationaux conclus par l'Union seront désormais soumis à l'approbation du Parlement européen s'ils portent sur des domaines régis par la procédure législative ordinaire (majorité qualifiée et codécision).

Cette règle s'appliquera notamment dans le cadre des accords de politique commerciale et des accords en matière de justice et d'affaires intérieures. Le pouvoir de contrôle du Parlement européen est en outre renforcé par l'information régulière du Parlement européen sur l'état des négociations des accords commerciaux.

Les investissements étrangers directs et l'ensemble des services feront désormais partie intégrante de la politique commerciale de l'Union.

La spécificité des services culturels, sociaux, de santé et d'éducation est toutefois préservée dans les conditions qui étaient prévues par le Traité constitutionnel. C'est ainsi que l'unanimité reste requise pour la négociation et la conclusion :

- des accords touchant aux services en matière culturelle lorsque ceux-ci risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique;
- des accords portant sur les services sociaux, d'éducation et de santé lorsque ceux-ci risquent de perturber gravement l'organisation de ces services au niveau national et de porter atteinte aux compétences des Etats membres pour la fourniture de ces services.

### b) *L'espace de liberté, de sécurité et de justice*

#### 1. *Application de la méthode communautaire*

Le Traité de Lisbonne préserve les principaux acquis du Traité constitutionnel liés à l'établissement au sein de l'Union d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Il étend d'abord la méthode communautaire à la coopération judiciaire pénale et la coopération policière qui sont actuellement régis par la méthode intergouvernementale (3<sup>e</sup> pilier). Les anciens instruments juridiques spécifiques et en particulier le recours à des Conventions sont supprimés au bénéfice des instruments juridiques généraux (règlement, directive, décision).

Sauf dans un nombre limité de cas, la procédure législative ordinaire (proposition de la Commission, majorité qualifiée au Conseil, codécision du Conseil et du Parlement européen) s'appliquera désormais à ces domaines. La majorité qualifiée et la codécision s'appliqueront ainsi à l'asile, à l'immigration, aux mesures de soutien dans le domaine de la prévention du crime, aux mesures non opérationnelles de coopération policière, au développement d'Europol et d'Eurojust, à la coopération judiciaire civile (sauf les mesures portant sur le droit de la famille). La majorité qualifiée et la codécision s'appliqueront aussi à la coopération judiciaire pénale mais avec une clause de sauvegarde. Un Etat membre pourra saisir le Conseil européen mais en cas de blocage, ceux qui le souhaitent pourront établir automatiquement une coopération renforcée.

Dans certains domaines où l'unanimité reste d'application (création du Parquet européen, coopération policière opération-

nelle), le Traité de Lisbonne introduit – au contraire du Traité constitutionnel – un mécanisme qui permettra à ceux qui veulent aller de l'avant de lancer plus aisément une coopération renforcée en cas de blocage.

Une concession importante dut toutefois être faite pour préserver ce résultat. Elle consiste dans l'extension à la coopération judiciaire pénale et à la coopération policière de l'opt out qui avait été consenti au Royaume-Uni et à l'Irlande par le Traité d'Amsterdam. En vertu d'un Protocole adopté à Amsterdam, ces deux pays ne participent pas aux mesures portant sur les visas, l'asile, l'immigration et la coopération judiciaire civile. Ils peuvent toutefois toujours indiquer leur intention de participer à une mesure spécifique. Le Traité de Lisbonne étend ce régime d'opt out/ opting in à la coopération judiciaire pénale et la coopération policière. Le Traité de Lisbonne confirme par ailleurs, l'opt out que le Traité constitutionnel avait déjà, dans les mêmes matières, prévu au bénéfice du Danemark.

Les modalités qui permettent au Royaume-Uni et à l'Irlande de participer à des parties de la coopération instaurée dans le cadre de Schengen sont par ailleurs modifiées. Ces modalités ont toutefois été définies de manière à ce qu'elles ne puissent altérer la cohérence et la praticabilité du système ni mettre en péril son développement futur.

#### 2. *Développement de l'espace de liberté de sécurité et de justice*

Le Traité de Lisbonne préserve les objectifs définis par le Traité constitutionnel. L'Union doit, dans le respect de la Convention de Genève, établir un statut uniforme d'asile et un statut uniforme pour les personnes devant bénéficier d'une protection subsidiaire. Une procédure commune à l'ensemble des Etats membres devrait aussi être instaurée pour l'obtention de ces formes de protection internationale. La politique d'immigration devient une politique commune qui devra être menée dans le respect des compétences nationales. L'Union poursuivra ses efforts en vue de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires. Elle pourra établir des règles minimales d'harmonisation du droit pénal matériel et du droit de procédure pénale. Les compétences d'Europol et d'Eurojust sont étendues. Le Traité prévoit la création d'un Parquet européen qui sera compétent pour lutter contre les fraudes au budget communautaire mais dont les compétences pourront aussi porter sur la lutte contre la criminalité grave ayant une dimension transfrontalière. Un Comité permanent sera établi en vue de renforcer la coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure.

#### c) *La dimension sociale de l'Union*

Le Traité de Lisbonne maintient les innovations apportées par le Traité constitutionnel dans le cadre de la politique sociale.

Aux termes de ses objectifs généraux, l'Union doit œuvrer pour une économie sociale de marché qui tend au plein emploi et au progrès social ainsi que pour un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. L'Union est par ailleurs appelée à combattre l'exclusion sociale et à promouvoir la justice et la protection sociales, l'égalité entre hommes et femmes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant. Elle doit promouvoir la cohésion sociale.

La clause sociale horizontale introduite durant la CIG 2004, à la demande de la Belgique, est préservée. Cette clause stipule que

L'Union doit dans la définition et la mise en œuvre de l'ensemble de ses politiques prendre en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine.

La base juridique spécifique aux services d'intérêt général est maintenue. Un règlement devra fixer les principes et conditions qui permettent à ces services d'intérêt général d'accomplir leurs missions spécifiques qui les distinguent des entreprises privées. Le Traité de Lisbonne intègre aussi, à la demande des Pays-Bas, un Protocole additionnel sur les services d'intérêt général. Ce Protocole entend clarifier les valeurs que l'Union respecte à l'égard des services économiques d'intérêt général et précise que le Traité ne porte pas atteinte à la compétence des Etats membres pour les services non économiques. Pour la Belgique, le Protocole complète la base juridique spécifique intégrée dans le Traité. Il ne peut toutefois être considéré comme sa mise en œuvre.

Le Traité de Lisbonne reconnaît le rôle des partenaires sociaux. L'Union doit promouvoir ce rôle et faciliter le dialogue entre ces partenaires dans le respect de leur autonomie. La contribution du Sommet social tripartite est reconnue de manière explicite.

Dans le domaine de la sécurité sociale, des mesures liées à la libre circulation des travailleurs pourront désormais être adoptées non seulement au bénéfice des travailleurs salariés mais aussi des travailleurs non salariés. La majorité qualifiée s'appliquera en principe dans ce domaine. Une possibilité de recours au Conseil européen a toutefois été prévue; elle permet à un Etat membre qui estime qu'une proposition législative porte atteinte à des aspects importants de son système de sécurité sociale ou en affecte l'équilibre financier, de suspendre la procédure législative en saisissant le Conseil européen. A la demande du Royaume-Uni cette clause de sauvegarde a encore été renforcée dans le Traité de Lisbonne.

**d) La santé publique**

Le Traité de Lisbonne étend, à l'instar du Traité constitutionnel, les compétences de l'Union en matière de santé publique. L'Union pourra ainsi désormais compléter l'action des Etats membres dans la surveillance et la lutte contre les menaces graves pour la santé ayant un caractère transfrontalier. Elle ne pourra toutefois pas, contrairement à ce qui était prévu dans le Traité constitutionnel, établir des mesures d'harmonisation dans ce domaine. La législation européenne pourra aussi arrêter des mesures fixant des normes élevées de qualité et de sécurité des produits médicaux. L'Union encouragera par ailleurs la coopération entre Etats membres visant à améliorer la complémentarité de leurs services de santé dans les régions transfrontalières.

**e) L'Union économique et monétaire**

Le Traité de Lisbonne intègre l'ensemble des dispositions du Traité constitutionnel liées à l'Union économique et monétaire.

**1. Procédure de déficits excessifs**

Le rôle de la Commission est renforcé dans le cadre du Pacte de Stabilité et de croissance particulièrement en ce qui concerne la constatation des situations de déficits excessifs.

La Commission se voit ainsi conférer le droit d'adresser directement un avertissement aux Etats membres lorsqu'elle considère qu'un déficit excessif existe ou risque de se produire.

Les situations de déficits excessifs seront constatées par le Conseil sur la base d'une proposition de la Commission (ce qui implique que le Conseil ne peut s'écarter de la proposition de la Commission qu'à l'unanimité). Les recommandations adressées à l'Etat membre concerné pour y remédier seront en revanche décidées sur la base d'une recommandation de la Commission (ce qui permet au Conseil de s'en écarter à la majorité qualifiée).

**2. Autonomie de la zone euro**

Pour renforcer la cohérence et permettre une meilleure gouvernance de la zone euro, il importait de renforcer l'autonomie de décision des Etats y participant.

Le Traité de Lisbonne, à l'instar du Traité constitutionnel, répond partiellement à cette exigence en étendant la liste des mesures que seuls les pays de la zone euro peuvent arrêter entre eux.

**f) La recherche**

Le Traité de Lisbonne intègre les nouvelles bases juridiques prévues par le Traité constitutionnel en vue du développement de la politique de la recherche et de la politique spatiale européennes. Il précise toutefois que la politique spatiale européenne ne pourra conduire à une harmonisation des législations nationales.

Le Traité de Lisbonne consacre aussi l'objectif d'un espace européen de la recherche au sein duquel les chercheurs, les connaissances scientifiques et les technologies doivent pouvoir circuler librement.

**g) Le cadre financier de l'Union**

Les dispositions du Traité constitutionnel liées aux ressources propres et au cadre financier pluriannuel sont intégrées dans les Traités actuels

**1. Ressources propres**

Les ressources propres de l'Union sont actuellement fixées par une décision du Conseil statuant à l'unanimité; cette décision doit être ratifiée par l'ensemble des parlements nationaux avant de pouvoir entrer en vigueur. Cette procédure de base n'est pas modifiée.

Le Traité de Lisbonne prévoit toutefois que les mesures d'exécution du système de ressources propres peuvent être fixées par règlement adopté à la majorité qualifiée si la décision de base (adoptée à l'unanimité) le prévoit.

**2. Cadre financier pluriannuel**

Le cadre financier pluriannuel qui fixe les lignes directrices des dépenses de l'Union est actuellement agréé par le Conseil européen avant de faire l'objet d'un accord interinstitutionnel entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen.

Le Traité de Lisbonne prévoit, à l’instar du Traité constitutionnel, que le cadre financier sera fixé par règlement. Ce règlement sera adopté à l’unanimité – après approbation du Parlement européen. Une clause prévoit toutefois que le Conseil européen, statuant à l’unanimité – mais sans CIG et sans procédure de ratification nationale – pourra autoriser le Conseil à adopter le cadre financier pluriannuel à la majorité qualifiée.

#### **h) Les autres politiques**

Le Traité de Lisbonne intègre aussi, moyennant parfois des modifications marginales, les innovations que le Traité constitutionnel avait apportées aux autres politiques de l’Union.

Il introduit ainsi des bases juridiques spécifiques en matière de propriété intellectuelle, d’énergie, de tourisme, de sport, de protection civile, de coopération administrative, de gels des avoirs.

Certains aménagements sont également prévus dans d’autres domaines comme la lutte contre les discriminations, la libre circulation des capitaux, les règles de concurrence en matière d’aides d’Etat, le rapprochement des législations nationales dans le cadre du marché intérieur, la politique de cohésion, l’industrie.

Tenant compte de récents développements, le Traité de Lisbonne innove par ailleurs par rapport au Traité constitutionnel en insérant la lutte contre le changement climatique dans les objectifs de la politique d’environnement. Il complète aussi le cadre d’action de l’Union en matière d’énergie en soulignant la solidarité européenne en cas de graves difficultés d’approvisionnement et en se référant de manière explicite à l’interconnexion des réseaux énergétiques.

### **11. Perspective dynamique de l’Union européenne**

#### **a) Coopération renforcée**

Les coopérations renforcées qui permettent à un nombre restreint d’Etats membres de mener entre eux des politiques plus volontaires tout en faisant usage du cadre institutionnel de l’Union européenne constitueront un instrument important pour aller de l’avant dans une Union plus hétérogène.

Le Traité de Lisbonne intègre les modifications apportées par le Traité constitutionnel au mécanisme de coopération renforcée. La décision de lancement d’une coopération renforcée pourra fixer des conditions de participation. La coopération renforcée constituera ainsi un outil permettant de tenir compte de différences objectives entre Etats membres. Le rôle de la Commission et du Parlement européen sera renforcé lors du déclenchement d’une coopération renforcée. La possibilité de recourir à une coopération renforcée dans le cadre de la PESC est élargie.

Le Traité de Lisbonne apporte toutefois également des éléments nouveaux. Le nombre minimum d’Etats membres requis sera, à la demande de la Belgique, fixé à 9 (au lieu d’un tiers des Etats membres dans le Traité constitutionnel). Il n’augmentera dès lors plus au rythme des élargissements. Le Traité de Lisbonne prévoit par ailleurs la possibilité d’instaurer, en cas de blocage, une coopération renforcée de manière automatique (sans autorisation

du Conseil) pour la création du Parquet européen et dans le domaine de la coopération policière opérationnelle.

#### **b) Clauses passerelles**

Le Traité de Lisbonne maintient les clauses passerelles introduites par le Traité constitutionnel. La clause passerelle spécifique à la coopération renforcée – qui avait été introduite par la Convention suite à une proposition belge – est ainsi préservée. Cette clause prévoit que les Etats qui participent à une coopération renforcée peuvent décider du passage à la majorité qualifiée et/ ou à la codécision au sein de cette coopération sans que les autres Etats puissent s’y opposer. Cette règle pourrait offrir dans certains secteurs, et notamment en matière fiscale et sociale, de véritables possibilités d’aller de l’avant.

Le Traité de Lisbonne intègre en outre la clause passerelle générale qui permettra au Conseil européen de décider du passage à la majorité qualifiée des politiques encore couvertes par l’unanimité dans le Traité (sauf en matière de défense) ou d’appliquer la procédure législative ordinaire (codécision du Conseil et du Parlement européen) lorsqu’elle n’est pas prévue par les Traités. Ce passage à la majorité qualifiée et/ou à la codécision doit être décidé à l’unanimité par le Conseil européen et approuvé par le Parlement européen. Le Traité de Lisbonne prévoit toutefois, comme le Traité constitutionnel, la possibilité pour tout Parlement national de s’opposer à la mise en œuvre de cette clause.

La clause passerelle générale ne s’applique qu’à défaut de clauses passerelles spécifiques prévues par les Traités. Certaines passerelles particulières permettent en effet de passer à la majorité qualifiée (dans le domaine de la PESC, pour l’adoption du cadre financier pluriannuel) ou à la procédure législative ordinaire (politique sociale, environnement, droit de la famille). Ces clauses spécifiques peuvent – à l’exception de celle applicable en matière de droit familial – être mises en œuvre sans que les parlements nationaux puissent s’y opposer. Les parlements nationaux ne pourront pas davantage s’opposer la mise en œuvre de la clause passerelle spécifique aux coopérations renforcées.

#### **c) Procédure de révision**

Le Traité de Lisbonne intègre les modifications apportées par le Traité constitutionnel en termes de révision des Traités

Le Parlement européen acquiert, à côté des Etats membres et de la Commission, le droit de soumettre des propositions de révision des Traités. La CIG sera, dans la procédure ordinaire, précédée par une Convention européenne qui examinera les projets de révision et soumettra une recommandation. Le Conseil européen, pourra toutefois décider à la majorité simple, après approbation du Parlement européen, de ne pas convoquer une Convention lorsque l’ampleur des modifications ne le justifie pas.

Une procédure de révision simplifiée est par ailleurs instaurée. Cette procédure permet, pour la révision de la partie du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne portant sur les politiques et les actions internes de l’Union, de faire l’économie d’une CIG et d’une Convention européenne. La révision est décidée par le Conseil européen statuant à l’unanimité, après consultation du Parlement européen et de la Commission. Le Traité ainsi révisé n’entrera toutefois en vigueur qu’après ratification des Etats Membres.



### III. ANALYSE DÉTAILLÉE DU TRAITÉ DE LISBONNE

#### 1. Structure du Traité de Lisbonne

Le Traité de Lisbonne comprend 7 articles.

L'article 1<sup>er</sup> modifie le Traité sur l'Union européenne (TUE).

L'article 2 modifie le Traité instituant la Communauté européenne qui devient le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Ces deux premiers articles sont évidemment les plus étendus. L'article 1<sup>er</sup> apporte 61 modifications au Traité sur l'Union européenne tandis que l'article 2 apporte 295 modifications au Traité instituant la Communauté européenne.

L'article 3 précise que le Traité est – comme les Traités actuellement en vigueur – conclu pour une durée illimitée.

L'article 4 renvoie à deux protocoles qui sont annexés au Traité de Lisbonne et qui apportent des modifications aux protocoles existants et au Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique. Les modifications apportées au Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique ne sont que formelles puisqu'elles visent à en aligner le texte par rapport aux nouvelles dispositions du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

L'article 5 prévoit une renumérotation complète des Traités et une adaptation des références croisées à cette nouvelle numérotation. Des tableaux de correspondance entre l'ancienne et la nouvelle renumérotation figurent en annexe du Traité de Lisbonne.

L'article 6 prévoit que le Traité de Lisbonne entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2009 à condition que tous les Etats membres l'aient ratifié. A défaut, il entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> jour du mois qui suit le dépôt du dernier instrument de ratification.

L'article 7 établit que les différentes versions linguistiques du Traité de Lisbonne font également foi.

Différents Protocoles sont par ailleurs annexés au Traité et en font partie intégrante.

#### 2. Modifications apportées au Traité sur l'Union européenne

La structure du Traité de l'Union européenne est modifiée conformément au mandat de la CIG adopté lors du Conseil européen de juin 2007. Le Traité sur l'Union européenne comportera 6 titres portant respectivement sur les dispositions communes, les dispositions relatives aux principes démocratiques, les dispositions relatives aux institutions, les dispositions sur les coopérations renforcées, les dispositions relatives à l'action extérieure et à la PESC et les dispositions finales.

##### a) Préambule

Le préambule actuel du Traité sur l'Union européenne est maintenu. Deux éléments sont toutefois ajoutés. Le premier intègre la référence aux héritages culturels, religieux et humanistes

qui figurait dans le préambule du Traité constitutionnel. Le second vise à remplacer les références au Traité sur l'Union européenne par une référence aux deux Traités : le Traité sur l'Union européenne et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cette modification a pour avantage de marquer clairement que les deux Traités sont indissociables.

Il faut noter que le maintien du préambule actuel a pour effet indirect de préserver le considérant témoignant de la volonté de « poursuivre le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples d'Europe ». Ce considérant avait disparu dans le Traité constitutionnel

##### b) Dispositions communes

###### 1. Etablissement de l'Union européenne

L'article 1<sup>er</sup> précise que l'Union est fondée sur le Traité sur l'Union européenne et sur le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui ont une même valeur juridique.

Cette disposition établit en outre la fusion entre l'Union européenne et la Communauté européenne en une personnalité juridique unique. Elle précise en effet que l'Union se substitue et succède à la Communauté européenne.

###### 2. Valeurs de l'Union européenne

L'article 2 énonce les valeurs sur lesquelles repose l'Union : le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'Etat de droit, le respect des droits de l'homme. Son libellé est repris de l'article correspondant du Traité constitutionnel.

Cette disposition n'est pas purement déclaratoire. Elle doit être mise en relation avec l'article 7 TUE qui prévoit une procédure de suspension des droits d'un Etat membre qui ne respecterait pas les valeurs de l'Union. Le respect de ces valeurs conditionne aussi – en vertu de l'article 49 TUE – toute adhésion à l'Union.

###### 3. Objectifs de l'Union

L'article 2, renuméroté 3, définit les objectifs généraux et transversaux de l'Union européenne. A ceux-ci s'ajoutent évidemment les objectifs particuliers de chaque politique sectorielle qui sont énoncés dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

La même disposition reprend l'article correspondant du Traité constitutionnel si ce n'est sur deux points. La référence « à un marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée » est supprimée. Cette suppression est toutefois compensée par un Protocole qui précise que compte tenu du fait que le marché intérieur comprend un système où la concurrence n'est pas faussée, l'Union prendra, si nécessaire, des mesures dans le cadre des dispositions du Traité. La modification de l'article du Traité sur les objectifs apparaît dans ces conditions plus formelle que substantielle.

L'objectif lié à l'union économique et monétaire est par ailleurs complété par une référence à l'euro laquelle remplace celle qui figurait dans l'article du Traité constitutionnel sur les symboles de l'Union.

Parmi les éléments repris du Traité constitutionnel qui méritent d'être relevés, l'on notera que le paragraphe 3 esquisse les contours d'un « modèle social européen ».

L'Union doit en effet œuvrer pour un développement durable dont les trois dimensions sont rappelées :

- une croissance économique équilibrée, une haute compétitivité ainsi que la stabilité des prix;
- une économie sociale de marché qui tend au plein emploi et au progrès social;
- un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement.

Le respect de la diversité culturelle et linguistique de l'Union figure par ailleurs parmi les objectifs fondamentaux de l'Union.

Dans ses relations extérieures, l'Union entend affirmer et promouvoir ses valeurs mais aussi « ses intérêts » ce qui signifie qu'elle a des intérêts distincts de ceux des Etats membres et qu'elle entend les défendre sur la scène internationale.

#### 4. Relations avec les Etats membres

L'article 3bis, renuméroté 4, intègre l'article du Traité constitutionnel définissant les principes qui régissent les relations entre l'Union et les Etats membres. Il est toutefois introduit par un nouveau paragraphe qui précise que toute compétence non attribuée à l'Union appartient aux Etats membres ce qui ne fait qu'énoncer une évidence.

Les principes qui régissent les relations entre l'Union et l'Union sont :

- Le respect de l'identité nationale inhérente aux structures fondamentales politiques et constitutionnelles des Etats membres, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Ce principe est évidemment essentiel pour un pays qui, comme la Belgique, dispose d'une structure fédérale.
- Le respect des fonctions essentielles des Etats notamment celles qui ont pour objet d'assurer l'intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. Le Traité de Lisbonne ajoute, conformément au mandat de la CIG, qu'en particulier la sécurité nationale reste de la seule compétence des Etats membres.
- Le principe de coopération loyale entre l'Union et ses Etats membres.
- L'égalité des Etats membres devant les Traités.

#### 5. Principes généraux régissant les compétences de l'Union

L'article 3ter, renuméroté 5, intègre l'article du Traité constitutionnel définissant les principes généraux régissant les compétences de l'Union.

En vertu du principe d'attribution, l'Union n'a de compétence que pour autant que les Traités lui en attribuent.

En vertu du principe de subsidiarité, une action ne doit être menée au niveau de l'Union européenne que dans la mesure où les objectifs de cette action peuvent être mieux réalisés à ce niveau qu'au niveau national, régional ou local. Le Protocole sur l'application du principe de subsidiarité associe directement les parlements nationaux au contrôle du principe de subsidiarité.

En vertu du principe de proportionnalité, le contenu de l'action de l'Union et l'instrument juridique utilisé ne doivent pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi.

#### 6. Droits fondamentaux

L'article 6 TUE sur les droits fondamentaux de l'Union est profondément modifié.

Le Traité de Lisbonne – au contraire du Traité constitutionnel – n'intègre pas la Charte des droits fondamentaux dans le texte. Il aboutit toutefois, si ce n'est à l'égard du Royaume-Uni et de la Pologne qui bénéficient d'un régime dérogatoire en vertu d'un Protocole, au même résultat.

Le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont adopté, le 12 décembre 2007 à Strasbourg, la version de la Charte des droits fondamentaux telle qu'elle avait été adaptée dans le Traité constitutionnel. L'article 6 dispose que la Charte des droits fondamentaux, ainsi adaptée, a la même valeur juridique que les Traités. Elle s'impose ainsi aux institutions européennes mais aussi aux Etats membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union.

Le régime dérogatoire consenti au Royaume-Uni et à la Pologne est évidemment regrettable. Il reste toutefois préférable à une autre solution qui aurait consisté à limiter le caractère contraignant de la Charte aux seules institutions de l'Union. La portée du régime dérogatoire pourrait en outre s'avérer limitée. Certains droits énoncés par la Charte sont reconnus par d'autres instruments internationaux qui s'appliquent à l'ensemble des Etats membres, comme la Convention européenne des droits de l'homme. D'autres pourraient être considérés par la Cour de Justice comme reflétant des principes généraux de droit qui, en vertu du paragraphe 3 du même article, font partie du droit de l'Union applicable à l'ensemble des Etats membres.

L'article 6 TUE reprend par ailleurs des éléments convenus dans le cadre de la CIG 2004. Les dispositions de la Charte, d'une part, n'étendent pas les compétences de l'Union. La déclaration n° 1 annexée au Traité répète le même principe. La Charte des droits fondamentaux doit, d'autre part, être interprétée en prenant dûment en considération les explications qui indiquent les sources des droits énoncés. On se rappellera que ces explications avaient été élaborées par le Présidium de la Convention sur la Charte des droits fondamentaux et complétées par le Présidium de la Convention sur l'avenir de l'Union européenne. Pour la Belgique, ces explications ne pouvaient recevoir un effet juridiquement contraignant. L'article 6 TUE y fait référence mais ne leur confère pas de caractère juridiquement contraignant qui aurait pu limiter le pouvoir d'interprétation du juge.

