

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2012-2013

5 MARS 2013

Projet de loi portant assentiment au Protocole relatif aux préoccupations du peuple irlandais concernant le Traité de Lisbonne, fait à Bruxelles le 13 juin 2012

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES RELATIONS EXTÉRIEURES ET
DE LA DÉFENSE
PAR
MM. **ANCIAUX**
ET **MILLER**

I. INTRODUCTION

La commission a examiné le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport au cours de sa réunion du 5 mars 2013.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2012-2013

5 MAART 2013

Wetsontwerp houdende instemming met het Protocol over de bezwaren van het Ierse volk ten aanzien van het Verdrag van Lissabon, gedaan te Brussel op 13 juni 2012

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN EN
VOOR DE LANDSVERDEDIGING
UITGEBRACHT DOOR
DE HEREN **ANCIAUX**
EN **MILLER**

I. INLEIDING

De commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergadering van 5 maart 2013.

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie :

Président / Voorzitter : Karl Vanlouwe.

Membres / Leden :

N-VA	Patrick De Grootte, Bart De Nijn, Karl Vanlouwe, Sabine Vermeulen.
PS	Marie Arena, Philippe Mahoux, Olga Zrihen.
MR	Armand De Decker, Dominique Tilmans.
CD&V	Sabine de Bethune, Rik Torfs.
sp.a	Bert Anciaux, Dalila Douifi.
Open Vld	Jean-Jacques De Gucht.
Vlaams Belang	Anke Van dermeersch.
Écolo	Benoit Hellings.
cdH	Vanessa Matz.

Suppléants / Plaatsvervaarders :

Frank Boogaerts, Huub Broers, Lieve Maes, Elke Sleurs, Wilfried Vandaele.
Hassan Bousesta, Fatiha Saïdi, Louis Siquet, Muriel Targnion.
Jacques Brotchi, Christine Defraigne, Richard Miller.
Cindy Franssen, Etienne Schouppe, Johan Verstreken.
Fatma Pehlivan, Ludo Sannen, Fauzaya Talhaoui.
Nele Lijnen, Yoeri Vastersavendts.
Yves Buysse, Bart Laeremans.
Zakia Khattabi, Jacky Mrael.
André du Bus de Warnaffe.

Voir :

Documents du Sénat :

5-1938 - 2012/2013 :

N° 1 : Projet de loi.

Zie :

Stukken van de Senaat :

5-1938 - 2012/2013 :

Nr. 1 : Wetsontwerp.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU REPRÉSENTANT DE M. DIDIER REYNERS, VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DU COMMERCE EXTÉRIEUR ET DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Le premier référendum organisé par l'Irlande sur le Traité de Lisbonne le 12 juin 2008 s'est soldé par un résultat négatif qui a placé l'Union européenne dans une impasse. Le Traité de Lisbonne, qui faisait suite au Traité constitutionnel rejeté par référendum en France et aux Pays-Bas, devait être ratifié par l'ensemble des États membres pour pouvoir entrer en vigueur.

Le Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008 a pris note des objections irlandaises qui lui étaient adressées dans le rapport du premier ministre irlandais. Outre la perte possible du commissaire irlandais, ces objections portaient sur l'impact éventuel du traité sur la politique fiscale, sur la politique familiale et les questions éthiques, sur les questions sociales ainsi que sur la politique commune de sécurité et de défense. Le Conseil européen a convenu qu'un certain nombre de garanties seraient offertes à l'Irlande afin de répondre à ces objections. Le gouvernement irlandais, pour sa part, s'est engagé à faire des efforts en vue de ratifier le traité avant la fin 2009.

Le Conseil européen de juin 2009 a fixé les garanties qui seraient données à l'Irlande pour que le pays soit en mesure d'organiser un deuxième référendum.

Le Conseil européen a confirmé en premier lieu que, à condition que le traité de Lisbonne entre en vigueur, une décision serait approuvée, conformément aux procédures juridiques nécessaires, pour qu'un commissaire issu de chaque État membre puisse également être maintenu à l'avenir. Le principe d'un commissaire par État membre sera fixé dans une décision distincte qui n'a pas encore été approuvée. Il n'est dès lors pas abordé non plus dans le protocole qui est soumis pour approbation.

Le Conseil européen a ensuite convenu de rencontrer les autres préoccupations du peuple irlandais au moyen d'une série de garanties juridiques. Une des exigences du gouvernement irlandais était que les vingt-six pays partenaires s'engagent à accorder d'emblée une valeur juridiquement contraignante à ces garanties. Il avait dès lors été convenu que ces garanties seraient intégrées ultérieurement dans un protocole à l'occasion du prochain traité d'adhésion. Cet engagement sera respecté, grâce au protocole qui est soumis pour approbation, dans la perspective de l'adhésion de la Croatie le 1^{er} juillet 2013.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE VERTEGENWOORDIGER VAN DE HEER DIDIER REYNERS, VICE-EERSTEMINISTER EN MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN, BUITENLANDSE HANDEL EN EUROPESE ZAKEN

Het eerste referendum dat Ierland over het Verdrag van Lissabon op 12 juni 2008 organiseerde, leverde een negatief resultaat op. Deze mislukking bracht de Europese Unie in een impasse. Dit Verdrag, dat volgde op het Grondwettelijk Verdrag dat bij referendum in Frankrijk en in Nederland werd verworpen, moest door alle lidstaten worden bekrachtigd om in werking te kunnen treden.

De Europese Raad van 11 en 12 december 2008 nam nota van de Ierse bezwaren die vermeld stonden in het verslag van de Ierse Premier aan de Raad. Naast het mogelijke verlies van de Ierse Commissaris, hadden deze bezwaren betrekking op de mogelijke impact van het Verdrag op het fiscaal beleid, het gezinsbeleid en de ethische en sociale kwesties en op het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid. De Europese Raad kwam overeen dat aan Ierland een aantal garanties zouden worden geboden om aan deze bezwaren tegemoet te komen. De Ierse regering, van haar kant, verbond zich ertoe inspanningen te doen om het Verdrag vóór eind 2009 te bekrachtigen.

De Europese Raad van juni 2009 bepaalde welke garanties aan Ierland zouden worden gegeven om het land in staat te stellen een tweede referendum te organiseren.

De Europese Raad bevestigde in eerste instantie dat, op voorwaarde van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, overeenkomstig de vereiste juridische procedures een besluit zou worden goedgekeurd waardoor ook in de toekomst elke lidstaat een eigen Commissaris zou kunnen behouden. Het beginsel van een Commissaris per lidstaat zal worden vastgelegd in een apart besluit dat nog niet werd goedgekeurd. Het komt dus ook niet aan bod in het Protocol dat ter goedkeuring wordt voorgelegd.

Vervolgens kwam de Europese Raad overeen om aan de andere bezwaren van het Ierse volk tegemoet te komen door middel van een aantal juridische garanties. Één van de eisen van de Ierse regering was dat de zesentwintig partnerlanden zich ertoe verbonden om van meet af aan een juridisch bindende waarde aan deze garanties toe te kennen. Er werd dan ook overeen gekomen dat deze garanties later in een Protocol zouden worden opgenomen, naar aanleiding van het volgend toetredingsverdrag. Het is in het vooruitzicht van de toetreding van Kroatië op 1 juli 2013, dat deze verbintenis nagekomen zal worden, middels het Protocol dat ter goedkeuring wordt voorgelegd.

Les garanties incluses dans le protocole ne font qu'expliquer et préciser davantage une situation due au Traité de Lisbonne. Pourtant cette précision était