L'article 6, § 2 prévoit par ailleurs que l'Union adhèrera à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Tous les Etats membres de l'Union ont adhéré à cette Convention élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe. En revanche, la question de l'adhésion de la Communauté européenne

en tant que telle fait débat depuis des années. La Cour de Justice des Communautés européennes avait dans son avis 2/94 exclu cette adhésion en raison de l'absence de compétence communautaire pour ce faire. Le Traité de Lisbonne met ainsi fin à cette incapacité. L'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme devra faire l'objet d'une décision adoptée à l'unanimité et non plus à la majorité qualifiée comme l'avait prévu le Traité constitutionnel. Après l'adhésion à la Convention européenne de l'Union, les actes de l'Union distincts des actes des Etats membres pourront être soumis au contrôle extérieur de la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg. Un protocole annexé au Traité prévoit que l'adhésion de l'Union à la Convention européenne devra respecter les caractéristiques spécifiques de l'Union et du droit de l'Union. Cette préoccupation est également exprimée dans la déclaration n° 2 annexée au Traité.

### 7. *Suspension des droits*

L'article 7 du Traité actuel est modifié en intégrant les innovations apportées par le Traité constitutionnel au mécanisme de suspension des droits d'un Etat membre en cas de violation des valeurs fondamentales de l'Union.

Le Conseil des Ministres, sur proposition d'un tiers des Etats membres, du Parlement européen ou de la Commission, peut constater à une majorité de 4/5 de ses membres après approbation du Parlement européen qu'il existe un risque clair de violation par un Etat membre des valeurs de l'Union. Il peut, le cas échéant, lui adresser des recommandations.

Le Conseil européen, sur initiative d'un tiers des Etats membres ou sur proposition de la Commission peut aussi constater qu'il y a une violation grave et persistante des valeurs de l'Union par un Etat membre. Il statue, le cas échéant, à l'unanimité (sans participation au vote de l'Etat concerné) après approbation du Parlement européen. Dès lors que le Conseil européen a constaté cette violation, le Conseil des Ministres peut, à la majorité qualifiée, décider de suspendre certains droits de l'Etat concerné, y compris son droit de vote au Conseil.

### 8. *Union et son environnement proche*

L'article 7bis, renuméroté 8, intègre la disposition du Traité constitutionnel sur les relations entre l'Union et son environnement proche. Cette disposition introduit un concept nouveau qui tend à privilégier les relations de l'Union avec les pays voisins faisant partie de son environnement proche. Ce concept apparaît comme une alternative à l'adhésion qui pourrait être proposée à des pays qui ne souhaitent pas rejoindre l'Union ou dont la candidature n'aurait pas été jugée recevable. Des accords spécifiques pourront être conclus avec ces pays.

La déclaration n° 3 annexée au Traité indique que l'Union prendra en compte, dans ce cadre, la situation particulière des pays de petite dimension entretenant avec elle des relations spécifiques de spécificités.

### c) *Principes démocratiques*

L'article 8, renuméroté 9, énonce le principe d'égalité des citoyens européens. Les citoyens européens doivent bénéficier d'une égale attention de la part des institutions.

L'article 8 A, renuméroté, 10 établit les principes de la démocratie représentative sur lesquels se fonde le fonctionnement de l'Union. Le Parlement européen représente directement les citoyens européens. Le Conseil européen et le Conseil sont composés de membres eux-mêmes responsables devant leurs Parlements nationaux ou devant leurs citoyens. L'article rappelle également le rôle des partis politiques européens dans la formation de la conscience politique européenne et l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union (reprise de l'article 191 TCE).

L'article 8 B, renuméroté 11, énonce les principes régissant la démocratie participative, c'est à dire l'association de la société civile à la prise de décision. Il prévoit ainsi un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile. Il introduit, à l'instar du Traité constitutionnel, un droit d'initiative populaire. Les citoyens européens pourront inviter la Commission à soumettre une proposition législative au Conseil et au Parlement européen. L'initiative devra provenir d'au moins un million de citoyens ressortissants d'un nombre significatif d'Etats membres. Un règlement européen devra fixer les procédures et conditions de présentation de cette initiative populaire.

L'article 8 C, renuméroté 12, constitue une innovation par rapport au Traité constitutionnel. Adopté à l'initiative des Pays-Bas, il énonce les différentes manières dont les parlements nationaux sont associés au fonctionnement de l'Union : information, contrôle de la subsidiarité, participation à l'évaluation de la mise en œuvre des politiques dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, révision des Traités, information sur les demandes d'adhésion, coopération interparlementaire.

Il faut toutefois regretter que le dialogue spécifique avec les partenaires sociaux qui figurait dans le Titre du Traité constitutionnel sur la vie démocratique ait été déplacé dans le Chapitre sur la politique sociale ce qui donne erronément l'impression que l'objet du dialogue est limité à ces questions.

### d) *Les institutions de l'Union*

Le Titre III du Traité sur l'Union européenne intègre les innovations institutionnelles prévues par le Traité constitutionnel.

#### 1. *Le cadre institutionnel de l'Union*

L'article 9, renuméroté 13, définit le cadre institutionnel de l'Union. Les institutions de l'Union sont :

- le Parlement européen
- le Conseil européen
- le Conseil
- la Commission européenne
- la Cour de Justice de l'Union européenne
- La Banque Centrale européenne
- La Cour des Comptes.

Le Conseil européen et la Banque centrale européenne sont ainsi érigés en institutions de l'Union.

A la demande de la Belgique, une référence est par ailleurs faite dans le même article au Comité économique et social et au Comité des Régions qui assistent le Parlement européen, le

Conseil et la Commission. Les dispositions spécifiques à ces deux organes consultatifs figurent dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

## 2. Le Parlement européen

L'article 9 A, renuméroté 14, énumère les fonctions du Parlement européen : fonction législative (conjointement avec le Conseil), fonction budgétaire, fonction de contrôle politique et fonction consultative.

Le Parlement européen élira le Président de la Commission européenne; il le fera toutefois sur la base d'une candidature qui lui sera soumise par le Conseil européen lequel devra tenir compte du résultat des élections européennes.

L'article 9 A définit ensuite la procédure qui régira la répartition des sièges au Parlement européen. La composition du Parlement européen sera fixée par le Conseil européen statuant à l'unanimité, sur initiative du Parlement européen et avec son approbation.

Une telle décision ne pourra être juridiquement adoptée qu'après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne laquelle n'est prévue au plus tôt qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Il n'était évidemment pas possible d'attendre cette échéance si l'on voulait que les Etats membres puissent préparer l'organisation des élections européennes de juin 2009. Le Conseil européen de juin 2007, anticipant d'une certaine manière la mise en œuvre de cette disposition, a dès lors demandé au Parlement européen de lui soumettre une proposition en octobre 2007.

Le Parlement européen adopta, le 11 octobre 2007, une résolution sur la répartition des sièges pour la législature 2009-2014. Cette proposition fut toutefois contestée par l'Italie. Le problème fut réglé lors du Sommet informel de Lisbonne des 18 et 19 octobre 2007.

Le Traité constitutionnel avait prévu que le nombre maximal de députés européens serait de 750. Le Traité de Lisbonne prévoit que le nombre ne dépassera pas 750, plus le Président. Cette modification aboutit en fait à un nombre maximal de 751. La déclaration n° 4 précise que ce siège additionnel sera attribué à l'Italie ce qui a permis à cet Etat membre d'accepter, moyennant cette correction, la répartition des sièges proposée par le Parlement européen.

La déclaration n° 5 prévoit que le Conseil européen donnera, après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, son accord politique sur la proposition ainsi révisée du Parlement européen pour la législature 2009-2014.

On notera que la composition du Parlement européen proposée par la résolution du 11 octobre 2007 et corrigée lors du Sommet informel des 18 et 19 octobre ne vaut que pour la législature 2009-2014. Pour les législatures suivantes, une nouvelle décision devra être adoptée sur la base des critères fixés dans le Traité de Lisbonne, à savoir :

- Un nombre maximal de députés européens : 750, sans compter le Président
- Un nombre maximal de députés européens par Etat membre de 96

- Un nombre minimal de députés européens par Etat membre de 6
- La répartition doit être assurée de manière dégressivement proportionnelle.

## 3. Le Conseil européen

L'article 9 B, renuméroté 15, définit les fonctions du Conseil européen : donner à l'Union les impulsions nécessaires à son développement et définir les orientations et les priorités politiques générales. Le Conseil européen en revanche ne dispose pas de compétences législatives.

Le paragraphe 2 précise que le Conseil européen n'est composé que des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres, de son Président et du Président de la Commission. Or, aujourd'hui les Ministres des Affaires Etrangères des Etats membres en sont également membres de plein droit aux termes de l'article 4 TUE. Cette modification a été justifiée par le souci à réduire le nombre de membres du Conseil européen qui s'élève, suite à l'élargissement, à 55. Elle est toutefois tempérée par la mention selon laquelle les membres du Conseil européen peuvent décider, lorsque l'ordre du jour l'exige, d'être assistés chacun par un ministre.

Le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité participera de plein droit aux travaux du Conseil européen.

Une des innovations institutionnelles les plus marquantes est la désignation par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, d'un président pour une période de 2 ans et demi (renouvelable jusqu'à 5 ans). Actuellement, le président du Conseil européen est le chef d'Etat et de gouvernement de l'Etat qui exerce la présidence semestrielle du Conseil.

Ce Président ne pourra exercer de mandat national. Il exercera sa fonction à temps plein. La désignation d'une présidence stable du Conseil européen devrait évidemment renforcer la cohérence, l'efficacité et la continuité des travaux du Conseil européen.

Il importait toutefois de veiller à ce que le Président du Conseil européen ne développe pas un rôle autonome dans la programmation et le suivi des travaux des Conseils sectoriels et à ce qu'il n'empiète pas sur les compétences de la Commission européenne. Le Traité en délimite les fonctions qui consisteront à :

- présider et animer les travaux du Conseil européen
- en assurer la préparation et le suivi
- œuvrer pour faciliter la cohésion et le consensus au sein du Conseil européen
- présenter au Parlement un rapport à la suite de chacune des réunions du Conseil européen.

Le texte précise aussi, suite à une proposition belge introduite au sein de la Convention européenne, que la préparation et le suivi des travaux devront être assurés en coopération avec le Président de la Commission et sur la base des travaux du Conseil Affaires Générales.

Des fonctions de représentation extérieure lui sont en outre confiées. Celles-ci sont toutefois limitées à la politique étrangère et de sécurité et aux rencontres au niveau des chefs d'Etat et de

gouvernement. Elles ne pourront porter atteinte aux attributions du Haut Représentant.

La déclaration n° 6 indique que le choix des personnalités appelées à exercer les fonctions de président du Conseil européen, de président de la Commission et de Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité devra tenir dûment compte de la diversité géographique et démographique de l'Union.

#### 4. Le Conseil

L'article 9 C, renuméroté 16, définit les fonctions du Conseil. Le Conseil exerce des fonctions législatives et budgétaires conjointement avec le Parlement européen. Il définit et coordonne les politiques de l'Union dans les conditions fixées par les Traités.

Le Conseil est composé d'un représentant de chaque Etat membre au niveau ministériel habilité à engager le gouvernement de l'Etat membre qu'il représente. Le Conseil se prononce à la majorité qualifiée sauf si les Traités en disposent autrement.

L'article 9 C intègre la définition de la majorité qualifiée convenue dans le Traité constitutionnel mais reporte son application à 2014. En outre pendant une période transitoire allant du 1<sup>er</sup> novembre 2014 au 31 mars 2017, un Etat membre pourra toujours demander, par rapport à une décision particulière, que le calcul de la majorité qualifiée se fasse sur la base du Traité de Nice.

Selon le nouveau calcul de la majorité qualifiée, une décision sera acquise si elle représente au moins 55 % des Etats membres représentant au moins 65 % de la population totale de l'Union. Des correctifs complémentaires ont été prévus. Un minimum de 15 Etats membres sera toujours nécessaire pour réunir une majorité qualifiée. Cet élément est toutefois symbolique. Dans une Union de 27 Etats membres, 55 % des EM représentent de toute manière 15 Etats membres. Une minorité de blocage devra inclure au moins 4 Etats membres, faute de quoi la décision sera réputée acquise. Cet élément limite partiellement le poids relatif des grands Etats membres.

La déclaration n° 7 annexée au Traité de Lisbonne comprend le projet de décision sur le compromis d'Ioannina tel qu'il fut convenu lors du Sommet informel des 18 et 19 octobre 2007. Ce projet de décision a été adopté avant la signature du Traité de Lisbonne. Il ne sera toutefois d'application qu'après son entrée en vigueur. Un Protocole additionnel précise en outre qu'avant l'examen par le Conseil de tout projet tendant à abroger ou à modifier cette décision, le Conseil européen – qui statue au consensus – en délibérera.

La liste des formations du Conseil sera adoptée par le Conseil européen statuant à la majorité qualifiée. Dans les Traités actuels, l'adoption de cette liste est considérée comme une question de procédure qui peut être prise à la majorité simple.

La présidence des formations du Conseil, à l'exception de celle du Conseil Affaires Etrangères, sera assurée par les Etats membres selon un système de rotation égale. Les modalités du système de la présidence doivent être réglées par une décision du Conseil européen dont les différents éléments font déjà l'objet d'un projet

de décision figurant dans la déclaration n° 9 annexée au Traité de Lisbonne.

Le projet de décision prévoit que la présidence du Conseil sera assurée conjointement par des groupes de 3 Etats membres pour une période de 18 mois. Dans le cadre de ces groupes, chaque Etat membre présidera, à défaut d'arrangement contraire, l'ensemble des formations (sauf le Conseil Affaires Etrangères) pendant une période de six mois tout en bénéficiant de l'assistance des deux autres membres. Ces groupes de 3 Etats membres seront composés sur la base d'une rotation égale en tenant compte de leur diversité et des équilibres géographiques. Aux termes de la déclaration n° 9 annexée au Traité, les modalités d'organisation de la présidence du Conseil devront être préparées dès la signature du Traité et être approuvées dans les six mois qui suivront.

La présidence du Comité des Représentants Permanents (Coreper) sera assurée quels que soient les arrangements convenus au sein des équipes de 3 Etats membres par un représentant de l'Etat membre qui assure la présidence du Conseil Affaires Générales.

Le Conseil des Affaires Etrangères sera présidé par le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Le Comité politique et de sécurité (COPS) sera présidé par un représentant de ce dernier.

Cette formule présente l'avantage d'assurer plus de continuité aux activités du Conseil. Elle permet également un partage de la charge de travail au cas où cela serait nécessaire.

Il faut encore noter que le projet de décision confie au Conseil Affaires Générales et non au Président du Conseil européen la responsabilité d'assurer la cohérence et la continuité des travaux des différentes formations du Conseil dans le cadre d'une programmation pluriannuelle. Le texte précise que le Conseil Affaires Générales assurera cette tâche en coopération avec la Commission.

La déclaration n° 8 souligne qu'au cas où le Traité de Lisbonne n'entrerait pas en vigueur, comme prévu, au 1<sup>er</sup> janvier 2009, l'Etat membre qui exercera la présidence à ce moment-là (République tchèque), le Président du Conseil européen et le Haut Représentant prendront, en consultation avec la présidence suivante (Suède), les mesures concrètes en vue de permettre une transition efficace des aspects matériels et d'organisation de l'exercice de la présidence du Conseil européen et du Conseil des affaires étrangères.

#### 5. La Commission européenne

Le Traité de Nice avait prévu que le nombre de membres de la Commission devrait, à partir de l'entrée en fonction de la première Commission postérieure à l'adhésion du 27<sup>e</sup> Etat membre, être inférieur au nombre d'Etats membres. En d'autres termes, la prochaine Commission qui entrera en fonction en 2009 devrait, sur la base des Traités actuels, être réduite. Le Traité de Nice n'avait toutefois pas fixé le nombre de Commissaires, ni les modalités précises de la rotation.

L'article 9 D, renuméroté 17, intègre les règles qui avaient été prévues par le Traité constitutionnel.

Durant une période transitoire – jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 2014, la Commission sera composée d'un national de chaque Etat

membre. Le nombre de commissaires sera ensuite, sauf décision contraire prise à l'unanimité, réduit à un nombre de membres correspondant au 2/3 du nombre des Etats membres. Le système de rotation devra être adopté par le Conseil européen, statuant à l'unanimité, dans le respect de critères. La rotation entre les Etats membres devra être strictement égale et la composition de la Commission devra toujours refléter l'éventail démographique et géographique de l'Union. La déclaration n° 10 annexée au Traité souligne que, la Commission, lorsqu'elle ne comportera plus un national de chaque Etat membre, devra prendre les mesures nécessaires pour garantir la prise en compte de la réalité de tous les Etats Membres.

La Belgique avait, dans le cadre des travaux de la Convention, fait valoir que la réduction de la taille de la Commission était essentielle pour le développement de l'Union. La Commission est au centre de la méthode communautaire qui a fait le succès de l'intégration européenne. Pour préserver cette méthode, la Commission doit être forte et efficace. Or, une Commission de 27 membres de membres change de nature. La Commission, dont la force réside dans la collégialité, perd en efficacité au gré de son extension. Une composition fondée sur le principe d'un Commissaire par Etat membre s'apparente en outre à un organe intergouvernemental. Or, la Commission n'est pas le lieu de la défense des intérêts nationaux mais l'institution chargée de l'intérêt général. La réduction du nombre des Commissaires s'inscrit donc dans la logique même de cette institution.

Le Traité de Lisbonne, à l'instar du Traité constitutionnel, prévoit aussi que le Président de la Commission européenne sera élu par le Parlement européen – à la majorité simple de ses membres – sur la base d'une proposition présentée par le Conseil européen qui statuera à la majorité qualifiée. Le Conseil européen devra, dans sa proposition, tenir compte du résultat des élections européennes. La déclaration n° 11 prévoit que des consultations devront avoir lieu entre le Parlement européen et le Conseil européen avant la désignation d'un candidat par ce dernier.

Même si le Parlement européen ne pourra – comme actuellement – qu'accepter ou refuser le candidat présenté par le Conseil européen sans pouvoir porter son choix sur un candidat alternatif, le Traité innove en obligeant le Conseil européen à tenir compte du résultat des élections européennes. La désignation du Président de la Commission européenne pourrait prendre ainsi un caractère plus politique surtout si les partis politiques européens parviennent à présenter en temps utile leurs candidats à la fonction de président de la Commission.

Le Conseil, d'un commun accord avec le Président de la Commission, adoptera à la majorité qualifiée la liste des personnalités qu'il propose de nommer. Le choix s'effectuera sur la base des suggestions des Etats membres. Le Président et les membres de la Commission (y compris le Haut Représentant) seront soumis en tant que collègue à un vote du Parlement européen. Sur la base de cette approbation, la Commission sera nommée par le Conseil européen statuant à la majorité qualifiée.

Le Traité précise les critères auxquels devront répondre les candidats. Ceux-ci devront être choisis en raison de leur compétence générale et de leur engagement européen.

Les pouvoirs du Président de la Commission sont renforcés dans la procédure de démission des commissaires. Un commissaire européen sera en effet tenu de démissionner si le Président le lui demande sans que cette décision doive faire l'objet d'une approbation par le collège.

#### 6. *Le Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité*

L'article 9 E, numéroté 18, reprend la disposition du Traité constitutionnel qui créait la fonction de Ministre des Affaires Etrangères de l'Union. Le titre de la fonction est toutefois modifié en « Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ».

La création de cette nouvelle figure institutionnelle constitue une autre innovation importante. Actuellement la responsabilité de l'action extérieure de l'Union est partagée entre le Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité, le Commissaire chargé des relations extérieures et la Présidence en exercice de l'Union. Quelle que soit l'entente personnelle entre les titulaires de ces fonctions, cette situation est insatisfaisante au regard des exigences de cohérence, d'efficacité et de visibilité.

Aux termes du Traité de Lisbonne, le Haut Représentant assurera ces différentes fonctions :

- Il conduira la politique étrangère et de sécurité ainsi que la politique de sécurité et de défense en tant que mandataire du Conseil;
- Il sera, en tant que Vice-Président de la Commission, chargé des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures dont il assurera la cohérence;
- Il présidera le Conseil Affaires Etrangères et représentera l'Union pour la PESC.

Les fonctions administratives du Secrétaire Général du Conseil qui étaient, selon le Traité actuel, également exercées par le Haut Représentant pour la PESC seront désormais exercées par un Secrétaire Général à part entière.

La double fonction du Haut Représentant (mandataire du Conseil pour la PESC, Commissaire en charge des relations extérieures) se traduit dans la procédure qui régit sa désignation.

Le Haut Représentant est choisi par le Conseil européen avec l'accord du Président de la Commission. Le Conseil européen peut aussi le démettre, moyennant accord du Président de la Commission.

Le Haut Représentant est cependant également membre à part entière de la Commission et est, à ce titre, soumis collectivement avec ses autres collègues au vote d'investiture du Parlement européen. Il sera démis de ses fonctions de commissaire si ce dernier devait voter une motion de censure à l'égard de la Commission.

La personnalité qui exercera pour la première fois les fonctions de Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité devrait toutefois entrer en fonction dès l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, c'est-à-dire en principe au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Il ne pourra dès lors être soumis à un vote d'investiture de la Commission. Le renouvellement de celle-ci n'est en effet prévu qu'après les élections européennes de juin 2009. La déclaration n° 12 prévoit dès lors que des contacts appropriés seront pris avec le Parlement européen durant la phase préparatoire de cette nomination. Les fonctions de ce premier Haut Représentant ne dureront en outre que jusqu'à la fin du mandat de l'actuelle Commission. Il pourra être reconduit dans ses fonctions mais sera soumis alors au vote d'investiture par lequel le Parlement donnera son approbation à la prochaine Commission.

7. *La Cour de Justice de l'Union européenne*

L'article 9F, renuméroté 19 TUE, indique que la Cour de Justice de l'Union européenne comprend : la Cour de Justice, le Tribunal (nouvelle dénomination pour le Tribunal de 1ère instance) et des tribunaux spécialisés. Il fixe les règles de base régissant la composition et les attributions de la Cour.

e) *Coopérations renforcées*

L'article 10, renuméroté 20, fixe les principes généraux régissant l'instauration et le fonctionnement des coopérations renforcées.

Le nombre minimum d'Etats membres requis sera, à la demande de la Belgique, fixé à 9 (au lieu d'un tiers des Etats membres dans le Traité constitutionnel). Il n'augmentera dès lors plus au rythme des élargissements.

Les modalités des coopérations renforcées sont détaillées dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

f) *Action extérieure et dispositions spécifiques à la PESC*

1. *Dispositions générales*

Le Titre V est introduit par l'article 10 A, renuméroté 21, qui fixe les objectifs spécifiques de l'ensemble de l'action extérieure. Ces objectifs valent tant pour la politique étrangère et de sécurité commune que pour les autres aspects de l'action extérieure de l'Union qui figurent dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Le rappel de ces objectifs communs constitue une garantie pour la cohérence de la politique externe de l'Union.

Les objectifs visés à l'article 10 A, renuméroté 21, sont ceux que le Traité constitutionnel avait fixés à l'ensemble de l'action extérieure :

- la sauvegarde des valeurs de l'Union, de ses intérêts fondamentaux, de sa sécurité, de son indépendance et de son intégrité
- la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit
  - la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale
  - le soutien au développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en voie de développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté
  - l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale
  - la préservation et l'amélioration de la qualité de l'environnement
  - l'assistance aux populations et pays confrontés à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine
  - la promotion d'un système international fondée sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale.

Cet article précise aussi que l'Union doit veiller à la cohérence des différents aspects de son action extérieure et à la cohérence entre son action extérieure et ses politiques internes.

Aux termes de l'article 10 B, renuméroté 22, le Conseil européen peut, sur la base de ces objectifs, adopter des décisions identifiant les intérêts et les objectifs stratégiques de l'Union. Ces décisions pourront porter sur les relations avec un pays ou une région ou avoir une approche thématique. Elles sont comparables sur le plan formel aux stratégies communes prévues dans l'actuel article 13 TUE, mais auront une portée plus large. L'article 13 TUE ne vise en effet que l'action de l'Union dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité tandis que les décisions prévues ici sont susceptibles de couvrir l'ensemble des domaines de l'action extérieure de l'Union.

Les décisions identifiant les intérêts et les stratégies de l'Union seront adoptées par le Conseil européen statuant à l'unanimité, sur recommandation du Conseil. Ces recommandations et les actes ultérieurs de mise en œuvre seront adoptés par le Conseil selon les modalités propres à chaque domaine (en principe à l'unanimité pour la PESC et à la majorité qualifiée dans les autres domaines).

2. *Dispositions spécifiques à la PESC*

L'article 10 C, renuméroté 23, précise que l'action de l'Union dans le cadre de la PESC repose sur les principes, poursuit les objectifs et est menée conformément aux dispositions générales du chapitre 1. La même disposition se retrouve, dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à l'article 188 A – renuméroté 205 – qui introduit la partie du Traité relative à l'action extérieure.

L'article 11, renuméroté 24, est modifié de manière à définir la compétence de l'Union dans le cadre de la PESC. Cette définition est reprise du Traité constitutionnel. La PESC couvre tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité commune, y compris la définition d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune. Il est en outre complété – à la demande du Royaume-Uni par une reconnaissance des règles et des procédures spécifiques de la PESC : principe de l'unanimité, exclusion d'actes législatifs, rôles spécifiques du Parlement européen et de la Commission, exclusion – sauf exceptions prévues par le Traité – de la compétence de la Cour de Justice. Les éléments distinctifs de la PESC existaient déjà dans le Traité constitutionnel. L'article 11 ne fait que les énumérer sans que cela n'ait une incidence sur le fond.

Les déclarations n° 13 et 14 insistent encore, si besoin en était, sur la spécificité de la PESC. Elles précisent que les dispositions PESC, y compris la création de la fonction du Haut Représentant de l'Union et du service d'action extérieure n'affecteront pas les responsabilités et compétences de chaque Etat membre en ce qui concerne l'élaboration et la conduite de sa politique étrangère, son service diplomatique national, ses relations avec les pays tiers et sa participation à des organisations internationales. Elles indiquent aussi que les dispositions PESC ne confèrent pas de nouveaux pouvoirs à la Commission et n'accroissent pas le rôle du Parlement européen.

L'article 11 est complété par un paragraphe figurant dans le Traité constitutionnel qui précise que l'Union conduit, définit et met en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune fondée sur la solidarité politique des Etats membres, l'identification des questions d'intérêt général et la réalisation d'un degré toujours croissant de convergence des actions des Etats membres.

Il précise encore aussi que les Etats membres doivent respecter l'action de l'Union dans ce domaine et confie au Conseil et au Haut Représentant la responsabilité de veiller au respect des principes énoncés.

L'article 12, renuméroté 25, est remplacé par l'article correspondant du Traité constitutionnel qui précise que l'Union conduit la PESC en définissant les orientations générales, en adoptant des décisions et en renforçant la coopération systématique entre Etats membres.

L'article 13, renuméroté 26, est modifié de manière à intégrer des modifications apportées par le Traité constitutionnel. Il permet notamment désormais au Président du Conseil européen de convoquer une réunion extraordinaire au cas où un développement de la situation internationale l'exigerait. Il confie aussi au Haut Représentant, et non plus seulement au Conseil, le soin de veiller à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action de l'Union. Il précise enfin que la PESC est exécutée par le Haut Représentant et les Etats membres en utilisant les moyens nationaux et ceux de l'Union.

L'article 13*bis*, renuméroté 27, définit le mandat du Haut Représentant en reprenant les termes du Traité constitutionnel. Le Haut Représentant contribue par ses propositions à l'élaboration de la PESC et assure la mise en œuvre des décisions adoptées. Il assure la représentation extérieure de l'Union et conduit le dialogue politique avec les tiers. Le Haut Représentant s'appuiera sur un service européen pour l'action extérieure qui sera composé de fonctionnaires compétents du Secrétariat Général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux. L'organisation de ce service devra faire l'objet d'une décision du Conseil, sur proposition du Haut Représentant, après approbation de la Commission. La déclaration n° 15 prévoit que les travaux préparatoires relatifs au service européen pour l'action extérieure doivent débiter dès la signature du Traité de Lisbonne.

Les articles 14 et 15, renumérotés respectivement 28 et 29, sont adaptés à la simplification des instruments de l'Union. Les « actions communes » et les « positions communes » de la PESC disparaissent. Les actes visés seront désormais – comme dans d'autres matières – qualifiés de décisions.

L'article 22, renuméroté 30, prévoit le droit du Haut Représentant de saisir le Conseil de propositions. En revanche, la Commission perd – comme dans le Traité constitutionnel – son droit d'initiative en tant que collègue. Il faut néanmoins observer que la Commission n'a jamais fait usage de ce droit d'initiative dans le cadre de la PESC. Le Haut Représentant sera par ailleurs membre à part entière de la Commission.

L'article 23, renuméroté 31, définit le processus de décision dans le cadre de la PESC. La Belgique avait, avec d'autres Etats membres, plaidé tant au sein de la Convention européenne que de la CIG 2004, pour que le Conseil puisse se prononcer à la majorité qualifiée lorsqu'il aurait été saisi d'une proposition du Ministre des Affaires Etrangères de l'Union. Cette proposition n'a pas été retenue. L'article 23, renuméroté 31, stipule toutefois que le Conseil statue à la majorité qualifiée lorsqu'il se prononce sur une proposition que le Haut Représentant présente à la suite d'une demande spécifique du Conseil européen. Les dérogations déjà prévues par le Traité de l'Union au principe de l'unanimité subsistent. Le Conseil pourra aussi statuer à la majorité qualifiée

lorsqu'il adopte une décision qui définit une position ou une action sur la base d'une décision du Conseil européen portant sur les intérêts et objectifs stratégiques de l'Union, une décision de mise en œuvre d'une décision définissant une position ou une action de l'Union ou lorsqu'il procède à la nomination d'un représentant spécial. La clause de sauvegarde établie par l'actuel article 23 reste d'application. Un Etat membre peut toujours s'opposer à l'adoption d'une de ces décisions à prendre à la majorité qualifiée s'il invoque des raisons de politique nationale « vitales ». Dans l'article 23 TUE actuel, il suffisait toutefois d'invoquer des raisons politiques « importantes ».

L'article 23, renuméroté 31, intègre aussi la clause passerelle prévue dans le Traité constitutionnel. Le Conseil européen, statuant à l'unanimité, peut adopter une décision prévoyant d'étendre le champ d'application de la majorité qualifiée dans le cadre de la PESC. Le recours à cette passerelle est toutefois exclu pour les décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

L'article 16, renuméroté 32, renforce la concertation entre les partenaires au sein de l'Union. Avant d'entreprendre toute action sur la scène internationale qui pourrait affecter les intérêts de l'Union, chaque Etat membre est tenu de consulter ses partenaires au sein du Conseil ou du Conseil européen. Les Etats membres doivent aussi, par la convergence de leur action, veiller à ce que l'Union puisse faire valoir ses intérêts et ses valeurs. Lorsqu'une approche commune a été définie, le Haut Représentant et les Ministres des Etats membres doivent coordonner leurs activités et les délégations de l'Union et les missions diplomatiques nationales doivent contribuer à sa mise en œuvre.

Aux termes de l'article 18, renuméroté 33, les représentants spéciaux mandatés pour des questions politiques particulières seront nommés sur proposition du Haut Représentant et placés sous son autorité.

L'article 19, renuméroté 34, renforce la visibilité de l'action de l'Union dans le cadre du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Lorsque l'Union aura défini une position sur un thème à l'ordre du jour du Conseil de Sécurité, les Etats membres qui y siègent demanderont que le Haut Représentant soit invité à présenter la position de l'Union.

Les délégations de la Commission sont – grâce à la consécration de la personnalité juridique unique de l'Union – incorporées dans des délégations de l'Union. Elles couvriront ainsi non seulement les activités dites communautaires mais aussi les questions de politique étrangère. Aux termes de l'article 20, renuméroté 35, les missions diplomatiques des Etats membres et les délégations de l'Union coopéreront à la mise en œuvre des décisions, procéderont à des évaluations communes et contribueront à mettre en œuvre le droit de protection des citoyens.

Aux termes de l'article 21, renuméroté 36, Le Haut Représentant consulte et informe le Parlement européen. Il veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération.

L'article 24, renuméroté 37, permet à l'Union de conclure des accords internationaux dans tous les domaines de la politique étrangère.

L'article 25, renuméroté 38, est complété. Les avis du Comité politique et de sécurité (COPS) seront adressés non seulement au



Conseil mais aussi au Haut Représentant. C'est désormais sous la responsabilité conjointe du Conseil et du Haut Représentant que le COPS exercera le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion de crise.

L'article 25bis, renuméroté 39, introduit – à la demande du Royaume-Uni – une base juridique spécifique pour la protection des données personnelles dans le cadre de la PESC. L'article 25bis figurant dans le titre relatif à la PESC, le processus de décision propre à ce domaine s'appliquera. Les règles qui seront établies ne seront ainsi soumises ni à majorité qualifiée ni à la codécision. L'article 25bis ne vise que la protection des données personnelles détenues par les Etats membres dans le cadre des activités qui relèvent de la politique étrangère et de sécurité commune. La base juridique générale qui s'appliquera dans tous les autres cas figure dans l'article 16B, renuméroté 16 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui prévoit un processus de décision à la majorité qualifiée et à la codécision.

L'article 47, renuméroté 40, énonce le principe selon lequel la mise en œuvre de la PESC n'affecte pas l'application des procédures dans les autres domaines de compétences de l'Union.

L'article 28, renuméroté 41, prévoit une base juridique permettant d'établir des procédures particulières pour garantir, en cas d'urgence, un accès plus rapide aux crédits du budget de l'Union.

### 3. Politique de sécurité et de défense commune

Le Traité de Lisbonne intègre les innovations apportées par le Traité constitutionnel en vue de développement de la politique de sécurité et de défense de l'Union (PESD). Une telle évolution s'imposait. La politique étrangère de l'Union ne sera réellement crédible que si elle repose sur une politique de défense crédible.

L'article 28 A, renuméroté 42, définit la PESD – partie intégrante de la PESC – qui doit assurer à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires. La PESD inclut la définition progressive d'une politique de défense commune. Elle conduira – et non plus « elle pourrait conduire » comme dans l'actuel article 17 – à une défense commune dès lors que le Conseil européen en aura décidé ainsi.

Les Etats membres s'engagent à améliorer progressivement leurs capacités militaires. Ce renforcement des capacités militaires de l'Union nécessite une meilleure coordination des programmes d'acquisitions militaires. Le Traité prévoit la mise en place à cette fin d'une Agence européenne dans le développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement (« l'Agence européenne de Défense »).

Pour tenir compte de la diversité des situations au sein de l'Union, le Traité prévoit l'instauration d'une coopération structurée permanente entre les Etats qui le souhaitent et qui souscrivent aux engagements en matière de capacités militaires définis dans un Protocole annexé au Traité.

L'article 28 A, renuméroté 42, prévoit encore qu'au cas où un Etat membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres Etats membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir. Cette clause n'affecte toutefois pas le caractère spécifique de la politique de défense de certains Etats membres ni les engagements souscrits dans le cadre de l'Otan.

L'article 28 B, renuméroté 43, étend le champ d'activité de l'Union en matière de défense. Les missions de l'Union européenne dans le cadre de la défense (« missions dites de « Petersberg ») sont actuellement définies par l'article 17 TUE : missions humanitaires et d'évacuation, missions de maintien de la paix, mise en place de force de combat pour la gestion des crises, y compris le rétablissement de la paix. Le Traité de Lisbonne élargit ces missions en y incluant les missions de prévention des conflits et les opérations de stabilisation en fin de conflit.

Aux termes de l'article 28 C, renuméroté 44, le Conseil de l'Union peut confier la mise en œuvre d'une mission à un groupe d'Etats membres qui gèrent la mission, en association avec le Haut Représentant. Les autres Etats membres en sont régulièrement informés.

L'article 28 D, renuméroté 45, définit la mission de l'Agence européenne de défense qui :

- contribuera à identifier les objectifs en termes de capacités militaires des Etats membres et évaluera le respect des engagements;
- promouvra une harmonisation des besoins opérationnels et l'adoption de méthodes d'acquisition compatibles;
- soutiendra la recherche en matière de technologie de défense;
- contribuera à identifier et à mettre en œuvre toute mesure utile pour renforcer la base industrielle et technologique du secteur de la défense et pour améliorer l'efficacité des dépenses militaires.

L'Agence est ouverte aux Etats membres qui souhaitent y participer. Une décision européenne, à adopter à la majorité qualifiée, définit le statut, le siège et les modalités de financement.

Le Conseil a, en la matière, anticipé l'entrée en vigueur du Traité, en adoptant le 12 juillet 2004, une action commune portant création de l'Agence de défense (action commune 2004/551/PESC).

L'article 28 E, renuméroté 46, définit les modalités d'instauration et de fonctionnement de la coopération structurée en matière de défense.

Les Etats intéressés qui remplissent les critères et souscrivent aux engagements prévus dans le Protocole y afférant notifient leur intention au Haut Représentant. Dans un délai de trois mois suivant cette notification, le Conseil statuant à la majorité qualifiée établit la coopération structurée permanente et fixe la liste des Etats participants.

Tout Etat membre qui souhaite adhérer ultérieurement à la coopération structurée permanente adresse sa demande au Haut Représentant. L'admission est, moyennant respect des critères et des engagements, autorisée à la majorité qualifiée par le Conseil au sein duquel seuls les Etats participant à la coopération prennent part au vote. Si un Etat participant ne remplit plus les critères ou n'assume plus les engagements, sa participation peut être suspendue à la majorité qualifiée. Seuls les Etats participants, à l'exception de l'Etat concerné, prennent part au vote. Au sein de la coopération structurée, l'unanimité est pour le surplus requise. Les Etats non participants ne prennent pas part au vote mais peuvent assister aux réunions.

## g) *Dispositions finales*

### 1. *Personnalité juridique*

Les Traités actuels confèrent la personnalité juridique à la Communauté européenne et à Euratom. Ils n'attribuent en revanche pas – en tout cas de manière explicite – de personnalité juridique à l'Union européenne.

L'article 47 établit désormais la personnalité juridique de l'Union laquelle se substitue à la Communauté européenne. Le Traité de Lisbonne intègre ainsi un des acquis fondamentaux du Traité constitutionnel

La personnalité juridique unique permettra à l'Union de s'affirmer davantage sur la scène internationale, notamment dans le cadre des négociations internationales. L'Union pourra conclure des accords internationaux et devenir membre d'organisations internationales. La personnalité juridique spécifique d'Euratom est maintenue.

### 2. *Procédure de révision et clauses passerelles*

L'article 48 intègre les modifications apportées par le Traité constitutionnel aux procédures de révisions et aux clauses passerelles.

Le Parlement européen acquiert, à côté des Etats membres et de la Commission, le droit de soumettre des propositions de révision des Traités. La CIG sera, dans la procédure de révision ordinaire, précédée par une Convention européenne qui examinera les projets et soumettra une recommandation. Le Conseil européen, pourra toutefois décider à la majorité simple, après approbation du Parlement européen, de ne pas convoquer une Convention lorsque l'ampleur des modifications ne le justifie pas.

Des procédures de révision simplifiées sont par ailleurs instaurées. Elles permettent, pour la révision de la partie du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne portant sur les politiques et les actions internes de l'Union, de faire l'économie d'une CIG et d'une Convention européenne. La révision est décidée par le Conseil européen statuant à l'unanimité, après consultation du Parlement européen et de la Commission. Elle n'entre en vigueur qu'après ratification des Etats membres

Les procédures simplifiées couvrent aussi les clauses passerelles introduites par le Traité constitutionnel. Une clause passerelle permet au Conseil européen de décider, du passage à la majorité qualifiée des politiques encore couvertes par l'unanimité dans le Traité (sauf en matière de défense) ou d'appliquer la procédure législative ordinaire (codécision) lorsqu'elle n'est pas prévue par les Traités. Ce passage à la majorité qualifiée et/ou à la codécision doit être décidé à l'unanimité par le Conseil européen et approuvé par le Parlement européen. Le Traité de Lisbonne prévoit toutefois, comme le Traité constitutionnel, la possibilité pour tout Parlement national de s'opposer à la mise en œuvre de cette clause.

### 3. *Adhésion à l'Union*

L'article 49 prévoit – comme le Traité constitutionnel – que l'Union est ouverte à tous les Etats européens qui respectent ses valeurs – et non plus ses principes – et s'engagent à les promouvoir en commun.

La procédure d'adhésion n'est pas fondamentalement modifiée. L'adhésion d'un pays candidat est toujours décidée par le Conseil, statuant à l'unanimité, après approbation du Parlement européen. Le Traité d'adhésion doit être ratifié par l'Etat candidat et par tous les Etats membres. Le Parlement européen et les parlements nationaux doivent toutefois être désormais informés de toute demande d'adhésion.

Une modification est introduite par rapport au texte du Traité constitutionnel. Sur insistance des Pays-Bas, l'article 49 est complété par une disposition qui précise que les critères d'éligibilité ayant fait l'objet d'un accord du Conseil européen sont pris en considération.

### 4. *Droit de retrait*

L'article 49 A, renuméroté 50, intègre le droit de retrait de l'Union qu'avait prévu le Traité constitutionnel. Ce droit de retrait témoigne de ce que la participation à l'Union se fonde sur un choix volontaire et non sur la contrainte. Il a le mérite de placer les Etats membres devant leurs responsabilités dans l'hypothèse où une évolution ultérieure de l'Union serait refusée dans le cadre de référendums.

Le même article prévoit l'ouverture de négociation et la conclusion d'un accord entre l'Union et l'Etat qui se retire. Le retrait d'un Etat membre de l'Union engendrerait en effet des conséquences juridiques importantes qu'il convient de régler tant pour l'Etat qui se retire que pour les autres Etats membres. Cet accord doit être conclu au nom de l'Union par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen. Pour que la négociation ne soit pas artificiellement prolongée par l'une ou l'autre partie, un délai de deux ans est fixé au terme duquel le retrait intervient de plein droit.

## 3. **Modifications apportées au Traité instituant la Communauté européenne**

### a) *Généralités*

Le mandat de la CIG adopté en juin 2007 avait prévu que le Traité instituant la Communauté européenne serait désormais intitulé « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ». Aux termes de ce même mandat, les innovations agréées lors de la CIG 2004 (Traité constitutionnel) devaient, sauf exceptions mentionnées de manière expresse, être insérées sous la forme de modifications ponctuelles.

Les commentaires figurant dans la présente partie de l'exposé des motifs identifient les modifications apportées à l'actuel Traité instituant la Communauté européenne. Ces modifications correspondent, sauf exceptions qui sont mentionnées dans les commentaires, aux innovations de substance qui avaient été prévues par le Traité constitutionnel.

### b) *Modifications horizontales*

Le Traité de Lisbonne apporte des modifications horizontales au Traité instituant la Communauté européenne. Parmi ces modifications horizontales, figure le remplacement systématique des termes « Communauté européenne » par « Union européenne ».

Cette modification horizontale consacre la fusion des deux entités qui auront désormais une personnalité juridique unique. D'autres modifications horizontales adaptent des règles de procédure (remplacement de la procédure de consultation du Parlement européen par une procédure d'approbation ...) ou intègrent de nouvelles dénominations (procédure législative ordinaire, ...) dans l'ensemble des dispositions du Traité.

### c) *Lien entre le Traité sur l'Union et le Traité sur le fonctionnement de l'Union*

L'article 1<sup>er</sup> du Traité sur le fonctionnement de l'Union précise que ce Traité organise le fonctionnement de l'Union et détermine les domaines, la délimitation des compétences et les modalités d'exercice de ses compétences. L'Union est fondée tant sur le Traité sur l'Union européenne que sur le Traité sur le fonctionnement de l'Union. Les deux Traités ont la même valeur juridique.

Dans les articles du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il est, de manière générale, fait référence « aux Traités » au pluriel et non au « présent Traité ». Cette référence croisée montre l'articulation étroite entre les deux Traités. La division des dispositions entre deux Traités n'a – au contraire de la division actuelle – pas pour effet de créer deux cadres juridiques distincts.

### d) *Les principes*

#### 1. *Compétences de l'Union*

##### Catégories de compétences

L'article 2 A, renuméroté 2, clarifie la répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres. Il répartit les compétences de l'Union en trois grandes catégories :

- les domaines de compétence exclusive de l'Union;
- les domaines de compétence partagée entre l'Union et les Etats membres;
- les domaines de compétence d'appui, de coordination et de complément de l'Union.

Dans le cadre des compétences exclusives, seule l'Union peut agir; les Etats membres peuvent toutefois agir s'ils y sont habilités par l'Union ou pour mettre en œuvre les actes de l'Union.

Dans le cadre des compétences partagées, tant l'Union que les Etats membres peuvent agir. Les Etats membres ne peuvent toutefois le faire que dans la mesure où l'Union ne l'a pas encore fait. Le texte issu du Traité constitutionnel est complété. Il précise que les Etats membres peuvent aussi exercer leur compétence dans la mesure où l'Union aurait décidé de cesser d'exercer la sienne. La déclaration n° 18 précise que le cas peut se produire lorsque les institutions européennes décident d'abroger un acte législatif. La déclaration rappelle aussi que le Conseil peut toujours demander à la Commission de lui soumettre une proposition d'abrogation. Dans la phase finale de la négociation, la République tchèque avait demandé que le Traité prévoit l'obligation pour la Commission de lui soumettre une proposition d'abrogation en pareille hypothèse. Une telle procédure aurait toutefois porté atteinte au droit d'initiative de la Commission qui constitue un des éléments essentiels de l'équilibre institutionnel de l'Union. La Belgique, notamment, s'y opposa. La Commission s'est toutefois déclarée disposée à accorder une attention particulière à ce type de demande.

Dans le cadre des compétences d'appui, la compétence de l'Union se limite à appuyer, coordonner ou compléter les actions des Etats membres. L'action de l'Union ne peut comporter aucune harmonisation des législations des Etats membres dans les domaines pour lesquels elle n'a qu'une compétence d'appui.

##### Compétences exclusives

L'article 2B, renuméroté 3, définit les compétences exclusives de l'Union.

Les compétences exclusives de l'Union sont :

- l'union douanière;
- l'établissement des règles de concurrence nécessaires au fonctionnement du marché intérieur;
- la politique monétaire pour les Etats membres de la zone euro;
- la politique commerciale commune;
- la conservation des ressources biologiques de la mer.

Les investissements étrangers dans les Etats membres et les aspects commerciaux des services audiovisuels, culturels, d'éducation et de santé relèvent actuellement de la compétence partagée entre l'Union et les Etats membres ce qui implique que les accords internationaux conclus dans ce domaine le sont tant par la Communauté que par les Etats membres qui doivent donc les ratifier.

Le Traité de Lisbonne, à l'instar du Traité constitutionnel, étend la politique commerciale de l'Union aux investissements étrangers directs et à l'ensemble des services.

Des garanties particulières sont toutefois prévues dans le domaine des services. L'unanimité reste ainsi requise pour la négociation et la conclusion des accords de services en matière culturelle lorsque ceux-ci risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique et des accords portant sur les services sociaux, d'éducation et de santé lorsque ceux-ci risquent de perturber gravement l'organisation de ces services au niveau national et de porter atteinte aux compétences des Etats membres pour leur fourniture.

##### Compétences partagées

La catégorie des compétences partagées entre l'Union et les Etats membres couvre la plus grande partie des compétences de l'Union.

Cette catégorie est définie à l'article 2 C, renuméroté 4, comme la catégorie résiduaire. Font partie des compétences partagées les compétences qui sont attribuées à l'Union et qui ne figurent ni dans la liste des compétences exclusives ni dans celle des compétences d'appui.

L'article 2 C, renuméroté 4, énumère de manière ainsi non exhaustive des compétences qui doivent être considérées comme partagées : le marché intérieur, la politique sociale, la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et la pêche, l'environnement, la protection des consommateurs, les transports, les réseaux transeuropéens, l'énergie, l'espace de liberté, de sécurité et de justice, les enjeux communs de santé publique.

Dans le cadre des compétences partagées, tant l'Union que les Etats membres peuvent légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants. Dès lors que l'Union a agi, les Etats membres ne peuvent toutefois plus intervenir; les Etats membres perdent ainsi leur compétence pour la partie couverte par la législation communautaire.

Des dispositions spécifiques sont néanmoins prévues pour les domaines de la recherche, de la coopération au développement et de l'aide humanitaire. Dans ces domaines qui font partie des compétences partagées, l'exercice de la compétence de l'Union ne peut avoir pour effet d'empêcher les Etats membres d'agir.

#### Coordination des politiques économiques et de l'emploi

La coordination des politiques économiques et de l'emploi est visée à l'article 2 D, renuméroté 5. Cette disposition a le mérite de mettre sur pied d'égalité la coordination des politiques économiques et la coordination des politiques d'emploi. Le Traité établit deux processus de coordination clairement autonomes. Un processus ne peut dès lors être subordonné à l'autre. L'article 2D, renuméroté 5, vise aussi les mesures de coordination des politiques économiques spécifiques aux Etats de la zone euro.

Les domaines d'action d'appui, de coordination et de complément

L'article 2 E, renuméroté 6, énumère les domaines où l'action de l'Union n'est que complémentaire par rapport à l'action des Etats membres (protection et amélioration de la santé humaine <sup>(1)</sup>, industrie, culture, tourisme, éducation, jeunesse, sport, formation professionnelle, protection civile, coopération administrative).

Dans ces domaines, une harmonisation législative n'est pas possible mais l'Union peut mener des actions pour appuyer (notamment financièrement), coordonner ou compléter l'action des Etats membres.

#### 2. Dispositions d'application générale

Le Titre II énonce les clauses générales applicables à l'ensemble des politiques de l'Union. Les modifications suivantes sont, sur la base du Traité constitutionnel, apportées aux Traités actuels.

Une clause de cohérence générale (article 2F, renuméroté 7) introduit le principe selon lequel l'Union doit veiller à la cohérence entre ses différentes politiques et actions.

Une clause sociale horizontale (article 5bis, renuméroté 9) prévoit que l'Union doit dans l'ensemble de ces politiques prendre en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau élevé d'emploi, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine. Cette clause sociale horizontale est basée sur une proposition que la Belgique avait introduite dans le cadre de la CIG 2004.

(1) Les enjeux communs de la politique de santé figurent toutefois dans les compétences partagées.

Une base juridique spécifique est établie pour les services d'intérêt général. Cette clause fait suite à une demande de la Belgique et d'autres partenaires qui souhaitaient consolider et renforcer la référence aux services d'intérêt général qui figurait précédemment à l'article 16 du Traité instituant la Communauté européenne. L'article 16, renuméroté 14, prévoit qu'un règlement européen établira les principes et fixera les conditions permettant aux services d'intérêt général d'accomplir leurs missions spécifiques. Le règlement ne pourra porter atteinte à la compétence des Etats membres de fournir, faire exécuter et de financer ces services dans le respect des Traités.

L'article 6ter, renuméroté 13, intègre dans le Traité le dispositif du Protocole sur la protection et le bien-être des animaux.

L'article 16 A, renuméroté 15, établit la règle selon laquelle les institutions, organes et organismes de l'Union œuvrent dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture. Il précise que le Parlement siège en public. Le Traité étend cette obligation au Conseil lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif. En introduisant cette obligation, le Traité contribue à mieux distinguer les fonctions législatives et exécutives du Conseil.

L'article 16 A, renuméroté 15, intègre aussi la base juridique sur l'accès des citoyens aux documents de l'Union qui figurait à l'article 255 TCE. Elle l'étend à l'ensemble des institutions, organes et organismes de l'Union tout en précisant que la Cour de Justice, la Banque Centrale et la Banque européenne d'investissement n'y sont soumis que lorsqu'elles exercent des fonctions administratives.

Toute personne a droit, en vertu l'article 16 B, renuméroté 16, à la protection des données personnelles le concernant. Les règles relatives à la protection des données à caractère personnel sont régies par la procédure législative ordinaire. Cette procédure s'appliquera désormais à la coopération policière et à la coopération judiciaire pénale, même si la déclaration n° 21 prévoit que des règles spécifiques pourraient, dans ces domaines s'avérer nécessaires. Une base juridique spécifique est en revanche prévue pour la protection des données personnelles dans le cadre de la PESC.

L'article 16 C, renuméroté 17, intègre l'article du Traité constitutionnel relatif au dialogue avec les églises et les organisations philosophiques et non confessionnelles. Ce dialogue était précédemment visé dans une déclaration.

#### e) Non discrimination et citoyenneté de l'Union

Les articles 16 D à 22, renumérotés 18 à 25, intègrent les modifications qu'apportait le Traité constitutionnel dans le cadre de la politique de non-discrimination et de la citoyenneté de l'Union.

Par rapport au Traité actuel, il convient de noter les innovations suivantes :

##### 1. Non discrimination

Une modification a été apportée à l'article 16 E, renuméroté 19, relatif aux mesures visant à combattre la discrimination. Certains Etats membres, dont la Belgique, avaient plaidé durant la Convention européenne pour que ces mesures puissent être adoptées à la majorité qualifiée. Le texte adopté maintient le principe

de l'unanimité. Le Parlement européen devra toutefois donner son approbation alors qu'il n'est actuellement que consulté. Le Parlement européen et le Conseil pourront désormais adopter, selon la procédure législative ordinaire, c'est-à-dire à la majorité qualifiée et en codécision – les principes de base des mesures d'encouragement communautaire.

## 2. *Citoyenneté européenne*

L'actuel article 18 TCE prévoit que si une action est nécessaire pour atteindre l'objectif de la libre circulation des citoyens, le Conseil peut arrêter des mesures en vue de faciliter les droits des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire de l'Union. Cette possibilité était toutefois expressément exclue pour les dispositions concernant la sécurité sociale et la protection sociale. Le Traité de Lisbonne, à l'instar du Traité constitutionnel, met fin à cette exclusion.

L'article 18, renuméroté 21, permettra dorénavant au Conseil, statuant à l'unanimité, après consultation du Parlement européen, d'arrêter, dans le cadre de la libre circulation, des mesures concernant la sécurité sociale et la protection sociale. Cette base juridique ne vaut qu'à défaut d'autres bases juridiques spécifiques que le Traité aurait prévues.

Une nouvelle base juridique est établie à l'article 20, renuméroté 23. Elle permettra au Conseil d'adopter les lignes directrices établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires à faciliter la protection consulaire et diplomatique des citoyens européens dans les Etats tiers. Le texte du Traité constitutionnel était plus général. Il permettait l'adoption « mesures nécessaires à faciliter la protection » des citoyens de l'Union européenne dans les pays tiers. Il a toutefois été modifié conformément au mandat de la CIG.

L'article 21, renuméroté 24, contient la base juridique spécifique pour l'organisation du droit d'initiative populaire. Le Parlement européen et le Conseil, statuant selon la procédure législative ordinaire, devront arrêter les procédures et conditions liées à ce droit d'initiative et déterminer notamment le nombre minimum d'Etats membres dont les citoyens présentant cette initiative doivent provenir.

## *f) Les politiques et les actions internes de l'Union*

### *1. Agriculture et pêche*

L'article 32, renuméroté 38, établit plus clairement la distinction entre « agriculture » et « pêche ».

L'article 37, renuméroté 43, opère une ventilation des actes juridiques à adopter dans le cadre de la politique agricole et de pêche. Il appartiendra désormais au Parlement et au Conseil, statuant selon la procédure législative ordinaire, d'établir l'organisation commune des marchés agricoles et de fixer les autres dispositions nécessaires pour réaliser les objectifs de la politique commune de l'agriculture et de la pêche. Le Traité de Lisbonne renforce ainsi de manière importante les pouvoirs du Parlement qui n'était jusqu'ici que consulté sur ces questions. Les mesures – de nature exécutive – relatives à la fixation des prix, des prélèvements, des aides, des limitations quantitatives ainsi qu'à la fixation et à la répartition des quotas de pêche seront en revanche adoptées par le Conseil sur proposition de la Commission.

## 2. *La libre circulation des personnes, des services et des capitaux*

### Libre circulation des travailleurs

L'article 40, renuméroté 46, introduit le principe de vote à la majorité qualifiée dans le domaine de la sécurité sociale des travailleurs migrants. Il s'agit d'une avancée par rapport au Traité de Nice même si le texte prévoit une clause de sauvegarde qui, conformément au mandat de la CIG, a été modifiée.

Lorsqu'un Etat membre estime qu'un projet d'acte législatif porte atteinte aux aspects importants – le Traité constitutionnel se référerait à des aspects fondamentaux – de son système de sécurité sociale, il peut demander que le Conseil européen soit saisi. La procédure législative est, dans ce cas, suspendue.

Dans un délai de 4 mois, le Conseil européen :

- renvoie le projet au Conseil (qui peut décider à la majorité qualifiée) ce qui met fin à la suspension ou
- n'agit pas ou demande à la Commission de présenter une nouvelle proposition. En pareille hypothèse, l'acte initialement proposé est réputé non adopté. Dans le Traité constitutionnel, l'acte initialement proposé n'était réputé non adopté que si le Conseil européen demandait une nouvelle proposition à la Commission.

L'article 40, renuméroté 46, ouvre en outre la possibilité de prendre des mesures non seulement au bénéfice des travailleurs migrants salariés mais aussi des travailleurs migrants non salariés.

### Liberté d'établissement

L'article 45 TCE permet d'exclure certaines activités du champ d'application des règles relatives à la liberté d'établissement. Les règlements adoptés sur cette base sont actuellement pris par le Conseil sans que le Parlement soit consulté. L'article 45, renuméroté 51, est modifié de manière à prévoir la procédure législative ordinaire (codécision du Parlement européen et du Conseil).

A l'article 47, renuméroté 53, le vote à la majorité qualifiée est désormais prévu pour l'adoption de tous les actes législatifs fixant des directives visant à faciliter l'accès aux activités non-salariées (reconnaissance des diplômes).

### Services

A l'article 49, renuméroté 56, la codécision du Conseil et du Parlement européen est introduite pour l'adoption des législations étendant le principe de la liberté de prestations de services aux ressortissants de pays tiers établis dans un Etat membre autre que celui du destinataire de la prestation.

A l'article 52, renuméroté 59, la codécision remplace la consultation du Parlement européen pour la libération des services déterminés.

L'article 53, renuméroté 60, prévoit – comme dans le Traité constitutionnel – que les Etats membres « s'efforcent de procéder

à la libéralisation des services » au lieu de « se déclarent disposés à procéder à la libération des services » (texte du Traité actuel).

### Capitaux

A l'article 57, renuméroté 64, la procédure de codécision est introduite pour les mesures relatives aux mouvements des capitaux à destination ou en provenance des pays tiers. Les mesures qui constitueraient un recul dans la libéralisation des capitaux devront toutefois être adoptées à l'unanimité et après consultation du Parlement européen.

Un nouveau paragraphe est inséré à l'article 58, renuméroté 65. Il permet au Conseil, statuant à l'unanimité, d'adopter une décision disposant que des mesures fiscales restrictives prises par un Etat membre à l'encontre d'un Etat tiers sont conformes aux Traités pour autant qu'elles soient justifiées par l'un des objectifs de l'Union et compatibles avec le fonctionnement du marché intérieur.

### 3. Espace de liberté, de sécurité et de justice

Le titre sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice intègre, moyennant quelques modifications convenues dans le mandat de la CIG, les innovations du Traité constitutionnel.

#### Dispositions générales

L'article 61, renuméroté 67, fixe les objectifs de l'Union dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Ces objectifs ne sont pas fondamentalement modifiés par rapport aux Traités actuels même s'ils sont structurés de manière plus cohérente.

Les dispositions institutionnelles générales sont applicables à l'ensemble des politiques de l'Union. Le Traité met fin à la division en piliers. Quelques dispositions particulières au domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ont toutefois été introduites.

L'article 61 A, renuméroté 68, prévoit que le Conseil européen définit les orientations stratégiques de la programmation législative et opérationnelle.

L'article 61 B, renuméroté 69, rappelle le rôle des parlements nationaux dans le contrôle du respect du principe de subsidiarité. Le seuil des parlements nationaux nécessaire pour déclencher le mécanisme prévu dans le cadre du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité est d'un quart au lieu d'un tiers prévu dans les autres domaines.

L'article 61 C, renuméroté 70, introduit le principe d'une évaluation collective par les Etats membres – en collaboration avec la Commission – de la mise en œuvre des politiques de l'Union par les autorités nationales. Les modalités en seront définies par le Conseil sur proposition de la Commission. Les parlements nationaux et le Parlement européen seront informés de la teneur et des résultats de cette évaluation. Celle-ci aura lieu sans préjudice des procédures d'infraction que la Commission pourra tenter.

La création d'un Comité permanent pour la sécurité intérieure est prévue à l'article à l'article 61 D, renuméroté 71. Ce Comité

aura pour mission de renforcer la coopération opérationnelle entre Etats membres. Il favorisera la coordination de l'action des autorités nationales compétentes.

L'article 61 F, renuméroté 73, prévoit qu'il est loisible aux Etats membres d'organiser, entre eux et sous leur responsabilité, des formes de coopération et de coordination qu'ils jugent appropriées entre les services compétents de leurs administrations chargées d'assurer la sécurité intérieure. Cette disposition a été ajoutée conformément au mandat de la CIG.

L'article 61 G, renuméroté 74, introduit une base juridique spécifique permettant au Conseil d'adopter des mesures non législatives en vue d'assurer la coopération administrative entre services compétents des Etats membres.

L'article 61 H, renuméroté 75, introduit une base juridique spécifique aux mesures de gels des avoirs de personnes, de groupes ou d'entités non étatiques dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Ces mesures étaient jusqu'ici adoptées sur la base de l'actuel article 308 TCE (clause de flexibilité) qui est régi par l'unanimité et la consultation du Parlement européen. La nouvelle disposition prévoit désormais que ces mesures seront adoptées selon la procédure législative ordinaire c'est-à-dire à la majorité qualifiée et en codécision. La déclaration n° 25 précise par ailleurs qu'afin de garantir un contrôle juridictionnel rigoureux des décisions établissant de telles sanctions, celles-ci doivent s'appuyer sur des critères clairs.

L'article 61 I, renuméroté 76, prévoit que les actes juridiques à prendre dans les domaines de la coopération policière et de la compétence judiciaire pénale pourront être proposés, soit par la Commission, soit sur initiative conjointe d'un quart des Etats membres. Il s'agit là d'une dérogation à la méthode communautaire classique dans laquelle la Commission a le monopole de l'initiative. Dans le Traité actuel, les propositions peuvent, dans ces domaines, être introduites par un seul Etat membre.

#### Frontières, asile et immigration

Les politiques de contrôle aux frontières, de visas, d'asile et d'immigration sont définies comme des politiques communes.

En matière de frontières, l'article 62, renuméroté 77, constitue la base juridique pour les mesures visant à assurer la suppression du contrôle des personnes aux frontières intérieures de l'Union. Il prévoit aussi l'établissement progressif d'un système intégré de gestion des frontières. Il précise par ailleurs que les Traités n'affectent pas la compétence des Etats membres concernant la délimitation géographique de leurs frontières, conformément au droit international. L'article 62, renuméroté 77, instaure en outre une nouvelle base juridique pour l'adoption de dispositions, qui en vue de réaliser l'objectif de libre circulation des citoyens européens, porteraient sur les cartes d'identité, les passeports, les titres de séjour ou les autres documents qui y sont assimilés. Cette base juridique est régie par l'unanimité et n'est applicable qu'à défaut d'autres pouvoirs d'action prévus par les Traités.

En matière d'asile, l'article 63, renuméroté 78 prévoit l'établissement de statuts uniformes pour les demandeurs d'asile ainsi que pour la protection subsidiaire et une procédure commune pour l'octroi de ces formes de protection internationale. La politique d'asile européenne devra, selon le même article, être conforme à

la Convention de Genève. L'article prévoit par ailleurs l'adoption de mesures portant sur le partenariat et la coopération avec les pays tiers pour gérer les flux de personnes demandant l'asile ou une protection subsidiaire.

L'article 63*bis*, renuméroté 79, indique que l'Union développe une politique commune d'immigration qui doit assurer la gestion efficace des flux migratoires, le traitement équitable des ressortissants des pays tiers, la prévention et la lutte contre l'immigration illégale et la traite des êtres humains. Il est précisé que cette disposition n'affecte pas le droit des Etats membres de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers sur leur territoire. La compétence de l'Union à conclure des accords de réadmission est explicitement reconnue. Une nouvelle disposition précise aussi que l'Union peut adopter des mesures en matière d'intégration des ressortissants des pays tiers en séjour régulier pour autant qu'il ne s'agisse pas d'harmonisation des législations nationales.

L'article 63*ter*, renuméroté 80, établit comme règle générale le principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités, y compris sur le plan financier alors que dans le Traité actuel ce principe n'était énoncé que pour l'accueil des réfugiés et des personnes déplacées.

L'ensemble des mesures relatives à l'asile, l'immigration, aux visas et au contrôle des frontières extérieures sera en principe régi par la procédure législative ordinaire (majorité qualifiée au Conseil et codécision). Des exceptions sont toutefois prévues pour l'adoption des mesures d'urgence en cas d'afflux soudain de ressortissants de pays tiers sur lesquelles le Parlement européen ne sera que consulté et pour les mesures spécifiques qui porteront sur les cartes d'identité, passeports et titres de séjour qui seront régies par l'unanimité et la consultation du Parlement européen.

Le Conseil européen du 5 novembre 2004 a – utilisant une clause passerelle spécifique prévue dans le Traité actuel (article 67, § 2 TCE) – décidé d'anticiper cette évolution en appliquant la majorité qualifiée et la codécision aux décisions relatives aux contrôles des frontières, aux visas et aux questions d'immigration à l'exception de celles concernant l'immigration légale.

#### Coopération judiciaire en matière civile

La coopération judiciaire civile s'applique, selon l'article 65, renuméroté 81, aux questions ayant une incidence transfrontalière. L'actuel article 65 TCE liait la coopération judiciaire civile à ce qui était nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur. Cette condition a été assouplie puisque le texte précise que les actes législatifs peuvent être adoptés « notamment » lorsque cela est nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur.

Le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires est défini comme une pierre angulaire sur laquelle se fonde la coopération judiciaire. Il est toutefois précisé que la coopération peut aussi inclure le rapprochement des législations des Etats membres.

La liste des domaines dans lesquels le Traité envisage des mesures législatives est élargie. Elle comprend notamment les mesures visant à assurer un accès effectif à la justice, l'élimination des obstacles au bon déroulement des procédures civiles, le développement des méthodes alternatives de résolution des litiges et le soutien à la formation de magistrats.

Les actes législatifs sont adoptés selon la procédure législative ordinaire (majorité qualifiée et codécision) à l'exception des mesures concernant le droit de la famille qui sont adoptées par le Conseil statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen.

Le Traité constitutionnel avait introduit une clause passerelle spécifique dans le cadre du droit familial. Le Conseil pouvait, sur proposition de la Commission, déterminer à l'unanimité quels aspects du droit de la famille ayant une incidence transfrontière pouvaient passer à la procédure législative ordinaire. Conformément au mandat de la CIG, cette clause passerelle est maintenue mais elle assortie de la possibilité pour tout parlement national de s'opposer au passage à la procédure législative ordinaire.

#### Coopération judiciaire pénale

La coopération dans le cadre de la procédure pénale est, aux termes de l'article 69 A, renuméroté 82, fondée sur le principe de reconnaissance mutuelle des jugements et décisions judiciaires mais inclut aussi le rapprochement des législations.

Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent des mesures de reconnaissance mutuelle, de prévention et règlement des conflits de compétence, de soutien à la formation de magistrats et personnel de justice, de facilitation de la coopération entre les autorités judiciaires.

Les domaines d'intervention de l'Union pouvant, dans le cadre de la procédure pénale, faire l'objet d'un rapprochement des législations sont énumérés : admissibilité des preuves, droits des personnes dans la procédure pénale, droits des victimes de la criminalité. Le Conseil peut décider d'élargir cette liste par une décision à l'unanimité et après approbation du Parlement européen. Pour tenir compte des préoccupations des pays appliquant la Common law, le texte précise que les règles minimales qui seront établies devront tenir compte des différences entre traditions et systèmes juridiques.

Dans le domaine du droit pénal matériel, l'Union pourra, par voie de directives, adopter des règles minimales portant sur la définition et les sanctions dans des domaines de criminalité particulièrement grave dont la liste est arrêtée à l'article 69 B, renuméroté 83 : terrorisme, traite des êtres humains, exploitation sexuelle des femmes et des enfants, trafic illicite de drogues, trafic illicite d'armes, blanchiment, corruption, contrefaçon des moyens de paiement, criminalité informatique et criminalité organisée. Cette liste n'est pas figée. Le Conseil, statuant à l'unanimité et après approbation du Parlement européen, peut l'élargir sans devoir procéder à une révision des Traités.

Le Conseil peut, en outre, adopter des règles minimales pour rapprocher le droit pénal des Etats membres lorsque cela est nécessaire pour assurer la mise en œuvre effective d'une politique de l'Union dans un domaine qui a déjà fait l'objet d'harmonisation. Cette possibilité permet de couvrir des infractions comme la falsification de l'euro, les infractions affectant l'environnement ou la fraude affectant les intérêts financiers de l'Union.

Le Traité introduit le vote à la majorité qualifiée pour l'établissement des normes minimales de procédure pénale et pour le

rapprochement du droit pénal matériel. Ce passage à la majorité constitue une avancée importante par rapport aux Traités actuels, même si le texte l'assortit d'un mécanisme spécifique. Ce mécanisme qui a été modifié conformément au mandat de la CIG, se présente comme suit :

Un Etat membre peut demander que le Conseil européen soit saisi d'un projet de directive. La procédure législative est alors suspendue. Après discussion et en cas de consensus, le Conseil européen renvoie dans un délai de 4 mois le projet au Conseil ce qui met fin à la suspension de la procédure. Dans le même délai de 4 mois et en cas de désaccord persistant au sein du Conseil européen, si au moins 9 Etats membres souhaitent instaurer entre eux une coopération renforcée sur la base du projet de directive soumis au Conseil européen, ils peuvent le faire sans autorisation préalable du Conseil.

L'article 69 C, renuméroté 84, prévoit la possibilité d'adopter, à la majorité qualifiée et en codécision, des mesures d'encouragement et d'appui dans le domaine de la prévention du crime.

L'article 69 D, renuméroté 85 précise les compétences d'Eurojust qui est l'organe de coordination judiciaire au sein de l'Union. Eurojust pourra notamment déclencher des enquêtes pénales et proposer aux autorités nationales de déclencher des poursuites. La structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Eurojust seront définis selon la procédure législative ordinaire (majorité qualifiée et codécision). La déclaration n° 27 précise que les règlements régissant Eurojust devront tenir compte des règles et pratiques nationales concernant le déclenchement d'enquêtes.

L'article 69 E, renuméroté 86 prévoit la création d'un Parquet européen qui sera établi, par voie de règlement, à partir d'Eurojust. La décision sera prise par le Conseil, statuant à l'unanimité, après approbation du Parlement européen.

Le Parquet européen sera établi pour combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Le Conseil européen pourra toutefois, simultanément ou ultérieurement, adopter à l'unanimité après approbation du Parlement européen une décision qui étend son action à la lutte contre la criminalité grave affectant plusieurs Etats membres.

Le Parquet sera compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs et complices des infractions. Il exercera l'action publique devant les juridictions compétentes des Etats membres.

Le Traité de Lisbonne améliore sur un point ce qui avait été convenu dans le cadre du Traité constitutionnel. En l'absence de l'unanimité nécessaire pour créer le Parquet européen, un groupe d'au moins 9 Etats membres pourra demander que le Conseil européen soit saisi du projet de règlement. Dans ce cas la procédure législative sera suspendue. Le Conseil européen devra renvoyer le projet au Conseil européen dans un délai de 4 mois. Dans le même délai de 4 mois et en cas de désaccord persistant, si au moins 9 Etats membres souhaitent instaurer une coopération renforcée sur la base du projet de règlement soumis au Conseil européen, ils pourront le faire sans autorisation préalable du Conseil. Cette possibilité n'est prévue que pour la création du Parquet européen dont le rôle pourrait, dans un premier temps, être limité à combattre les infractions aux intérêts financiers de l'Union. La Belgique avait demandé que la possibilité d'une coopération renforcée automatique soit prévue en cas d'extension de la compétence du Parquet

européen à d'autres formes de criminalité grave. Cette proposition n'a toutefois pas été acceptée.

#### Coopération policière

Les domaines d'activité de la coopération policière (article 69 F, renuméroté 87) sont largement calqués sur les actuels articles 30 et 32 du Traité sur l'Union européenne. L'Union pourra toutefois établir des mesures portant sur des techniques communes d'enquête alors que l'article 30 TUE actuel ne prévoit qu'une évaluation en commun de ces techniques.

La structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Europol seront, en vertu de l'article 69 G, renuméroté 88, régis par un règlement. Le même article prévoit par ailleurs que le règlement devra fixer les modalités du contrôle d'Europol par le Parlement européen. Les parlements nationaux devront être associés à ce contrôle.

La procédure législative ordinaire (majorité qualifiée et codécision) s'appliquera à la coopération policière. Deux domaines font toutefois exception :

- Les mesures portant sur la coopération opérationnelle restent régies par l'unanimité. Le Traité de Lisbonne a toutefois ici aussi amélioré le Traité constitutionnel en introduisant un mécanisme identique à celui qu'il a introduit pour le Parquet européen. Ce mécanisme permettra, en cas de blocage persistant, d'instaurer une coopération renforcée automatique (sans autorisation du Conseil) si 9 Etats membres le souhaitent.
- La nouvelle base juridique établie à l'article 69 H, renuméroté 89 sera régie par l'unanimité. Elle prévoit que le Conseil fixera les conditions et les limites d'intervention des autorités policières sur le territoire d'autres Etats membres.

#### 4. Transports

L'actuel article 71 TCE établit le principe du vote à la majorité qualifiée du Conseil et de la codécision en matière de politique de transports. Ce principe est toutefois assorti d'exceptions dans lesquelles l'unanimité au Conseil et la simple consultation du Parlement européen s'appliquent. Ces exceptions visent les mesures de principe dont l'application serait susceptible d'affecter gravement le niveau de vie et d'emploi dans certaines régions ou l'exploitation des équipements de transports.

Le Traité de Lisbonne supprime ces exceptions et étend la procédure législative ordinaire (majorité qualifiée et codécision) à l'ensemble de la politique des transports. Le paragraphe 3 de l'article 71, renuméroté 91, indique toutefois que lors de l'adoption des mesures législatives, il sera tenu compte des cas où son application serait susceptible d'affecter gravement le niveau de vie et d'emploi dans certaines régions ainsi que l'exploitation des équipements de transports.

L'article 78 TCE, renuméroté 98, précisait que les dispositions du Traité en matière de transports ne font pas obstacle aux mesures prises par l'Allemagne pour autant qu'elles soient nécessaires pour compenser les désavantages économiques causés par la division de l'Allemagne. Le Traité complète cette disposition en précisant que le Conseil pourra, cinq ans après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, décider d'abroger cette disposition. La dé-



claration n° 28 rappelle l'interprétation restrictive de la Cour sur la portée de cette disposition.

L'article 80 TCE prévoyait que les dispositions en matière de transport s'appliquent aux transports par chemin de fer, par route et par voie navigable. Il ajoutait que le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, pouvait décider si et dans quelle mesure des dispositions appropriées s'appliquent à la navigation maritime et aérienne. L'article 80, renuméroté 100, dispose désormais clairement que des dispositions appropriées pour la navigation maritime et aérienne peuvent être établies selon la procédure législative ordinaire.

##### 5. *Les règles communes sur la concurrence et le rapprochement des législations*

###### Règles de concurrence

L'article 87, renuméroté 107, intègre deux innovations du Traité constitutionnel.

Il y est prévu que le Conseil pourra, cinq ans après l'entrée en vigueur du Traité, décider d'abroger la disposition sur la compatibilité des aides octroyées à l'économie des régions allemandes affectées par l'ancienne division du pays. Cette disposition est en effet obsolète. La déclaration n° 29 rappelle l'interprétation restrictive de la Cour sur la portée de cette disposition.

La disposition sur la comptabilité éventuelle des aides régionales est par ailleurs complétée par une référence spécifique aux régions ultra-périphériques.

###### Rapprochement des législations

Le Traité de Lisbonne – comme le Traité constitutionnel – intervertit l'ordre des articles 94 et 95 TCE (renumérotés respectivement 115 et 114) qui vise le rapprochement des législations des Etats membres ayant des effets sur le marché intérieur. Cette intervention n'est pas neutre. L'article 95, renuméroté 114, qui prévoit un recours à la procédure législative ordinaire devient la règle. L'article 94, renuméroté 115, qui prévoit l'adoption de mesures législatives par le Conseil statuant à l'unanimité devient l'exception.

##### 6. *Propriété intellectuelle*

L'article 97*bis*, renuméroté 118, introduit – comme le Traité constitutionnel – une nouvelle base juridique pour l'adoption des mesures relatives à la protection des droits intellectuels. Les règlements en matière de propriété intellectuelle (brevets européens ...) étaient jusqu'ici fondés sur l'article 308 TCE (clause de flexibilité) qui est régi par l'unanimité et ne prévoit que la consultation du Parlement européen. Ces mesures seront désormais adoptées par la procédure législative ordinaire (majorité qualifiée et codécision). Une exception est introduite pour le régime linguistique des droits intellectuels européens qui restera régi par l'unanimité.

##### 7. *Politique économique et monétaire*

Le Traité de Lisbonne intègre les innovations apportées par le Traité constitutionnel à la politique économique et monétaire.

###### Politique économique

S'agissant des grandes orientations de politique économique (GOPE), l'article 99, renuméroté 121, attribue à la Commission le pouvoir d'adresser directement des avertissements aux Etats membres dont les politiques ne sont pas conformes aux GOPE ou risquent de compromettre le bon fonctionnement de l'union économique et monétaire. Lorsque le Conseil est appelé à adresser des recommandations à un Etat membre à cause de sa politique économique, cet Etat est exclu de la participation au vote.

S'agissant de la procédure de déficit excessif, l'article 104, renuméroté 126, introduit les modifications suivantes :

- Lorsque la Commission considère qu'un déficit excessif existe ou risque de se produire, elle adresse un avis à l'Etat concerné alors qu'actuellement elle émet un avis à l'intention du Conseil.
- L'initiative de la Commission visant à constater l'existence d'un déficit excessif prend désormais la forme d'une proposition, ce qui implique que le Conseil ne peut s'en écarter qu'à l'unanimité. En revanche, la Commission introduit une recommandation pour l'adoption des recommandations à adresser par le Conseil à l'Etat membre concerné. Le Conseil peut donc s'en écarter à la majorité qualifiée.
- L'exclusion de l'Etat membre concerné du droit de vote est étendue à la décision sur l'existence d'un déficit excessif. Elle ne vaut actuellement que pour les mesures qui suivent la constatation d'un tel déficit.

La déclaration n° 30 se réfère au Pacte de stabilité et de croissance. Les Etats membres y confirment notamment leur engagement à l'égard du Pacte de stabilité et leur attachement aux objectifs de la stratégie de Lisbonne.

###### Politique monétaire

Le Traité de Lisbonne étend les mesures pour lesquelles les pays de la zone euro peuvent décider seuls au sein du Conseil.

Aux termes des articles 115 A et 115 C, renumérotés respectivement, 136 et 138, le Conseil pourra ainsi, avec le seul vote des Etats membres de l'eurozone, décider :

- des mesures pour renforcer la coordination et la surveillance de la discipline budgétaire de ces Etats;
- des orientations de politique économique propres à ces Etats et des mesures pour en assurer la surveillance;
- des positions communes sur les questions revêtant un intérêt particulier pour l'eurozone au sein des institutions et conférences financières internationales;
- des mesures assurant une représentation unifiée au sein des dites institutions et conférences.

Aux termes du paragraphe 4 de l'article 116*bis*, renuméroté 139, les droits de vote au Conseil des Etats membres qui ne font pas partie de la zone euro sont aussi suspendus lorsqu'il s'agit d'adopter des recommandations adressées aux Etats mem-

bres de la zone euro dans le cadre de la surveillance multilatérale, ainsi que pour toutes les mesures relatives aux déficits excessifs concernant ces Etats membres.

Avant que le Conseil ne puisse admettre un nouvel Etat membre dans l'Eurozone, il devra recevoir une recommandation émanant d'une majorité qualifiée des Etats membres de l'eurozone (article 117*bis*, renuméroté 140).

Ces dispositions sont complétées par un Protocole spécifique sur l'Eurogroupe. Le rôle de l'Eurogroupe qui réunit de manière informelle les Ministres des Etats membres de la zone euro et la Commission y est reconnu de manière explicite. Le Protocole prévoit également que les Ministres de la zone euro élisent à la majorité des Etats membres un président pour deux ans et demi.

L'on notera encore que les actuelles dispositions transitoires ont été mises à jour et restructurées en supprimant les dispositions devenues obsolètes du fait de l'achèvement des phases de transition de l'Union monétaire.

S'agissant des mécanismes de décision, la règle de la majorité qualifiée s'appliquera – au lieu de l'unanimité – pour la modification de certaines dispositions du protocole fixant le statut du système européen des banques centrales et de la Banque centrale européenne (article 107, renuméroté 129, paragraphe 3) ainsi que pour la nomination du président, du vice-président et des autres membres du directoire de la Banque centrale européenne (article 245*ter*, renuméroté 283, paragraphe 2).

#### 8. Politique sociale

Le nouvel article 136*bis*, renuméroté 152, reconnaît l'importance du dialogue avec les partenaires sociaux. Il consacre le rôle du sommet social européen (institutions, employeurs, travailleurs) dont la réunion précède les réunions du Conseil européen de printemps. On regrettera cependant que cette disposition soit – contrairement à ce qui avait été fait dans le Traité constitutionnel – insérée dans le titre consacré à la politique sociale alors que le rôle des partenaires sociaux s'étend à d'autres domaines d'activité de l'Union.

#### 9. Education, jeunesse, sport et formation professionnelle

La compétence de l'Union dans la promotion du sport est désormais reconnue à l'article 149, renuméroté 165. La spécificité ainsi que la fonction sociale et éducative du sport sont soulignées. La nouvelle base juridique permet d'adopter (à la majorité qualifiée et en codécision) des mesures d'encouragement au développement de la dimension européenne du sport.

Le même article souligne par ailleurs que l'action de l'Union vise à encourager la participation des jeunes à la vie démocratique de l'Europe.

#### 10. Culture

A l'article 151, renuméroté 167, la procédure législative ordinaire est introduite pour les mesures adoptées dans le domaine de la culture. L'actuel article 151 TCE sur la culture est régi par l'unanimité au sein du Conseil.

#### 11. Santé publique

L'article 152, renuméroté 168 introduit une distinction entre les domaines de compétence partagée entre l'Union et les Etats membres et les domaines où l'Union n'a qu'une compétence d'appui.

Les compétences partagées qui peuvent faire l'objet d'harmonisation concernent des matières déjà visées par l'ancien article 152 TCE :

- l'établissement de normes élevées de qualité et de sécurité des organes et substances d'origine humaine, du sang et des dérivés du sang;
- l'adoption de mesures dans le domaine vétérinaire et phytosanitaire qui ont pour objectif la protection de la santé publique.

Elles sont aussi toutefois étendues à l'établissement de normes élevées de qualité et de sécurité des médicaments et des dispositifs à usage légal. La déclaration n° 32, ajoutée par la CIG 2007, précise que les mesures adoptées sur cette base doivent respecter les enjeux communs de sécurité et avoir pour objectif de fixer des normes élevées de qualité et de sécurité lorsque des normes nationales affectant le marché intérieur empêcheraient, autrement, d'atteindre un niveau élevé de protection de la santé humaine

Contrairement à ce qui était prévu dans le Traité constitutionnel, les mesures concernant la surveillance des menaces transfrontières graves sur la santé, l'alerte en cas de telles menaces et la lutte contre celles-ci ne feront en revanche pas partie des compétences partagées mais des compétences d'appui de l'Union.

Dans le cadre de ses compétences d'appui, l'Union pourra aussi adopter des mesures d'encouragement visant à protéger et à améliorer la santé humaine. Le texte précise que ces mesures pourront viser la lutte contre les grands fléaux transfrontaliers et la protection de la santé en ce qui concerne le tabac et l'abus d'alcool.

Aux termes du même article 152, renuméroté 168, la Commission encourage la coopération entre les Etats membres en vue d'améliorer la complémentarité de leurs services de santé dans les régions frontalières.

La Commission peut aussi prendre des initiatives propres à la méthode ouverte de coordination (établissement d'orientations et d'indicateurs, échanges de meilleures pratiques, évaluation périodiques) en vue de favoriser la coordination. Le Parlement européen en est informé.

Le texte précise enfin les domaines qui restent de la compétence des Etats membres. Il souligne que les Etats membres sont responsables de la définition de leur politique de santé et de l'organisation et la fourniture des services de santé et de soins médicaux.

#### 12. Protection des consommateurs

L'article 153, § 2 TCE actuel dispose que « les exigences de la protection des consommateurs sont prises en considération dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques et actions de l'Union ». Cette disposition est déplacée dans les dispositions

générales qui figurent au début du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (article 6bis, renuméroté 12).

### 13. Industrie

L'article 157, renuméroté 173 précise désormais que la Commission peut prendre des initiatives propres à la méthode ouverte de coordination (établissement d'orientations et d'indicateurs, échanges de meilleures pratiques, évaluations périodiques) en vue de favoriser la coordination. Le Parlement européen en est informé.

### 14. Cohésion économique, sociale et territoriale

L'article 158, renuméroté 174 ajoute – aux côtés de la cohésion économique et sociale – le renforcement de la cohésion territoriale comme objectif de la politique de cohésion.

La disposition est également complétée par un alinéa énumérant une liste de régions particulièrement concernées par l'action de l'Union : zones rurales, zones en transition industrielle, régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne. La Belgique n'était pas partisane d'une telle énumération qui a été ajoutée par la CIG 2004. Dès lors que le principe de cette liste s'est imposé, elle a demandé qu'elle soit complétée par une référence aux zones en transition industrielle ce qui a été fait. La liste n'établit en outre qu'une liste non exhaustive des régions susceptibles de bénéficier d'une action de l'Union.

L'article 161, renuméroté 177, prévoit l'application de la procédure législative ordinaire (majorité qualifiée et codécision) pour l'adoption des règlements relatifs aux Fonds structurels et au Fond de cohésion.

### 15. Recherche, développement technologique et espace

L'article 163, renuméroté 179, consacre, conformément à une proposition belge au sein de la Convention européenne, la notion d'espace commun de recherche dans lequel les chercheurs, les connaissances scientifiques et les technologies doivent pouvoir circuler librement. Ce concept avait déjà été mis en avant par le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000.

L'action de l'Union continuera à porter essentiellement sur le soutien financier à la recherche européenne par le biais de programmes-cadre et de programmes spécifiques. Un règlement pourra en outre établir les mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'espace européen de recherche.

L'ensemble de la politique de l'Union en matière d'espace et de recherche sera soumise à la procédure législative ordinaire, à l'exception des programmes spécifiques qui ne feront l'objet que d'une consultation du Parlement européen.

L'article 165, renuméroté 181, a été complété de manière à permettre à la Commission de prendre en matière de recherche des initiatives dans le cadre de la méthode ouverte de coordination (établissement d'orientations et d'indicateurs, organisation d'échanges de meilleures pratiques, évaluation périodiques).

Une nouvelle base juridique est établie à l'article 172bis, renuméroté 189, en vue de permettre l'adoption, selon la procédure législative ordinaire, de mesures relatives à la politique spatiale européenne. Il est toutefois ajouté, conformément au mandat de la CIG 2007, que les actes législatifs en la matière ne pourront avoir pour objet d'harmoniser les dispositions législatives des Etats membres. Le même article précise que l'Union établira toute liaison utile avec l'Agence spatiale européenne.

### 16. Environnement

A l'article 174, renuméroté 191, la promotion sur le plan international des mesures nécessaires à faire face aux changements climatiques est ajouté aux objectifs de l'Union. Le Traité de Lisbonne a, tenant compte des développements intervenus depuis 2004, renforcé sur ce point le Traité constitutionnel.

### 17. Energie

Actuellement, à défaut de base juridique spécifique, les mesures prises par l'Union en matière d'énergie sont basées sur les dispositions régissant d'autres politiques comme le marché intérieur ou l'environnement.

Une base juridique spécifique est désormais insérée en vue de permettre à l'Union d'adopter des actes législatifs dans le domaine de l'énergie (article 176 A, renuméroté 194).

Le Traité de Lisbonne, à l'instar du Traité constitutionnel, permet à l'Union de prendre des mesures visant à :

- assurer le fonctionnement du marché de l'énergie;
- assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'Union;
- promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables.

Cette base juridique est, conformément au mandat de la CIG, complétée par une référence à l'esprit de solidarité entre les Etats membres et étendue à la promotion de l'interconnexion des réseaux énergétiques.

La procédure législative ordinaire (majorité qualifiée et codécision) s'appliquera aux mesures en matière d'énergie, sauf si ces mesures sont de nature essentiellement fiscale auquel cas le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.

La déclaration n° 35 insérée dans l'Acte final précise que l'article 176 A n'affecte pas le droit des Etats membres de prendre les dispositions nécessaires afin d'assurer leur approvisionnement énergétique.

### 18. Tourisme

L'article 176 B, renuméroté 195, introduit une base juridique spécifique en matière de tourisme. Il précise que l'action de l'Union complète l'action des Etats membres, notamment en promouvant la compétitivité du secteur touristique.

### 19. Protection civile

Une nouvelle base juridique (article 176 C, renuméroté 196) est introduite. Elle permettra d'adopter des actes législatifs, selon la procédure législative ordinaire, en vue de soutenir l'action des Etats membres et de promouvoir la coopération opérationnelle en matière de protection civile. Actuellement, en l'absence de base juridique spécifique, les législations en la matière sont basées sur l'article 308 TCE (clause de flexibilité) qui est régi par l'unanimité et ne prévoit que la consultation du Parlement européen.

### 20. Coopération administrative

L'article 176 D, renuméroté 197, introduit également une base juridique pour l'adoption d'actes législatifs visant à améliorer la capacité administrative des Etats membres en vue de la mise en œuvre effective du droit de l'Union. Cette coopération administrative est sans préjudice des obligations des Etats membres et des devoirs et prérogatives attribués à la Commission en particulier dans le cadre des procédures en manquement.

#### g) Pays et territoires d'outre-mer et régions ultra-périphériques

S'agissant des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), il y a lieu de noter les modifications suivantes :

- L'article 186, renuméroté 202, prévoit que la libre circulation des travailleurs entre l'Union et les PTOM sera organisée sur base d'actes du Conseil statuant à l'unanimité et non plus sur la base de conventions.
- L'article 187, renuméroté 203, qui constitue la base juridique pour l'adoption des modalités d'association des PTOM à l'Union prévoit toujours que le Conseil se prononce à l'unanimité. Il précise toutefois que le Conseil statuera sur la base d'une proposition de la Commission.

#### h) Action extérieure de l'Union

##### 1. Dispositions générales

L'article 188 A, renuméroté 205, dispose que l'action de l'Union sur la scène internationale, au titre de la présente partie, repose sur les principes, poursuit les objectifs et est menée conformément aux dispositions générales figurant au chapitre I du Titre V du Traité sur l'Union européenne.

On se rappellera que ce chapitre I vise les dispositions qui s'appliquent à l'ensemble de l'action extérieure de l'Union, y compris la PESC.

L'article 188 A, renuméroté 205, assure ainsi la cohérence de la politique extérieure de l'Union et ce, nonobstant la séparation des dispositions de la PESC (Traité sur l'Union européenne) et des dispositions afférentes aux autres domaines de l'action extérieure de l'Union (Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

##### 2. Politique commerciale commune

La politique commerciale commune est étendue aux investissements étrangers directs et à l'ensemble des services.

L'article 188 C (ex article 133), renuméroté 207, simplifie – à l'instar du Traité constitutionnel – les règles relatives au processus de décision.

La majorité qualifiée s'appliquera, sauf exceptions, à la négociation et à la conclusion des accords dans le cadre de la politique commerciale commune.

Le principe du parallélisme, établi par le Traité de Nice, est toutefois maintenu. Pour la négociation et la conclusion d'un accord dans les domaines du commerce des services, des aspects commerciaux de la propriété intellectuelle et des investissements étrangers directs, l'unanimité prévaudra lorsqu'elle est requise pour l'adoption de règles internes.

L'unanimité sera aussi requise pour la négociation et la conclusion d'accords :

- dans le domaine des services culturels et audiovisuels qui risqueraient de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union;
- dans le domaine des services sociaux, d'éducation et de santé qui risqueraient de perturber gravement l'organisation de ces services au niveau national et de porter atteinte aux compétences des Etats membres pour la fourniture de ces services.

Ces restrictions répondent aux préoccupations exprimées par la Belgique durant les travaux de la Convention européenne.

Le Traité étend aussi de manière substantielle le contrôle du Parlement européen sur la politique commerciale commune. La législation établissant le cadre dans lequel la politique commerciale commune est mise en œuvre sera adoptée en codécision par le Conseil et le Parlement européen. La conclusion des accords de politique commerciale requerra l'approbation du Parlement européen s'ils portent sur des domaines régis par la codécision pour l'adoption de règles internes à l'Union. La Commission devra faire régulièrement rapport au Parlement européen sur l'état d'avancement des négociations.

##### 3. Coopération au développement

L'article 188 D, renuméroté 208, précise que la politique de coopération de l'Union et celles des Etats membres se renforcent mutuellement. Elle définit l'éradication de la pauvreté comme l'objectif principal de la politique de l'Union dans ce domaine. L'Union doit par ailleurs tenir compte des objectifs de la coopération dans la mise en œuvre de ses autres politiques qui peuvent affecter les pays en voie de développement.

L'on notera que l'article 188 D, renuméroté 208, ne reprend pas la disposition prévue à l'article 179 (3) TCE qui précisait qu'il n'affectait pas la coopération avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Cette omission permettrait d'inclure le fond européen de développement dans le budget ordinaire de l'Union.

##### 4. Coopération avec les Etats tiers autres que les pays en voie de développement

L'article 188 H, renuméroté 212, introduit la codécision là où le Parlement européen n'était jusqu'ici que consulté.

Une nouvelle base juridique est en outre introduite à l'article 188 I, renuméroté 213. Lorsque la situation d'un pays exige une aide urgente, le Conseil pourra statuer à la majorité qualifiée sur la base d'une proposition de la Commission. Actuellement, le Conseil doit, à défaut de base juridique, se prononcer à l'unanimité (sur base de l'article 308 TCE).

5. *Aide humanitaire*

L'article 188 J, renuméroté 214, introduit une base juridique spécifique pour l'aide humanitaire. Cette disposition souligne que les actions humanitaires de l'Union, qui complètent et renforcent les actions des Etats membres, sont menées conformément au droit international et aux principes d'impartialité, de neutralité et de non-discrimination. La procédure législative ordinaire (majorité qualifiée et codécision) s'appliquera à ce domaine.

Le même article introduit par ailleurs une base juridique pour la création d'un Corps volontaire européen d'aide humanitaire.

6. *Mesures restrictives*

L'article 188 K, renuméroté 215, maintient les deux phases régissant l'adoption de sanctions (interruption ou réduction des relations économiques ou financières) à l'égard d'Etats tiers. Le Conseil adopte d'abord une décision – à l'unanimité – dans le cadre de la PESC. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur la base d'une proposition conjointe du Haut Représentant et de la Commission, adopte ensuite les décisions et règlements nécessaires pour interrompre ou réduire les relations avec l'Etat tiers concerné.

L'article vise toutefois désormais aussi les sanctions à l'encontre de personnes physiques ou morales et des groupes ou entités non étatiques. Actuellement, une telle action n'est possible que sur la base de l'article 308 TCE (clause de flexibilité).

L'article précise enfin que les décisions en matière de sanctions doivent prévoir les dispositions nécessaires en matière de garanties juridiques.

7. *Négociation des accords internationaux*

L'article 188 L, renuméroté 216, codifie la jurisprudence de la Cour de Justice selon laquelle l'Union peut conclure un accord international lorsque le Traité le prévoit mais aussi lorsque la conclusion d'un accord est nécessaire soit pour réaliser l'un des objectifs de l'Union, soit lorsqu'elle est prévue dans un acte juridique contraignant de l'Union, soit lorsqu'elle est susceptible d'affecter les règles communes ou d'en altérer la portée.

L'article 188 N, renuméroté 218, couvre la procédure de négociation de l'ensemble des accords internationaux à l'exception des accords monétaires visés à l'article 188 O, renuméroté 219.

La Commission ou le Haut Représentant, lorsque l'accord porte exclusivement ou principalement sur la politique étrangère et de sécurité commune, introduit des recommandations de négociations au Conseil. Le Conseil adopte une décision autorisant l'ouverture des négociations et désigne le négociateur en fonction de la matière de l'accord. Ce négociateur pourrait ainsi être le

Haut Représentant dans le cadre de la PESC ou un autre Commissaire.

Pour le surplus, la procédure est similaire à celle prévue actuellement par l'actuel article 300 TCE sauf en ce qui concerne le rôle du Parlement européen qui est accru considérablement. Le Parlement européen devra en effet donner son approbation à la conclusion de tout accord portant sur des domaines qui, dans le cadre de l'Union, sont régis par la codécision. Cette approbation sera ainsi notamment nécessaire pour la conclusion d'accords dans le cadre de la politique commerciale ou dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Le Parlement devra également donner son approbation à l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme.

S'agissant du processus décisionnel au sein du Conseil, le principe du parallélisme est maintenu. La majorité qualifiée s'applique à tous les stades de la procédure sauf lorsque la matière couverte est régie à l'unanimité pour l'adoption des décisions internes à l'Union comme la politique étrangère et de sécurité commune. Les accords d'association et les accords techniques, économiques et financiers avec les Etats candidats à l'adhésion restent toutefois régis par l'unanimité.

Il en va de même – contrairement à ce qu'avait prévu le Traité constitutionnel – pour l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme. Il faut toutefois noter que l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme nécessitera aussi une révision de cette dernière. La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ne prévoit en effet pas, à ce stade, l'adhésion d'organisations internationales. Lorsqu'elle sera modifiée pour ouvrir cette faculté, l'ensemble des Etats membres devront de toute manière ratifier cette modification.

8. *Clause de solidarité*

Le Traité de Lisbonne intègre la clause de solidarité qu'avait prévue le Traité constitutionnel.

Aux termes de cette clause (article 188 R, renuméroté 222), l'Union et ses Etats membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un Etat membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine. L'Union doit, en pareilles hypothèses, mobiliser tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à disposition par les Etats membres pour porter assistance à l'Etat concerné qui le demande.

Les modalités de mise en œuvre de cette clause seront définies dans une décision du Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition conjointe du Haut Représentant et de la Commission. Lorsque cette décision a des implications militaires, le Conseil statuera à l'unanimité.

Le Conseil sera assisté par le Comité politique et de sécurité, les structures développées dans le cadre de la PESD et le futur Comité permanent de sécurité intérieure.

Aux termes de la déclaration n° 37, la clause de solidarité ne porte pas atteinte au droit des Etats membres de choisir les moyens les plus appropriés pour s'acquitter de leur obligation de solidarité.

### i) Dispositions institutionnelles

Les éléments essentiels de l'architecture institutionnelle de l'Union sont régis par le Traité sur l'Union européenne. Ils sont complétés par le Titre I de la sixième partie du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui n'apporte toutefois guère de modifications aux Traités actuels sauf pour ce qui concerne le Conseil européen et la Cour de Justice.

#### 1. Les institutions

##### Conseil européen

Le Conseil européen a été érigé en institution de l'Union européenne. Cette modification se traduit par l'insertion de l'article 201*bis*, renuméroté 235 qui précise notamment que le Conseil européen sera assisté par le Secrétariat Général du Conseil. Le Conseil européen ne sera ainsi pas doté d'une nouvelle administration. Cette précision entend prévenir l'établissement d'une nouvelle bureaucratie susceptible d'affecter l'équilibre institutionnel de l'Union.

Le Conseil européen adoptera son règlement intérieur à la majorité simple de ces membres et établira, à la majorité qualifiée, la liste des formations du Conseil et les modalités de la présidence de celles – ci (article 201*ter*, renuméroté 223).

##### Conseil

L'article 205, renuméroté 238, définit le nouveau calcul de la majorité qualifiée qui sera d'application à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2014.

Une décision sera acquise si elle représente au moins 55 % des Etats membres représentant au moins 65 % de la population totale de l'Union. Le seuil des Etats membres est toutefois élevé à 72 % (au lieu de 2/3 des Etats membres dans le projet de la Convention) lorsque le Conseil ne statue pas sur la base d'une proposition de la Commission ou du Haut Représentant.

Les correctifs complémentaires prévus par le Traité constitutionnel sont maintenus :

- Un minimum de 15 Etats membres sera toujours nécessaire pour réunir une majorité qualifiée. Cette modification reste cependant symbolique. Dans une Union de 27 Etats membres, 55 % de ceux-ci représenteront de toute manière 15 Etats membres.
- Une minorité de blocage devra inclure au moins 4 Etats membres, faute de quoi la décision sera réputée acquise. Cette condition réduit le poids relatif des grands Etats. A défaut de celle, une minorité de blocage aurait toujours pu être atteinte par trois grands Etats lorsque l'Allemagne en aurait fait partie.
- Dans les cas où seuls certains Etats Membres ont un droit de vote (zone euro, coopérations renforcées ...), les pourcentages prévus (55/65) ne seront appliqués qu'à ceux-ci; une minorité de blocage devra toujours au moins inclure le nombre minimum d'Etats requis plus un Etat membre (à défaut une alliance franco-allemande aurait, par exemple, pu bloquer toute décision réservée aux pays de la zone euro).

##### Cour de Justice

La procédure de désignation des juges et des avocats généraux à la Cour de Justice fera l'objet d'une étape préliminaire. Les candidats seront, avant leur nomination, auditionnés par un comité chargé de donner un avis sur leur adéquation à l'exercice des fonctions de juge ou d'avocat général (article 224*bis*, renuméroté 255).

La création de tribunaux spécialisés de l'Union sera désormais régie par la procédure législative ordinaire (majorité qualifiée au Conseil et codécision) alors qu'elle relève actuellement d'une décision unanime du Conseil soumise à l'avis du Parlement européen (article 225 A, renuméroté 257).

La Cour de Justice pourra imposer – sans que la Commission ne doive engager une seconde procédure – le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte à un Etat membre dont elle constaterait le manquement à l'obligation de communiquer les mesures de transposition d'une directive (article 228, renuméroté 260, § 2). Cette modification n'est pas sans importance. Le risque d'astreinte en cas de non-transposition sera en effet accru.

La Commission pourra par ailleurs saisir la Cour de Justice pour faire constater le manquement d'un Etat membre directement après la phase de mise en demeure – et donc sans devoir adresser à l'Etat membre un avis motivé – lorsque le manquement consiste dans la non-exécution d'un précédent arrêt de la Cour (article 228, renuméroté 260, § 3).

Les actes du Conseil européen et les actes des agences de l'Union européenne font désormais partie des actes susceptibles d'être soumis au contrôle de légalité (article 230, renuméroté 263) et au recours en carence (article 232, renuméroté 265).

Le droit des personnes physiques et morales de saisir la Cour de Justice est élargi. Celles-ci pourront désormais agir non seulement contre les actes de l'Union dont elles sont les destinataires ou qui les concernent directement et individuellement mais aussi contre les actes non-législatifs qui les concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution (article 230, renuméroté 263, § 4). La Belgique avait, dans le cadre de la Convention, plaidé pour cette extension.

La Cour de Justice sera désormais pleinement compétente pour intervenir dans les domaines de la coopération judiciaire pénale et de la coopération policière avec pour seules exceptions le contrôle de la validité et de la proportionnalité d'opérations policières ainsi que l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure (article 240*ter*, renuméroté 276).

La compétence de la Cour reste exclue dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité sauf dans deux cas. La Cour pourra ainsi contrôler le respect des conditions et limites prévues pour la mise en œuvre de la PESC. Elle pourra aussi, conformément à une proposition belge au sein de la Convention, contrôler la légalité des décisions de la PESC imposant des sanctions à l'égard de personnes physiques et morales (article 240*bis*, renuméroté 275).

L'on notera aussi que l'article 229 A, renuméroté 262, reste inchangé dans sa substance. Cette disposition permet au Conseil, statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen,

d’attribuer une compétence à la Cour de Justice pour statuer sur des litiges liés à l’application des titres européens de propriété intellectuelle. Une telle décision doit être soumise à une ratification des Etats membres. Le Traité constitutionnel avait supprimé cette exigence de ratification. Le Traité de Lisbonne la maintient conformément au mandat de la CIG.

La déclaration n° 38 indique que si la Cour de Justice demande que le nombre d’avocats généraux de la Cour soit augmenté de 3 unités (onze au lieu de huit), le Conseil, statuant à l’unanimité, marquera son accord sur cette augmentation. L’origine de cette déclaration réside dans une demande de la Pologne de modifier le Traité pour élever le nombre d’avocats généraux à 9. Le but de la Pologne était d’obtenir un avocat général permanent comme en dispose l’Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l’Italie et l’Espagne. Cette demande était toutefois clairement hors du mandat de la CIG. Or, il avait été convenu que, sauf pour les points identifiés dans ce mandat, la CIG ne rouvrirait pas les questions institutionnelles. La solution choisie consiste dès lors à encourager la Cour à demander une augmentation du nombre d’avocats généraux. Le nombre d’avocats généraux peut en effet, selon le Traité, être augmenté à la demande de la Cour. La déclaration n° 38 prévoit par ailleurs que si la Cour demande une augmentation du nombre d’avocats généraux, un avocat général permanent sera accordé à la Pologne.

#### Banque Centrale européenne

Les dispositions relatives à la Banque Centrale européenne – qui est désormais érigée en institution de l’Union européenne – sont déplacées du chapitre sur la politique monétaire dans le chapitre sur les institutions.

Les membres du directoire de la Banque Centrale européenne seront désormais nommés par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée et non plus de commun accord des gouvernements des Etats membres (article 245ter, renuméroté 283).

### 2. Actes juridiques et procédure d’adoption

#### Actes juridiques

Les révisions successives des Traités avaient abouti à une prolifération des instruments d’action de l’Union. Aux instruments initiaux qui comprenaient les règlements, les directives, les décisions et les recommandations se sont ajoutés, au fil du temps, d’autres instruments comme les orientations générales, les lignes directrices, les décisions-cadre, les actions communes, les stratégies communes, les programmes-cadre, les programmes d’action.

Pour mettre fin à la confusion qu’une telle prolifération engendrait, il convenait de réduire le nombre d’instruments et d’en expliciter clairement la portée.

Le Traité constitutionnel avait procédé à une refonte complète des instruments juridiques de l’Union. Il avait aussi introduit une hiérarchie des normes. Le Traité de Lisbonne maintient ces modifications essentielles. Il diffère toutefois sur deux points :

- Les termes « lois européennes » et « loi-cadre européenne » sont abandonnés.

- Ce n’est plus la dénomination de l’acte (lois ou lois-cadre) qui est pertinente pour distinguer les actes législatifs des actes non législatifs mais bien la procédure selon lesquels ces actes sont adoptés. Un règlement, une directive ou une décision pourront constituer tantôt un acte législatif tantôt un acte non-législatif.

Le Traité de Lisbonne ramène à 5 le nombre d’instruments juridiques de l’Union: les règlements, les directives, les décisions, les recommandations et les avis. Une décision peut désormais désigner ses destinataires ou être de portée générale (article 249, renuméroté 288).

#### Procédure législative

L’article 249 A, renuméroté 289, définit les procédures législatives.

La procédure législative ordinaire, qui est la règle, consiste en l’adoption d’un règlement, d’une directive ou d’une décision conjointement par le Parlement européen et le Conseil sur proposition de la Commission.

L’adoption, dans les cas spécifiques prévus par les Traités, d’un règlement, d’une directive ou d’une décision par le Parlement européen avec la participation du Conseil ou par le Conseil, avec la participation du Parlement européen constitue une procédure législative spéciale. Le Traité se réfère ainsi à la procédure législative spéciale lorsque le Parlement n’est que consulté.

#### Actes délégués

Les actes législatifs peuvent déléguer à la Commission le pouvoir d’adopter des règlements européens délégués qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels des actes législatifs. Une telle délégation pourrait, à titre d’exemple, être prévue par le législateur pour élaborer des normes plus techniques.

La procédure de délégation est strictement encadrée : les actes législatifs doivent délimiter les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoir.

L’autorité législative (Conseil et Parlement) fixe, dans l’acte législatif d’habilitation, les conditions auxquels la délégation est soumise. Ces conditions peuvent consister :

- dans la possibilité pour le Parlement européen ou le Conseil de révoquer la délégation auquel cas l’autorité législative recouvre l’intégralité de son pouvoir législatif (mécanisme dit de « *call back* » en anglais)
- l’introduction d’un délai entre l’adoption du règlement délégué et son entrée en vigueur : le règlement délégué ne pouvant entrer en vigueur qu’à défaut d’objection du Conseil ou du Parlement dans ce délai.

#### Actes d’exécution

L’article 249 C, renuméroté 291, rappelle d’abord la règle de base selon laquelle les actes de l’Union sont mis en œuvre en premier lieu par les Etats membres. Ce n’est qu’à titre subsidiaire et lorsque des conditions d’application uniformes sont nécessaires

que les actes de l'Union peuvent confier à la Commission en règle générale ou au Conseil dans des cas particuliers et dans le cadre de la PESC, le pouvoir d'adopter des actes d'exécution.

Les actes d'exécution recouvrent ce qu'on appelle dans le jargon communautaire la « comitologie » c'est-à-dire le pouvoir dont dispose la Commission de mettre en œuvre ou d'exécuter une législation européenne. Ce pouvoir s'exerce à travers des comités présidés par la Commission dans lesquels siègent des experts des États membres.

Durant les travaux de la Convention, la Belgique avait plaidé pour que l'ensemble du pouvoir d'exécution soit, sauf dans le cadre de la PESC, réservé à la Commission. Cette approche n'a toutefois pas été suivie. La possibilité de confier des pouvoirs d'exécution au Conseil reste toutefois exceptionnelle et doit avoir été prévue de manière spécifique dans les Traités.

Le Traité de Lisbonne introduit, à l'instar du Traité constitutionnel, une modification importante dans la procédure d'adoption du cadre général relatif à l'exercice des compétences d'exécution de la Commission. Ce cadre général est actuellement fixé, sur la base de l'article 202 TCE, par une décision du Conseil. L'article 249 C, renuméroté 291 prévoit désormais que ce cadre sera fixé par la procédure législative ordinaire, c'est-à-dire conjointement par le Conseil et le Parlement européen. Les pouvoirs du Parlement européen en sont renforcés.

#### Procédures

La procédure législative ordinaire correspond à la procédure de codécision. L'article 251, renuméroté 294, est restructuré sans qu'une modification substantielle y soit apporté.

L'article 252*bis*, renuméroté 295, introduit une référence au dialogue entre institutions et aux accords inter-institutionnels.

L'article 254*bis*, renuméroté 298, indique que les institutions de l'Union s'appuient sur une administration européenne ouverte, efficace et indépendante.

#### 3. Les organes consultatifs de l'Union

La composition du Comité économique et social et celle du Comité des Régions ne sont plus fixées dans le Traité. A l'instar de ce qu'avait prévu le Traité constitutionnel, l'article 258, renuméroté 301 pour le Comité économique et social et l'article 263, renuméroté 305 pour le Comité des Régions prévoient que le Conseil, statuant à l'unanimité sur, proposition de la Commission, adoptera une décision fixant leur composition. Le nombre maximum de membres de ces comités est fixé à 350. Jusque l'adoption de ces décisions, la composition actuelle est toutefois maintenue en vertu du Protocole sur les dispositions transitoires.

Les Présidents du Comité des Régions et du Comité économique et social auront un mandat de 2 ans et demi (au lieu de 2 ans actuellement).

L'article 256*bis*, renuméroté 300, donne une définition plus synthétique du Comité économique et social qui doit comprendre des représentants des organisations des employeurs, des salariés et d'autres acteurs représentatifs de la société civile. Le texte sup-

prime en revanche les références à des professions particulières qui figuraient dans le Traité actuel.

Le même article prévoit une révision à intervalles réguliers de la nature de la composition des deux organes consultatifs afin d'accompagner l'évolution économique, sociale et démographique de l'Union.

Le Comité des Régions acquiert un droit de recours devant la Cour de Justice lorsqu'il s'agit de préserver ses prérogatives (article 230, renuméroté 263) ou de veiller au respect du principe de subsidiarité dans les actes législatifs pour lesquels il doit être consulté (article 7 du Protocole sur l'application du principe de subsidiarité).

#### j) Dispositions financières

##### 1. Principes généraux

Les principes généraux qui régissent l'adoption du budget de l'Union sont intégrés dans l'article 268, renuméroté 310. Ces principes sont les suivants.

- Prévision et inscription au budget des recettes et dépenses pour chaque exercice budgétaire
- Equilibre entre recettes et dépenses
- Autorisation des dépenses inscrites au budget pour la durée de l'exercice budgétaire annuel
- Nécessité d'une discipline budgétaire
- Exécution du budget selon le principe de bonne gestion financière
- Coopération entre l'Union et les États membres pour combattre la fraude au budget communautaire.

##### 2. Les ressources propres de l'Union

L'article 269, renuméroté 311, précise que l'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques.

Le budget de l'Union est intégralement financé par des ressources propres, sans préjudice des autres recettes.

La procédure d'adoption des dispositions applicables aux ressources propres n'est pas modifiée. La décision est adoptée par le Conseil, statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen. Il est précisé qu'il sera, dans ce cadre, possible d'établir de nouvelles catégories de ressources propres ou d'abroger une catégorie existante. La décision n'entrera en vigueur qu'après son approbation par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

Le Traité de Lisbonne, à l'instar du Traité constitutionnel, prévoit en revanche que les mesures d'exécution du système de ressources propres peuvent être fixées selon la procédure législative ordinaire mais uniquement dans la mesure où la décision de base l'aurait prévu.



### 3. Le cadre financier pluriannuel

Le cadre financier pluriannuel fixe les grandes lignes des dépenses de l'Union dans le cadre du plafond fixé pour les ressources propres. Il arrête également des montants maximaux par rubriques qui couvrent les grandes catégories de dépenses (agricoles, fonds structurels, autres politiques internes, politiques externes ...). Ce cadre est actuellement fixé par le Conseil européen avant de faire l'objet d'un accord interinstitutionnel entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission.

Le Traité de Lisbonne prévoit, à l'instar du Traité constitutionnel, qu'il sera désormais fixé par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale. Le Conseil statuera à l'unanimité après approbation du Parlement européen (article 270*bis*, renuméroté 312).

Une clause passerelle prévoit toutefois que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, pourra autoriser le Conseil à statuer à la majorité qualifiée pour l'adoption du cadre financier pluriannuel.

### 4. Procédure budgétaire

L'article 272, renuméroté 314, intègre les modifications apportées par le Traité constitutionnel à la procédure budgétaire.

La nouvelle procédure met fin à la distinction actuelle entre les dépenses obligatoires pour lesquelles le Conseil a le dernier mot et les dépenses non obligatoires dans lequel le dernier mot appartient au Parlement européen.

Le Traité prévoit une procédure *sui generis*. La procédure budgétaire s'apparente désormais à une procédure de codécision réduite à une lecture et à une conciliation assortie de délais très stricts. En cas de désaccord entre les deux branches de l'autorité budgétaire, la Commission est obligée de présenter une nouvelle proposition. L'Union devrait, dans cette hypothèse, fonctionner dans un système de douzièmes provisoires, calculés sur la base de l'exercice précédent (article 273, renuméroté 315). Le dernier mot reste toutefois au Parlement européen dans l'hypothèse peu probable où le Conseil rejetterait le projet commun établi par le comité de conciliation. Cette procédure, vu les conséquences qui seraient liées à un désaccord, vise en fait à encourager les deux institutions à dégager un accord.

### 5. Dispositions communes

L'article 279*bis*, renuméroté 323, précise que le Parlement européen, le Conseil et la Commission veillent à la disponibilité des moyens financiers permettant à l'Union de remplir des obligations juridiques à l'égard de tiers. La suppression de la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires au niveau de la procédure ne peut en effet avoir pour effet d'ignorer les engagements financiers pris par l'Union dans le cadre de ses politiques et en particulier dans le cadre de la politique agricole commune.

L'article 279*ter*, renuméroté 324, prévoit des rencontres régulières entre les présidents du Parlement européen, de la Commission et du Conseil dans le cadre des procédures budgétaires. Il consacre ainsi la pratique du triangle qui ne fonctionnait jusqu'ici que de manière informelle.

### k) Coopérations renforcées

Le Traité de Lisbonne apporte, à l'instar du Traité constitutionnel, des modifications au mécanisme des coopérations renforcées qui permettent à un certain nombre d'Etats membres de coopérer de manière plus étroite dans le cadre des institutions de l'Union.

La décision de lancement d'une coopération renforcée pourra fixer des conditions de participation à la coopération renforcée. La coopération renforcée peut ainsi être un outil permettant de tenir compte de différences objectives entre Etats membres (article 280 C, renuméroté 328).

La procédure de lancement des coopérations renforcées est simplifiée à la suite de la disparition des piliers. Le rôle de la Commission et du Parlement européen est renforcé.

Dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, la coopération renforcée sera désormais mise en œuvre, comme dans les autres politiques à l'exception de la PESC, sur la base d'une proposition de la Commission à laquelle doivent s'adresser les Etats membres intéressés (article 280 D, renuméroté 329, § 1<sup>er</sup>).

Le déclenchement de la coopération renforcée sera par ailleurs soumis – sauf dans le cadre de la PESC – à l'approbation du Parlement européen (article 280 D, renuméroté 329, § 1<sup>er</sup>).

Dans le cadre de la PESC, le déclenchement d'une coopération renforcée sera soumis à l'avis du Haut Représentant et de la Commission de manière à veiller à sa cohérence avec les politiques de l'Union (article 280 D, renuméroté 329, § 2). Elle est transmise au Parlement européen pour information. La possibilité de recours à la coopération renforcée dans le cadre de la PESC est par ailleurs étendue. Sur la base des Traités actuels, une coopération renforcée ne pouvait, dans le cadre de la PESC que servir à mettre en œuvre une action ou une position commune du Conseil. Cette restriction est supprimée.

La procédure d'adhésion ultérieure d'un Etat membre à une coopération renforcée est également revue suite à la suppression des piliers. Dans le système actuel, c'est la Commission qui statue sur la participation ultérieure d'autres Etats membres à une coopération renforcée développée dans le cadre communautaire tandis que dans le cadre de la coopération judiciaire pénale et de la coopération policière, c'est le Conseil qui décide. L'article 280 F, renuméroté 331, harmonise désormais – sauf pour la PESC – la procédure. C'est désormais la Commission qui doit confirmer la participation ultérieure d'un Etat membre. Si la Commission estime toutefois que les conditions de participation ne sont pas remplies, elle doit indiquer les dispositions à prendre et fixer un délai. Si au terme de ce délai, la Commission émet une seconde décision négative, l'Etat membre concerné peut saisir le Conseil qui se prononce à la majorité qualifiée sur la demande; seuls les Etats membres participant à la coopération renforcée prenant part au vote.

Dans le cadre de la PESC, la décision portant sur l'adhésion ultérieure d'un Etat membre à une coopération renforcée est prise par le Conseil au sein duquel seuls les Etats participant à la coopération votent.

Le Traité introduit une clause passerelle spécifique à la coopération renforcée (article 280 H, renuméroté 333). Cette clause per-

met aux Etats participant à une coopération renforcée de changer par une décision unanime la procédure de décision (de la procédure législative spéciale à la procédure législative ordinaire impliquant la codécision du Conseil et du Parlement européen) ou les règles de vote (de l'unanimité à la majorité qualifiée) applicables selon les Traités au domaine de coopération visé. Cette passerelle ne peut toutefois s'appliquer aux décisions ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense.

## *1) Dispositions générales et finales*

### *1. Champ d'application territoriale*

A l'article 299, renuméroté 355, une procédure simplifiée est introduite pour modifier le statut des PTOM et des régions ultrapériphériques danoises, françaises ou néerlandaises. Cette modification de statut pourra être adoptée par une décision du Conseil européen statuant à l'unanimité alors qu'elle nécessitait jusqu'ici une CIG.

### *2. Clause de flexibilité*

L'actuel article 308 TCE prévoit que si une action est nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché intérieur, un objectif de la Communauté sans que celle-ci ait les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions nécessaires.

L'article 308 TCE a fait l'objet de critiques parce qu'il permet à l'Union d'agir en dehors des domaines de compétences qui lui ont été expressément attribués. Certains ont fait valoir que la clause de flexibilité était susceptible d'empiéter sur les compétences des Etats membres sans que les Parlements nationaux n'aient été consultés. Une action ne peut toutefois être menée par l'Union sur la base de l'article 308 TCE que si elle est nécessaire pour réaliser un objectif de l'Union.

La suppression de la clause de flexibilité aurait abouti à établir un catalogue figé des compétences de l'Union. Or, l'histoire de l'intégration européenne a montré l'utilité de l'article 308 TCE qui a permis à l'Union d'agir dans des circonstances nouvelles qui ne pouvaient être prévues au moment de la rédaction du Traité.

L'article 308, renuméroté 352, est préservé. Ses conditions de mise en œuvre sont toutefois, comme dans le Traité constitutionnel, mieux encadrées. Le Parlement européen voit d'abord ses pouvoirs renforcés : les mesures adoptées sur cette base nécessiteront l'approbation du Parlement européen qui n'était jusqu'ici que consulté. La Commission devra par ailleurs attirer l'attention des parlements nationaux lorsqu'elle a recours à cette disposition. Les parlements nationaux pourront ainsi exercer pleinement un contrôle politique sur leurs représentants au sein du Conseil de l'Union qui continuera à statuer à l'unanimité.

L'on notera aussi que certaines politiques qui, à défaut de bases juridiques spécifiques, avaient été développées sur la base de l'ancien article 308 TCE font désormais l'objet de dispositions particulières. Il en va ainsi de l'énergie, de la protection civile et des titres de propriété intellectuelle.

Conformément au mandat de la CIG, l'article 308, renuméroté 352, précise que les mesures fondées sur cette base ne peu-

vent pas prévoir d'harmonisation des législations nationales dans les domaines où une telle harmonisation est exclue par les Traités. Il dispose également qu'il ne peut servir de fondement pour atteindre un objectif de la politique étrangère et de sécurité commune.

La déclaration n° 41 réaffirme ce principe tandis que la déclaration n° 42 confirme que, conformément à la jurisprudence de la Cour de Justice, l'article 308 ne saurait constituer un fondement pour élargir les compétences de l'Union au-delà du cadre général résultant de l'ensemble des dispositions du Traité.

## **4. Protocoles annexés au Traité de Lisbonne**

### *a) Protocole sur le rôle des parlements nationaux*

Le Protocole sur le rôle des parlements nationaux, annexé au Traité constitutionnel figure en annexe du Traité de Lisbonne. Ces éléments essentiels sont les suivants :

Les documents de consultation de la Commission, le programme législatif annuel et les projets d'actes législatifs de l'Union seront adressés directement aux parlements nationaux.

Un délai de huit semaines (au lieu de 6 semaines dans le Protocole annexé au Traité constitutionnel) doit, sauf urgence à motiver, être observé entre le moment où un acte législatif européen est mis à disposition des parlements nationaux et la date à laquelle il peut être inscrit à l'ordre du jour du Conseil en vue de son adoption.

Les ordres du jour et les résultats des sessions du Conseil sont transmis directement aux parlements nationaux, en même temps qu'aux gouvernements des Etats membres.

Le Parlement européen et les parlements nationaux définiront ensemble l'organisation et la promotion d'une coopération interparlementaire efficace et régulière.

La Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union (COSAC) pourra adresser « toute contribution qu'elle juge appropriée » aux institutions de l'Union. Cette possibilité n'était jusqu'ici prévue que pour le domaine de la justice et des affaires intérieures.

Le Protocole précise que lorsque le système parlementaire national n'est pas monocaméral, il s'applique aux chambres qui le composent. Cette disposition a été modifiée lors de la CIG 2004 à la suite d'une demande de la Belgique. Le texte proposé par la Convention ne visait en effet que les systèmes monocaméraux ou bicaméraux. Or, le système parlementaire belge ne peut être réduit à une de ces deux formes. Les assemblées parlementaires régionales et communautaires disposent en effet également de compétences dans des domaines visés par le droit de l'Union.

La Belgique avait formulé en 2004 une déclaration unilatérale soulignant qu'en vertu du droit constitutionnel belge, tant la Chambre des Représentants et le Sénat 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. Cette déclaration (déclaration n° 51) est reprise dans l'Acte final du Traité de Lisbonne.

**b) Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité**

Le Traité de Lisbonne reprend, tout en le complétant, le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité adopté en 2004.

En vertu du principe de subsidiarité, l'Union ne doit intervenir que si et dans la mesure où les objectifs d'une action envisagée ne peuvent être atteints de manière suffisante par les Etats membres tant au niveau central, régional ou local.

Le respect du principe de subsidiarité est déjà actuellement susceptible d'un contrôle *a posteriori* par la Cour de Justice. Ce contrôle juridique est cependant malaisé. Déterminer si une mesure respecte ce principe relève en effet largement d'une appréciation politique que ne peut donner la Cour. Le Protocole complète dès lors ce contrôle *a posteriori* par un contrôle politique *a priori* dans lequel les parlements nationaux ont un rôle central.

Les projets d'actes législatifs de l'Union seront transmis aux parlements nationaux. Ils devront être motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Une fiche spécifique devra être élaborée à cet effet.

Tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements pourra, dans un délai de huit semaines (six semaines dans le Traité constitutionnel), adresser un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estimerait que ce projet ne respecte pas le principe de subsidiarité.

Dans le cas où des avis sur le non-respect du principe de subsidiarité seraient émis et représenteraient au moins un tiers de l'ensemble des voix (ou un quart des voix pour les propositions portant sur la coopération judiciaire pénale ou la coopération policière), le projet d'acte législatif contesté doit être réexaminé. A l'issue de cet examen, le projet peut être maintenu, modifié ou retiré par la Commission ou l'instance dont il émane.

Le Traité de Lisbonne introduit toutefois, une procédure complémentaire. Les Pays-Bas demandaient de supprimer la possibilité pour la Commission de maintenir sa proposition en pareille hypothèse. En décider ainsi aurait toutefois donné la possibilité à des organes nationaux d'intervenir directement dans le processus législatif européen et fut refusé par la Belgique.

Un compromis fut en définitive obtenu en introduisant un mécanisme additionnel qui s'applique lorsque l'acte doit être adopté selon la procédure législative ordinaire. Si malgré des avis négatifs d'une majorité de parlements nationaux, la Commission maintient sa proposition, le Conseil et le Parlement doivent, avant d'achever leur première lecture, examiner si la proposition est compatible avec le principe de subsidiarité. Si une majorité de 55 % de membres du Conseil ou une majorité des suffrages exprimés au Parlement européen estime que la proposition n'est pas compatible avec ce principe, l'examen de celle-ci ne sera pas poursuivi. La proposition initiale fixait à 50 % le seuil de membres du Conseil nécessaires pour arrêter la procédure législative. La fixation de ce seuil à 55 % fait suite à une demande la Belgique.

Le contrôle *a posteriori* de la Cour de Justice est par ailleurs maintenu. Il est toutefois prévu que ce recours peut être introduit par un Etat membre ou transmis par cet Etat membre conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou

d'une chambre de celui-ci. Un tel recours peut également être formé par le Comité des Régions contre les actes législatifs européens pour lesquels il doit être consulté.

Afin de tenir compte de systèmes parlementaires qui – comme en Belgique – ne sont ni monocratiques ni bicaméraux, le texte prévoit que chaque parlement national dispose de deux voix, réparties en fonction du système parlementaire national. Un accord de coopération réglera, sur le plan interne, la manière dont les pouvoirs attribués par le Traité de Lisbonne aux parlements nationaux seront mis en œuvre.

**c) Protocole sur l'Eurogroupe**

Le rôle de l'Eurogroupe qui, compte tenu de leurs responsabilités spécifiques, réunit de manière informelle les ministres des Etats membres de la zone euro est reconnu de manière explicite dans le Protocole sur l'Eurogroupe qui est annexé au Traité. La Commission participe à ces réunions. Le Protocole ne limite pas la composition de l'eurogroupe aux ministres des Finances. Les ministres du Budget, des Affaires Economiques ou de l'Emploi et des Affaires sociales pourraient également se réunir dans ce cadre.

La Banque Centrale européenne est invitée à prendre part à ces réunions lorsqu'elles sont préparées par les représentants des ministres des finances.

Le Protocole prévoit également que les ministres de la zone euro élisent à la majorité des Etats membres un président pour deux ans et demi.

**d) Protocole sur la coopération structurée permanente en matière de défense**

Le Protocole sur la coopération structurée en matière de défense, annexé au Traité constitutionnel, est repris dans le Traité de Lisbonne.

Aux termes de ce Protocole, les Etats intéressés doivent, pour entrer dans cette coopération, s'engager :

- à procéder plus intensivement au développement de leurs capacités de défense
- participer à l'Agence européenne de défense et avoir la capacité de fournir, au plus tard en 2010, des unités de combat pouvant entreprendre dans un délai de 5 à 30 jours des missions de l'Union et soutenables pour une période initiale de 30 jours prolongeable jusqu'au moins 120 jours.

Les Etats qui participent à la coopération structurée permanente s'engagent à coopérer en vue d'atteindre des objectifs agréés concernant le niveau des dépenses d'investissement, à rapprocher leurs outils de défense, le cas échéant, en spécialisant leurs moyens, à renforcer la disponibilité, l'interopérabilité et la capacité de déploiement de leurs forces et à participer au développement de programmes communs d'équipements majeurs dans le cadre de l'Agence européenne de défense.

L'Agence contribuera à l'évaluation régulière des capacités des Etats membres participant à la coopération structurée.

**e) Protocole sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme**

Le Protocole sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, annexé au Traité constitutionnel, est repris sans modification.

Le Protocole complète l'engagement de l'Union à adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme (article 6 TUE).

Il précise que l'accord d'adhésion de l'Union à la Convention devra tenir compte des caractéristiques de l'Union, en particulier lorsqu'il s'agira d'adopter :

- les arrangements à prendre pour la participation de l'Union aux organes de contrôle de la Convention;
- les mécanismes permettant d'assurer que les requêtes soient adressées correctement aux Etats membres ou à l'Union.

Il précise également que l'adhésion de l'Union ne doit affecter ni les compétences de l'Union, ni la compétence d'interprétation du droit de l'Union par la Cour de Justice de l'Union, ni la situation des Etats Membres vis-à-vis de la Convention européenne des droits de l'homme.

**f) Protocole sur le marché intérieur et la concurrence**

Ce Protocole a été introduit suite à la suppression, voulue par la France, de la référence à « un marché intérieur où la concurrence est libre et non faussée ».

Cette suppression constituait un retrait par rapport à l'actuel article 3, g) du Traité instituant la Communauté européenne qui mentionne, parmi les objectifs de la Communauté, « un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché intérieur ».

Pour pallier ce retrait, un Protocole précise, que compte tenu du fait que le marché intérieur comprend un système où la concurrence n'est pas faussée, l'Union prendra, si nécessaire, des mesures dans le cadre des dispositions du Traité, y compris l'article 308.

La modification de l'article du Traité sur les objectifs apparaît dans ces conditions plus formelle que substantielle.

**g) Protocole sur l'application de la Charte des droits fondamentaux à la Pologne et au Royaume-Uni**

Ce Protocole consacre le régime dérogatoire consenti au Royaume-Uni et à la Pologne pour ce qui concerne l'application de la Charte des droits fondamentaux. S'il est évidemment regrettable, il reste toutefois préférable à une autre solution qui aurait consisté à limiter le caractère contraignant de la Charte aux seules institutions de l'Union.

Le Protocole précise que la Charte n'étend pas la faculté de la Cour de justice de l'Union européenne, ou de toute juridiction de la Pologne ou du Royaume-Uni, d'estimer que les lois, règlements ou dispositions, pratiques ou action administratives de la Pologne ou du Royaume-Uni sont incompatibles avec les droits, les

libertés et les principes fondamentaux qu'elle réaffirme. Il indique aussi que lorsqu'une disposition de la Charte fait référence aux législations et pratiques nationales, elle ne s'applique à la Pologne ou au Royaume-Uni que dans la mesure où les droits et principes qu'elle contient sont reconnus dans la législation ou les pratiques de la Pologne ou du Royaume-Uni.

La portée du régime dérogatoire pourrait toutefois s'avérer limitée. Certains droits énoncés par la Charte sont reconnus par d'autres instruments internationaux qui s'appliquent à l'ensemble des Etats membres, comme la Convention européenne des droits de l'homme. D'autres pourraient être considérés par la Cour de Justice comme reflétant des principes généraux de droit qui, en vertu du paragraphe 3 de l'article 6, font partie du droit de l'Union applicable à l'ensemble des Etats membres.

**h) Protocole sur l'exercice des compétences partagées**

Le Protocole sur l'exercice des compétences partagées a été introduit dans le Traité de Lisbonne à la demande de la République tchèque.

Le Protocole précise que lorsque l'Union mène une action dans un domaine de compétence partagée, sa compétence couvre uniquement les éléments régis par l'acte de l'Union en question et ne porte donc pas sur tout le domaine en question. Cette règle ne fait qu'énoncer une évidence.

**i) Protocole sur les services d'intérêt général**

Le Protocole sur les services d'intérêt général entend – faisant suite à une demande des Pays-Bas – clarifier les valeurs que l'Union respecte concernant les services économiques d'intérêt général, à savoir :

- le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales dans la fourniture, la mise en service et l'organisation des services économiques d'intérêt général;
- la reconnaissance des disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes;
- la recherche d'un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement ainsi que la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs;

Le Protocole précise en outre que le Traité ne porte pas atteinte à la compétence des Etats membres pour les services non économiques.

Le Protocole annexé au Traité de Lisbonne ne saurait toutefois être considéré comme la mise en œuvre de la base juridique spécifique que le Traité de Lisbonne a par ailleurs instaurée pour les services d'intérêt général.

**j) Protocole sur la mise en œuvre de l'article 9 C, paragraphe 4 du Traité sur l'Union européenne**

Ce Protocole prévoit que tout acte visant à modifier ou à d'abroger la décision sur le compromis d'Ioannina (*supra*), fera préala-

blement l'objet d'une discussion préalable du Conseil européen lequel se prononce au consensus. Le compromis d'Ioannina – qui permet de prolonger les négociations en cas de minorité significative n'est donc pas intégré dans le droit primaire de l'Union. Sa modification ou son abrogation sera toutefois soumise à cette procédure particulière.

**k) Protocole sur les dispositions transitoires**

Le Protocole sur les dispositions transitoires vise à organiser la transition entre les dispositions actuelles et les dispositions institutionnelles du Traité de Lisbonne.

- Le système de la pondération des voix reste en vigueur jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 2014, date à laquelle le nouveau calcul de la majorité qualifiée s'appliquera.
- La liste actuelle des formations du Conseil subsiste jusqu'à ce que le Conseil européen en arrête une nouvelle sur la base du Traité de Lisbonne.
- Les membres actuels de la Commission poursuivront leur mandat jusqu'à son terme. Le Commissaire ayant la même nationalité que la personnalité qui sera désignée comme Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité devra toutefois démissionner au moment où ce dernier – qui sera aussi commissaire – entrera en fonction.
- Les mandats du Haut Représentant pour la PESC et du Secrétaire Général du Conseil de l'Union prendront fin au moment de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.
- La répartition des sièges du Comité économique et social et du Comité des Régions restera identique jusqu'à l'entrée en vigueur des décisions qui fixeront une nouvelle composition.

Ces différents arrangements transitoires ont été complétés par une nouvelle disposition (article 10) sur la compétence de la Cour de Justice dans le cadre de la coopération policière et de la coopération judiciaire pénale.

La Cour de Justice sera d'office compétente pour les actes de coopération policière et de coopération judiciaire pénale qui seront adoptés sur la base du Traité de Lisbonne. Le Royaume-Uni voulait toutefois exclure que la Cour puisse, une fois le Traité de Lisbonne entré en vigueur, se déclarer compétente sur les actes antérieurs du 3<sup>e</sup> pilier.

Au terme de longues négociations, la solution suivante fut intégrée dans le Protocole sur les dispositions transitoires.

- La Cour de Justice sera également compétente sur les actes du 3<sup>e</sup> pilier adoptés avant l'entrée en vigueur du Traité mais seulement après une période transitoire de 5 ans. Dans l'intervalle, la Cour continuera toutefois à exercer les compétences qui lui sont déjà attribuées. On se rappellera en effet que certains Etats membres – dont la Belgique – ont, sur la base du Traité d'Amsterdam, reconnu, par voie de déclaration unilatérale, une compétence de la Cour de Justice en matière préjudicielle.
- 6 mois avant l'expiration de cette période, Le Royaume-Uni pourra notifier sa volonté de ne pas accepter la compétence de la Cour sur les anciens instruments une fois cette période transitoire écoulée.

- Dans ce cas, tous les actes adoptés dans le cadre de l'ancien 3<sup>e</sup> pilier cesseront de s'appliquer pour le Royaume-Uni.
- Le Conseil pourra, en pareille hypothèse, fixer à la majorité qualifiée des mesures transitoires (pour permettre l'achèvement des procédures en cours) et décider que le Royaume-Uni supportera les conséquences financières résultant inévitablement de son retrait.
- Le Royaume-Uni pourra par la suite notifier au Conseil qu'il souhaite réintégrer l'acquis selon les règles prévues dans le Traité auquel cas les attributions des institutions (compétence de la Cour) s'appliqueront. En pareille hypothèse, les institutions de l'Union et le Royaume-Uni chercheront à rétablir la plus grande participation possible à l'acquis sans affecter de manière sérieuse l'opérabilité du système et en respectant la cohérence.

Le Danemark n'avait, pour sa part, pas de problème spécifique avec les règles fixant la compétence de la Cour dans le Traité constitutionnel. Les solutions apportées aux difficultés britanniques lui faisaient toutefois craindre l'émergence de questions sur le plan interne. Pour répondre à ces préoccupations, le Protocole sur le Danemark clarifiera que les actes adoptés dans le cadre du 3<sup>e</sup> pilier avant l'entrée en vigueur du nouveau Traité continueront à s'appliquer de la même manière au Danemark. On se rappellera que les instruments actuels du 3<sup>e</sup> pilier ne sont, dans le cadre des Traités actuels, pas susceptibles de contrôle par la Cour de Justice pour le Danemark (pas de déclaration unilatérale de reconnaissance) et que les actes adoptés sur la base du nouveau Traité ne seront pas davantage soumis au contrôle de la Cour en vertu de l'article 2 du même Protocole. La modification du Protocole supprimera toute ambiguïté en excluant aussi expressément la compétence de la Cour sur les anciens actes, une fois le nouveau Traité entré en vigueur.

**5. Modification des Protocoles existants**

S'agissant des protocoles annexés aux Traités actuels, le Traité de Lisbonne s'est pour l'essentiel contenté d'adapter la terminologie et la forme afin de garantir la cohésion juridique et rédactionnelle de ceux-ci avec les Traités révisés. Le cas échéant, certains articles devenus obsolètes ont été abrogés.

Les Protocoles liés à l'espace de liberté, de sécurité et de justice méritent toutefois un commentaire particulier. La CIG dut en effet régler une question qui avait été laissée ouverte dans le mandat adopté en juin 2007 : celle des modalités d'association du Royaume-Uni et de l'Irlande aux développements de certains domaines de l'acquis Schengen et de l'espace de liberté de sécurité et de justice.

**a) Protocole intégrant Schengen dans le cadre de l'Union européenne**

Le Protocole actuel intégrant Schengen dans l'Union prévoit que le Royaume-Uni et l'Irlande peuvent être autorisés à participer à tout ou partie des dispositions de l'acquis de Schengen par une décision du Conseil statuant à l'unanimité des Etats Schengen. Ainsi le Royaume-Uni a été autorisé par le Conseil à participer à certains aspects de la coopération Schengen, en particulier à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, la lutte

contre les stupéfiants et le système d'information Schengen (Décision 2000/365).

L'article 8, § 2 de cette décision prévoit toutefois que le Royaume-Uni est, dans les domaines ainsi couverts, réputé participer de manière irrévocable à toutes les propositions et initiatives fondées sur l'acquis. Or, ces domaines couvrent la coopération judiciaire pénale et la coopération policière qui, aux termes du nouveau Traité, passeront partiellement à la majorité qualifiée. Le Royaume-Uni, perdant ainsi son droit de veto, voulait ne plus être associé de manière automatique au développement de cet acquis mais pouvoir choisir au cas par cas.

Pour la Belgique et d'autres Etats membres, il convenait toutefois de préserver la cohérence et l'opérabilité de la coopération Schengen.

Le compromis intégré dans le Protocole prévoit finalement que :

- Le Royaume-Uni et l'Irlande ont la possibilité de notifier leur volonté de ne pas participer à une mesure développant l'acquis Schengen dans un domaine auquel ils participent.
- Cette notification doit toutefois être introduite dans les 3 mois. Elle entraîne la suspension de la procédure d'adoption de la mesure Schengen.
- En pareille hypothèse, le Conseil prend, sur proposition de la Commission, une décision par laquelle il détermine dans quelle mesure l'acquis Schengen antérieur ne s'applique plus au Royaume-Uni et/ou à l'Irlande ainsi que les conditions attachées à ce retrait. La possibilité d'exclure le Royaume-Uni et/ou l'Irlande de parties ou même de l'ensemble de l'acquis auquel ils participent se justifie par le souci de préserver la cohérence et l'opérabilité du système.
- Si au terme d'une période de 4 mois, le Conseil (qui peut, au besoin, examiner la question lors de deux sessions successives) n'arrive pas à une décision, le Conseil européen peut être saisi par tout Etat membre. Le Conseil européen doit trancher à sa première réunion.
- A défaut d'accord au Conseil ou, le cas échéant, au Conseil européen, c'est la Commission qui prend la décision. L'Etat membre concerné peut toutefois toujours retirer sa notification d'opt out avant l'adoption de la mesure Schengen.
- Une déclaration précise que le Conseil peut décider que l'Etat membre concerné supportera les conséquences financières résultant de manière inévitable de son retrait.

Le système est évidemment complexe. Compte tenu de la possibilité pour le Conseil de statuer à la majorité qualifiée et de l'instauration de mesures dissuasives (possibilité de sanctions financières), il est toutefois peu probable que l'on doive recourir à toutes les étapes du mécanisme ainsi mis en place.

#### **b) Protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande**

Aux termes du Protocole actuel sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande, ces deux pays ne participent pas aux mesures dans les domaines de l'asile, de l'immigration et de la coopération

judiciaire civile. Ils bénéficient toutefois d'une possibilité d'opting in (mesure par mesure).

Le champ d'application de ce Protocole est, conformément au mandat de la CIG, étendu à la coopération judiciaire pénale et la coopération policière. En d'autres termes, le Royaume-Uni et l'Irlande bénéficieront désormais d'une formule d'opting in (mesure par mesure) sur tous les domaines de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Le Royaume-Uni voulait que le Protocole soit encore complété de manière à prévoir explicitement que sa décision de participer à une mesure n'empêche pas nécessairement une obligation de participer aux modifications qui seraient apportées à cette mesure. La question fait en effet l'objet d'interprétations divergentes qui n'ont pas été tranchées par la Cour de Justice.

Aux termes du compromis intégré dans le Protocole par la Traité de Lisbonne :

- Le Royaume-Uni et/ou l'Irlande doivent manifester leur intention de participer à une mesure amendement une mesure à laquelle ils participent dans un délai de 2 mois.
- Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission, peut, à défaut d'un tel opting in, prendre une décision par laquelle il demande au Royaume-Uni et/ou à l'Irlande de participer à la mesure d'amendement s'il estime que leur non participation rendrait la mesure inopérable. Le Royaume-Uni et/ou l'Irlande ne participent pas à cette décision.
- Si le Royaume-Uni et/ou l'Irlande ne s'exécutent pas dans un délai de 2 mois, la mesure de base ne lui est plus applicable.
- Le Conseil peut, en pareille hypothèse, décider que l'Etat membre concerné supportera les conséquences financières résultant de manière inévitable de son retrait. L'Etat membre concerné participe à cette décision.

Il faut noter que l'annexe au Protocole sur la position du Danemark – qui sera applicable si cet Etat membre renonce à son opt out spécifique (voir ci-dessous) est modifiée de la même manière.

#### **c) Protocole sur la position du Danemark**

Le Protocole sur la position du Danemark est modifié conformément à ce qui avait été prévu dans le Traité constitutionnel.

Le régime dérogatoire applicable au Danemark est élargi. Le Danemark ne participe actuellement pas à la politique de l'Union en matière d'asile, d'immigration et de coopération judiciaire civile. Le Traité de Lisbonne étend ce régime dérogatoire à la coopération policière et à la coopération judiciaire pénale.

Le régime dérogatoire du Danemark est différent du régime applicable au Royaume-Uni et à l'Irlande. Contrairement au Protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande, le Protocole sur le Danemark – négocié dans le cadre du Traité d'Amsterdam – ne prévoit en effet pas de participation volontaire (opting in) à l'élaboration de mesures particulières. Si le Danemark – qui fait partie de Schengen – transpose dans son droit une mesure de

développement de l'acquis Schengen, cette décision n'engendre en outre pour le Danemark qu'une obligation de nature intergouvernementale ce qui exclut notamment la compétence de la Cour de Justice.

Le Protocole modifié conformément au Traité constitutionnel permet au Danemark de renoncer, au terme d'un référendum, à ce régime spécifique. Une annexe est ajoutée au Protocole en vue de définir le nouveau régime qui lui serait applicable dans cette hypothèse. Ce régime est similaire à celui prévu pour l'Irlande et le Royaume-Uni. Le Danemark pourra en effet participer à l'élaboration et à l'adoption de mesures. Ces mesures le lieront, le cas échéant de la même manière que les autres Etats membres et non plus au titre d'obligation de nature intergouvernementale. Si le Danemark renonce à son régime dérogatoire, l'ensemble de l'acquis Schengen qui liaient le Danemark au titre d'obligations de droit international, le lieront au titre de droit de l'Union.

## 6. Tableaux de correspondance

Une annexe au Traité de Lisbonne établit le tableau de concordance entre l'ancienne numérotation des articles et la nouvelle numérotation telle qu'elle figurera dans les versions consolidées du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

## IV. ASSENTIMENT ANTICIPÉ

Aux termes du projet de décret, le Parlement est invité à donner son assentiment au Traité de Lisbonne et à l'Acte final.

Tenant compte des observations que le Conseil d'Etat 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, à savoir :

- l'article 15<sup>ter</sup>, § 3, renuméroté 31, § 3 TUE, permettant le passage à la majorité qualifiée dans le cadre de la PESC.
- L'article 48, § 7 TUE, régissant les procédures de révision simplifiées des Traités.
- L'article 65, § 3, renuméroté 81, § 3 TFUE, permettant, dans le cadre de la coopération judiciaire civile, d'appliquer la procédure législative ordinaire à certains aspects du droit de la famille.
- L'article 69 B, § 1<sup>er</sup>, renuméroté 83, § 1<sup>er</sup> TFUE, permettant d'étendre la liste des domaines de criminalité pouvant faire l'objet d'adoption de règles minimales.
- L'article 69 E, § 4, renuméroté 86, § 4 TFUE, permettant d'étendre les compétences du Parquet européen.
- Les articles 78 et 87, § 2 c) TCE, renumérotés respectivement 98 et 107, § 2 c) TFUE, permettant d'abroger les dispositions du Traité tenant compte de la situation spécifique de certaines régions d'Allemagne.

- L'article 104, § 14 TCE, renuméroté 126, § 14 TFUE, qui permet de remplacer, par voie d'un règlement, le Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs.
- L'article 107, § 5 TCE, renuméroté 129, § 3 TFUE, permettant de modifier le Statut du système européen des banques centrales et de la Banque centrale européenne.
- L'article 137, § 2 TCE, renuméroté 153, § 2 TFUE, permettant d'appliquer la procédure législative ordinaire à certains domaines de la politique sociale.
- L'article 175, § 2, renuméroté 192, § 2 TFUE, permettant d'appliquer la procédure législative ordinaire à certains domaines de la politique d'environnement.
- L'article 245 TCE, renuméroté 281 TFUE, permettant de modifier le Statut de la Cour de Justice.
- L'article 256<sup>bis</sup>, § 5 TCE, renuméroté 300, § 5 TFUE, qui permet de réviser les règles sur la nature de la composition des organes consultatifs.
- L'article 266 TCE, renuméroté 308 TFUE, permettant de modifier le statut de la Banque européenne d'investissement.
- L'article 270<sup>bis</sup>, § 2 TCE, renuméroté 312, § 2 TFUE, permettant le passage à la procédure législative ordinaire pour l'adoption du cadre financier pluriannuel.
- L'article 280 H, renuméroté 333 TFUE, permettant le passage à la majorité qualifiée ou à la procédure législative ordinaire dans le cadre de la coopération renforcée.

## Avis du Conseil d'Etat sur le Traité de Lisbonne

L'avis du Conseil d'Etat (44.125/2) du 12 mars 2008 sur un avant-projet de décret portant assentiment au Traité de Lisbonne, en ce qui concerne les matières transférées par la Communauté française à la Région wallonne, renvoie, 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 ». Il est donc tenu compte des remarques du Conseil d'Etat en apportant les précisions qui suivent.

Il va de soi que l'assentiment anticipé proposé à l'article 3 du projet de décret soumis par le Collège ne concerne que les dispositions qui traitent, au moins partiellement, des matières relevant de la compétence de la Commission communautaire française.

Par ailleurs, en ce qui concerne la révision des Traités, le Conseil d'Etat ne relève pas de disposition qui serait incompatible avec la Constitution et les lois spéciales organisant les pouvoirs des Communautés et des Régions.

Le Conseil d'Etat souligne qu'il n'est pas certain que les Parlements des entités fédérées soient considérés par les autorités européennes comme « Parlements nationaux » au sens du Traité de Lisbonne et de ses Protocoles. Dans le cadre du contrôle de la subsidiarité, le texte du Traité de Lisbonne prévoit que chaque parlement national dispose de deux voix, réparties en fonction du

système parlementaire national. La déclaration émise par la Belgique doit donc s'entendre comme une explication de la manière dont la Belgique mettra en œuvre la répartition de ces deux voix, c'est-à-dire sur base d'arrangements internes entre la Chambre des Représentants, le Sénat et les assemblées parlementaires des régions et des communautés. L'accord de coopération conclu entre les présidents des différentes assemblées législatives concernées a d'ailleurs été conclu à cette fin en 2005.

Néanmoins, le Conseil d'Etat s'interroge sur la nature exacte et la validité juridique de cet accord de coopération. Il estime que cet accord nécessite l'assentiment parlementaire. Par ailleurs, il relève que ledit accord de coopération entrera en vigueur lors de l'entrée en vigueur du Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Ce Traité n'étant jamais entré en vigueur, l'accord de coopération ne l'est pas non plus. L'accord de coopération ayant été conclu au niveau parlementaire et non au niveau de l'exécutif, il appartient aux assemblées législatives de prendre les initiatives nécessaires pour donner suite aux observations du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat relève que le Conseil européen se voit attribuer un pouvoir de décision dans un certain nombre de domaines. Il note à cet égard que les accords de coopération de 1994 entre les autorités fédérales et fédérées concernent uniquement la représentation de l'Etat belge au Conseil des ministres de l'Union et non au Conseil européen. Le Conseil d'Etat recommande par conséquent d'adopter des mesures pour la représentation et la prise de décision au sein du Conseil européen. Il faut observer à cet égard que la composition du Conseil européen est fixée par l'article 9, renuméroté 15, du Traité sur l'Union européenne. Celui-ci précise que le Conseil européen est composé des Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres ainsi que de son président et du président de la Commission. Il est ajouté que lorsque l'ordre du jour l'exige, les membres du Conseil européen peuvent décider d'être assistés par un ministre. Le même article précise que les réunions du Conseil européen sont préparées sur la base des travaux du Conseil Affaires générales lequel est couvert par l'accord de coopération de 1994. On notera que, dans la pratique, la détermination de la position belge au Conseil européen fait déjà l'objet de coordinations préalables entre les autorités fédérales, régionales et communautaires.

Le Conseil d'Etat note enfin qu'il serait utile pour le Parlement de disposer d'une version consolidée des Traités et Protocoles. Une version consolidée du Traité sur l'Union européenne, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et des Protocoles a été transmise au Parlement. Il y a toutefois lieu de noter que ces versions consolidées n'ont pas de statut officiel.

## V. CONCLUSIONS

### **Conséquences du Traité pour la Commission communautaire française :**

La Commission communautaire française est notamment concernée par le nouveau partage des compétences entre l'Union et les Etats membres : compétences exclusives, compétences partagées et compétences d'appui, de coordination et de complément.

Cette nouvelle répartition est de nature à influencer durablement l'ensemble des compétences de la Commission communautaire française, particulièrement dans le cadre des compétences partagées. En effet, le Traité vise des matières dans lesquelles la Commission communautaire française exerce, dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, les compétences de la Communauté française, particulièrement dans les matières relatives à l'aide aux personnes, la santé, le tourisme, la formation professionnelle.

Il convient donc que le Collège de la Commission communautaire française soumette à l'Assemblée un projet de décret portant assentiment à l'Accord précité, en ce qui concerne les compétences de la Communauté française dont l'exercice a été transféré à la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale par décret du 19 juillet 1993.

La Ministre, Membre du Collège de la Commission communautaire française, chargée des Relations internationales,

Françoise DUPUIS



## PROJET DE DECRET

### 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

---

#### *Article premier*

Le présent décret règle, en vertu de l'article 138 de la Constitution, une matière visée aux articles 127 et 128 de celle-ci.

#### *Article 2*

Le Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne et l'Acte final, faits à Lisbonne, le 13 décembre 2007, sortiront leur plein et entier effet.

#### *Article 3*

Les actes qui seront adoptés sur la base de l'article 15<sup>ter</sup>, renuméroté 31, § 3 et de l'article 48, § 7, sortiront leur plein et entier effet.

Les actes qui seront adoptés sur la base de :

- l'article 65, § 3, renuméroté article 81, § 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
- l'article 69 B, § 1<sup>er</sup>, renuméroté article 83, § 1<sup>er</sup>, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
- l'article 69 E, § 4, renuméroté article 86, § 4, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
- l'article 78, renuméroté article 98 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
- l'article 87, § 2 c), renuméroté article 107, § 2 c), du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
- l'article 104, § 14, renuméroté article 126, § 14, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;

- l'article 107, § 5, renuméroté article 129, § 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
  - l'article 137, § 2, renuméroté article 153, § 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
  - l'article 175, § 2, renuméroté article 192, § 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
  - l'article 245, renuméroté article 281 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
  - l'article 256<sup>bis</sup>, § 5, renuméroté article 300, § 5, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
  - l'article 266, renuméroté article 308 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
  - l'article 270<sup>bis</sup>, § 2, renuméroté 312, § 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
  - l'article 280 H, renuméroté article 333 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
- sortiront leur plein et entier effet.

Bruxelles, le

Pour le Collège

La Ministre, Membre du Collège, chargée des Relations internationales,

Françoise DUPUIS

## ANNEXE 1

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT  
44.415/2

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, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, 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 » <sup>(1)</sup>, 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 3 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 <sup>(2)</sup>.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	M. BAGUET,	conseillers d'État,
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.

<i>Le Greffier,</i>	<i>Le Président,</i>
B. VIGNERON	Y. KREINS

(1) Les observations n° 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 ».

ANNEXE

I. La portée de l'avant-projet

1. L'avant-projet de loi à l'examen tend, en son article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 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 <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>, 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. » <sup>(3)</sup>.

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

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

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

« [l]’Union est fondée sur le présent Traité et sur le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci après dénommés « les Traités »). Ces deux Traités ont la même valeur juridique. L'Union se substitue et succède à la Communauté européenne. » <sup>(4)</sup>.

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 ». » <sup>(5)</sup>.

(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.

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

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

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);
- 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) <sup>(7)</sup>.

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

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).

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

(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.

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

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

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

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

5. Bien qu'en principe l'examen, par la section de législation du Conseil d'État, d'un avant projet 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 <sup>(8)</sup> <sup>(9)</sup>.

(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°s 37.954/AG, 37.970/AG, 37.977/AG et 37.978/AG donné le 15 février 2005 sur des avant-projets de décret, d'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°s 38.184, 38.243, 38.324, 38.325 et 38.326 donnés les 16 mars 2005, 23 mars 2005 ou 11 mai 2005 sur des avant-projets de décrets de la Commission communautaire française de 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 <sup>(10)</sup> est comparable dans une grande mesure au Traité établissant une Constitution pour l'Europe <sup>(11)</sup> au sujet duquel des avant-projets de loi, de décret et d'ordonnances d'assentiment ont donné lieu à l'avis précité du 15 février 2005.

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

(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°s 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°s 4 à 8 et 10 à 22 dans l'avis du 15 février 2005 sur des avant-projets d'assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe (voir aussi, toutefois, les n°s 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 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.

intervenues depuis <sup>(13)</sup> ou pour examiner un aspect du Traité qui, même s'il figurait en substance dans le Traité antérieur, mérite, à l'estime du Conseil d'État, un examen particulier ou une observation complémentaire <sup>(14)</sup>.

Des observations sont également propres à l'avant-projet de loi lui-même <sup>(15)</sup>.

### 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 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°s 36 à 38 sur l'incidence du Traité de Lisbonne sur l'établissement du nombre de parlementaires élus en Belgique qui siègeront au Parlement européen et les observations n°s 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 œuvre 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.
- (14) Voir spécialement les n°s 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°s 29 et 44.

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

On sait que l'ancien article 25bis, actuellement l'article 34, a été inscrit dans la Constitution afin de lever toute ambiguïté concernant la constitutionnalité, notamment, des Traités instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et pour permettre à la Belgique de continuer à participer au développement des institutions européennes <sup>(16)</sup>.

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

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

« [l']Union respecte l'égalité des États membres devant les Traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre. ».

- (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) ?

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

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

Conformément à cette jurisprudence établie, le Conseil d'État examine, dès lors, si le Traité et les instruments y annexés, qui font l'objet de l'avant-projet 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.

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

10. Une caractéristique essentielle du Traité est qu'après son entrée en vigueur, il attribue aux institutions de l'Union européenne le pouvoir d'adopter des dispositions de droit européen dit « dérivé »<sup>(21)</sup>.

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

(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.

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

Constitution belge<sup>(22)</sup>. Cela signifie, du moins en principe, que, si, en application des présents Traités à l'examen, un règlement ou une directive par exemple devaient être adoptés à l'avenir qui, soit seraient eux mêmes contraires à la Constitution belge, soit obligeraient les autorités belges à accomplir des actes incompatibles avec la Constitution, celle-ci ne pourra pas être invoquée à l'encontre de ces actes de droit européen dérivé<sup>(23)</sup>.

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

(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. Ergéc, « 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.

(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 1<sup>er</sup> 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'invoquant d'atteintes portées, soit aux droits fondamentaux tels qu'ils sont formulés par la Constitution d'un État membre, soit aux principes d'une structure constitutionnelle nationale, ne saurait affecter la validité d'un acte de la Communauté ou son effet sur le territoire de cet État » (C.J.C.E., 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft GmbH contre Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel) et sur la considération ici rappelée sous le n° 10 du présent avis, telle qu'elle 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.,

n° 17 figurant dans l'Acte final, et, d'autre part, le rang qu'occupe la Constitution belge dans l'ordre juridique interne <sup>(25)</sup>.

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

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

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

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

1980, p. 1473, cons. 15; C.J.C.E., Commission c. Belgique, 17 décembre 1980, n° 149/79, Rec., 1980, p. 3881, cons. 19; C.J.C.E., Commission c. Luxembourg, 2 juillet 1996, n° C 473/93, Rec., 1996, p. I 3207, cons. 38.

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

(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 25bis (devenu 34) de la Constitution relatif à l'attribution de pouvoirs déterminés à des institutions de droit international public telles que les Communautés européennes » (« Protection constitutionnelle et protection internationale des droits de l'homme : concurrence ou complémentarité ? », rapport de la Cour d'arbitrage pour la IX<sup>ème</sup> Conférence des Cours constitutionnelles européennes tenue du 10 au 13 mai 1993, R.U.D.H., 1995, (p. 217), p. 228, n° 43).

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

(26) Il est renvoyé toutefois aux observations n°s 15 à 21, plus bas, au sujet du Parquet européen, spécialement à l'observation n° 20.

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

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 <sup>(28)</sup>.

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

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

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

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

27 de la Constitution), alors que l'article 52, paragraphe 1, de la Charte n'exclut pas de telles mesures <sup>(29)</sup>.

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

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

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

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

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

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

(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. ».

(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 œuvre 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 œuvre du droit européen dérivé, à aller à l'encontre des garanties plus larges qu'accorde leur Constitution nationale en matière de droits fondamentaux. Selon cette interprétation, l'article 53 vise à lutter contre toute régression des droits fondamentaux. Dans cette interprétation large, cet article aurait pour effet, comme l'écrit P. Cassia, commentant l'article II-113 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe qui correspond à l'article 53 de la Charte,

« de conférer à l'ensemble des droits fondamentaux reconnus par les différentes constitutions nationales une valeur supérieure à ceux inscrits dans ce Traité » <sup>(32)</sup>.

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

« dans l'hypothèse où la Cour de Justice de l'Union européenne aurait déclaré qu'un acte de droit dérivé ne méconnaissait aucun des droits et libertés reconnus par le Traité, une juridiction nationale serait autorisée, sur le fondement du Traité à refuser que ce même acte s'applique dans l'État membre, au motif que le « standard » national de protection des droits fondamentaux est plus élevé que celui de la Cour [...] » <sup>(33)</sup>

(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.

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



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 œuvre non uniformes du droit européen dans les différents États membres, alors que la première interprétation, l'interprétation restrictive, se situe dans le prolongement des principes fondamentaux qui ont jusqu'à présent toujours régi le droit européen.

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

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

« 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).

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<sup>(34)</sup>.

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

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

17.2. Le principe de la légalité des poursuites inscrit à l'article 12, alinéa 2, de la Constitution<sup>(35)</sup> implique en premier lieu, dans sa dimension strictement formelle, que la détermination de l'autorité chargée de ces poursuites résulte d'une loi. Cette matière relève de la compétence du législateur. Il ressort par ailleurs

(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. ».

des articles 151 et 153 de la Constitution que c'est le ministère public qui, en Belgique, est chargé de ces poursuites. Ces mêmes dispositions et d'autres dispositions du titre III, chapitre VI, de la Constitution placent le statut et le fonctionnement des officiers du ministère public sous la compétence du législateur, du Roi et d'autres autorités belges, spécialement du Ministre de la Justice et du Conseil supérieur de la Justice.

Le transfert de ces compétences qu'opère en son principe l'article 86 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne des aspects de l'activité du ministère public au profit d'autorités européennes ne va pas au-delà de ce qu'implique l'attribution de compétences à une organisation de droit international public et peut en conséquence, conformément à ce qui a été exposé plus haut quant à la portée de l'article 34 de la Constitution<sup>(36)</sup>, 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<sup>(37)</sup>. Le Conseil d'État n'aperçoit aucune raison de s'écarter de cette conception en l'espèce.

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

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

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

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

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

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

18.4. La conclusion retenue ci-avant, sous le n° 17.2, quant à l'admissibilité constitutionnelle du transfert de compétence opéré par l'article 86 du Traité pour le principe de la création du Parquet européen, peut donc être transposée pour les règlements qui devraient être adoptés par le Conseil moyennant l'approbation du

(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. Rijksdienst voor pensioenen, 1<sup>er</sup> 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 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.

(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.

Parlement européen <sup>(41)</sup>. Il est toutefois renvoyé sur ce point à l'observation n° 20, plus bas.

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

Il contient également des exigences supplémentaires. En effet, le principe de légalité assure non seulement la protection juridique de l'individu contre l'arbitraire de l'État – il s'agit de sa portée strictement formelle – mais il a également une fonction de légitimation importante à l'égard du monopole public de la violence légitime exercé contre l'individu et il est ainsi lié, en Belgique, à la notion de démocratie, de séparation et d'équilibre des pouvoirs. Il en découle que les « cas » et la « forme » des poursuites ne peuvent résulter que d'un processus normatif rencontrant ces garanties démocratiques.

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

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

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

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

est au mieux simplement consulté <sup>(44)</sup>, il s'agit déjà d'une amélioration considérable.

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

Enfin, les règlements en question devront respecter les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, qui font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux <sup>(46)</sup>. Ils devront également être conformes aux droits et libertés énoncés par la Charte des droits fondamentaux, laquelle se voit reconnaître la même valeur juridique que les Traités <sup>(47)</sup>. 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.

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

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

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

(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.

(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.

(48) Voir les n°s 17 et 18, ci-dessus.

(49) Voir les nos 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.

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 œuvre 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 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°s 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<sup>(50)</sup>. L'admissibilité de ces procédures est examinée ci-après, sous le littera a)<sup>(51)</sup>, au regard des dispositions de la Constitution et des législations organiques des communautés et des régions qui portent sur la conclusion des Traités, lesquelles sont applicables également à la modification des Traités.

La procédure organisée par l'article 48, paragraphe 7, ne prévoit pas de ratification ou d'approbation nationale selon les règles constitutionnelles par lesquelles les États consentent traditionnel-

lement à être liés en droit international. Il s'agit d'une disposition, qualifiée de « clause-passerelle générale ». Les Traités contiennent également des « clauses-passerelle spécifiques ». La compatibilité de ces « clauses-passerelle » avec les dispositions précitées de la Constitution et des législations organiques des communautés et des régions est examinée plus bas, sous le littera b)<sup>(52)</sup>.

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

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 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 :

(52) N°s 27 à 31.

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

(51) N°s 23 à 26.

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

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

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

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

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 <sup>(54)</sup>.

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

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 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 » <sup>(55)</sup>.

*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.

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. ».

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

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

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 <sup>(57)</sup>. Le fait que, le cas échéant, les décisions du Conseil européen ou du Conseil doivent être prises à l'unanimité ne change rien à cette constatation <sup>(58)</sup>.

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

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

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

(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.

(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.

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

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

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 <sup>(65)</sup>.

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).

(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.

(65) Voir le n° 19 de cet avis.

daise : « *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 <sup>(66)</sup> 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 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 1<sup>er</sup>, 153, paragraphe 2 <sup>(67)</sup>, 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 <sup>(68)</sup>, 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, sep-

tième 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 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 <sup>(69)</sup>.

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 sortiraient 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.

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 <sup>(70)</sup>.

Une telle recommandation ne s'impose pas en l'espèce : l'article 168 de la Constitution et l'article 16, § 2, alinéa 2, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, disposition applicable à l'ensemble

(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 « § ».

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

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

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

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

des entités fédérées <sup>(71)</sup>, 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. ».

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

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

Il convient d'observer par ailleurs que, pour les autres dispositions du Traité de Lisbonne, qui comportent une « clause passerelle spécifique », cette obligation d'information du Parlement national n'est pas prévue <sup>(75)</sup>.

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

(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 nos 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 <sup>(76)</sup>.

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

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

Sans qu'il soit nécessaire d'examiner de manière générale la validité juridique des déclarations unilatérales <sup>(77)</sup>, celle qui est ici examinée, dont l'Acte final se limite à « prendre acte », alors que le même Acte final déclare en « adopter » d'autres, ne peut être considérée comme liant les autorités européennes ou les autres États membres de l'Union européenne. Au demeurant, lorsque, dans les textes conventionnels soumis à l'assentiment du Parlement <sup>(78)</sup>, il est fait état pour les États fédéraux ou régionaux d'institutions parlementaires autres que celles du niveau fédéral ou national, le texte le précise de manière expresse, comme à l'article 6, premier alinéa, deuxième phrase, du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. De même, la référence à la notion de « système parlementaire » faite par exemple à l'article 7, paragraphe 1, deuxième alinéa, seconde phrase, du même Protocole et à l'article 8 du Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne concerne uniquement des dispositions portant sur la réglementation des hypothèses d'un système de monocaméralisme ou de bicaméralisme,

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

(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. ».



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.

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 œuvre 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 œuvre du droit d'opposition, prévu à l'article 48, paragraphe 7, alinéa 3, du Traité sur l'Union européenne, les autorités belges compétentes devront se laisser guider par la déclaration n° 51.

Il revient à l'autorité fédérale, aux communautés et aux régions d'élaborer conjointement un mécanisme permettant aux assemblées parlementaires compétentes en vertu de la Constitution, d'exercer le droit d'opposition mentionné à l'article 48, paragraphe 7, alinéa 3, du Traité sur l'Union européenne, dans la ligne de la déclaration n° 51, et sans que ne puisse être imposé aux institu-

tions 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 ».

#### 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.

(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).

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

(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.

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

Le Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne dispose que les documents de consultation de la Commission et les projets d'actes législatifs sont transmis aux « parlements nationaux »<sup>(88)</sup>. En ce qui concerne les projets d'actes législatifs, un délai de huit semaines est observé avant l'adoption du texte concerné par le Conseil<sup>(89)</sup>. Les « parlements nationaux » peuvent ensuite adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, un avis motivé concernant la conformité d'un projet d'acte législatif avec le principe de subsidiarité, selon la procédure prévue par le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité<sup>(90)</sup>. L'article 8 du Protocole cité en premier dispose :

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

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

Il peut se déduire de la déclaration du Royaume de Belgique relative aux parlements nationaux, examinée ci-dessus<sup>(95)</sup>, que les négociateurs belges du Traité entendaient que le mécanisme des deux protocoles, esquissé ci-dessus, concerne également les Parlements communautaires et régionaux. Pour les motifs exposés au point 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<sup>(96)</sup> et la saisine par l'autorité fédérale d'une juridiction internationale ou supranationale, à la demande d'un gouvernement communautaire ou régional<sup>(97)</sup>. Les deux dispositions se réfèrent expressément à ce propos à un accord de coopération.

L'article 92bis, § 4bis, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale doit être complété par une disposition imposant un accord de coopération pour les avis à rendre par les chambres du « Parlement national » au sujet de la conformité d'un acte législatif européen au principe de subsidiarité<sup>(98)</sup>. »<sup>(99)</sup>.

Après cet avis, le 19 décembre 2005, les présidents des différentes assemblées législatives de l'autorité fédérale, des commu-

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

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

(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.

(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.

nautés et des régions ont conclu un accord de coopération <sup>(100)</sup>. 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 92bis, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles <sup>(101)</sup> que, comme c'est en revanche le cas pour les Traités internationaux <sup>(102)</sup>, seul le pouvoir exécutif peut conclure des accords de coopération. On peut toutefois se demander si, au regard de cette disposition législative spéciale, des assemblées législatives peuvent être considérées comme des « autorités compétentes » susceptibles d'engager l'État fédéral, les communautés et les régions entre lesquels, conformément à l'article 92bis, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale précitée, des accords de coopération peuvent être conclus. La doctrine est divisée sur ce point <sup>(103)</sup>. On peut également se demander si les présidents des Parlements concernés sont habilités à conclure des accords de coopération au nom de leurs Parlements respectifs <sup>(104)</sup>.

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 <sup>(105)</sup>.

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

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

(100) Accord de coopération entre les chambres législatives fédérales, les parlements des communautés et les parlements des régions tendant à la mise en œuvre 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., 2005-2006, 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 48bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (voir à cet égard, la note ci-après).

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

(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).

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

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

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

Les Parlements concernés doivent, en ce qui concerne le contrôle de subsidiarité, adopter un régime juridiquement valable et applicable, qui leur offre (principalement aux Parlements communautaires et régionaux) les garanties nécessaires. Abstraction faite de la question de savoir s'il est possible de concilier la participation des Parlements communautaires et régionaux avec le système prévu par le Traité lui-même <sup>(106)</sup>, il peut être recommandé de donner un fondement juridique adéquat à l'accord de coopération, de la manière exposée par le Conseil d'État dans son avis du 15 février 2005 sur des avant-projets d'assentiment au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, c'est à dire en modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, afin, comme pour les formes de coopération existant en matière de relations extérieures, de donner à l'accord de coopération une base juridique expresse, le cas échéant en prévoyant qu'il est directement conclu par les Parlements concernés plutôt que par le pouvoir exécutif.

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 <sup>(107)</sup>, mais on peut difficilement considérer que ces dispositions formulées en termes généraux sont suffisantes pour permettre une procédure devant la Cour de justice en exécution du Protocole.

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

(107) Articles 42, 1°, et 705 du Code judiciaire, et article 48bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui s'applique à toutes les entités fédérées (l'article 48bis de la loi spéciale du 8 août 1980 a été déclaré applicable à la Communauté germanophone, la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française par l'article 44, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 31 décembre 1983, les articles 28, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989, l'article 4, 7°, 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<sup>(108)</sup>, il est admissible que ce transfert soit éventuellement subordonné, comme en l'espèce, à la possibilité offerte aux assemblées parlementaires de limiter la mise en œuvre de ces compétences.

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

#### **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 États membres à l'Union européenne<sup>(110)</sup>, 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<sup>(111)</sup>; 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

(108) Voir les n°s 7 à 10.

(109) A. Alen et K. Muyllé, *Compendium van het Belgisch Staatsrecht*, 2004, 2<sup>e</sup> éd., n° 52, p. 37.

(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 (États 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 Slovaquie, 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 Slovaquie 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.

président<sup>(112)</sup> (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<sup>(113)</sup>.

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 ».

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, § 1<sup>er</sup>, de la même loi.

Le collège électoral germanophone dispose d'un siège<sup>(114)</sup>. Les 21 sièges restants sont répartis par arrêté royal entre les collèges français et néerlandais en rapport avec la population<sup>(115)</sup>. 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 1<sup>er</sup> 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<sup>(116)</sup>).

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.

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

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

(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.

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.

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

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

(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.

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. ».

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<sup>(121)</sup>.

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.

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*

(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* ».

*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 <sup>(122)</sup>.

## **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<sup>os</sup> 1 et 2 annexés au Traité de Lisbonne, mentionnés à l'Acte final, première partie, II, B.

---

(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, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980).

ANNEXE 2

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**

Le Collège de la Commission communautaire française,  
sur la proposition de la ministre, membre du Collège, chargée  
des Relations internationales,  
après délibération,

ARRETE :

La ministre, membre du Collège, est chargée de présenter à  
l'Assemblée de la Commission communautaire française le projet  
de décret dont la teneur suit :

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

Le présent décret règle, en vertu de l'article 138 de la Constitu-  
tion, une matière visée aux articles 127 et 128 de celle-ci.

*Article 2*

Le Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union euro-  
péenne et le Traité instituant la Communauté européenne et l'Acte  
final, faits à Lisbonne, le 13 décembre 2007, sortiront leur plein  
et entier effet.

*Article 3*

Les amendements au Traité sur l'Union européenne qui seront  
adoptés sur la base de l'article 15<sup>ter</sup>, renuméroté 31, § 3, et de  
l'article 48, § 7, sortiront leur plein et entier effet.

Les amendements au Traité sur le fonctionnement de l'Union  
européenne et aux Protocoles y annexés qui seront adoptés sur la  
base de :

- l'article 65, § 3, renuméroté article 81, § 3, du Traité sur le  
fonctionnement de l'Union européenne;
- l'article 69B, § 1<sup>er</sup>, renuméroté article 83, § 1<sup>er</sup>, du Traité sur le  
fonctionnement de l'Union européenne;
- l'article 69E, § 4, renuméroté article 86, § 4, du Traité sur le  
fonctionnement de l'Union européenne;

- l'article 78, renuméroté article 98 du Traité sur le fonctionne-  
ment de l'Union européenne;
  - l'article 87, § 2, c), renuméroté article 107, § 2, c), du Traité sur  
le fonctionnement de l'Union européenne;
  - l'article 104, § 14, renuméroté article 126, § 14, du Traité sur  
le fonctionnement de l'Union européenne;
  - l'article 107, § 5, renuméroté article 129, § 3, du Traité sur le  
fonctionnement de l'Union européenne;
  - l'article 137, § 2, renuméroté article 153, § 2, du Traité sur le  
fonctionnement de l'Union européenne;
  - l'article 175, § 2, renuméroté article 192, § 2, du Traité sur le  
fonctionnement de l'Union européenne;
  - l'article 245, renuméroté article 281 du Traité sur le fonction-  
nement de l'Union européenne;
  - l'article 256bis, § 5, renuméroté article 300, § 5 du Traité sur le  
fonctionnement de l'Union européenne;
  - l'article 266, renuméroté article 308 du Traité sur le fonction-  
nement de l'Union européenne;
  - l'article 270bis, § 2, renuméroté 312, § 2, du Traité sur le fonc-  
tionnement de l'Union européenne;
  - l'article 280H, renuméroté article 333 du Traité sur le fonction-  
nement de l'Union européenne
- sortiront leur plein et entier effet.

Bruxelles, le

Pour le Collège

La ministre, membre du Collège, chargée des Relations inter-  
nationales,

Françoise DUPUIS

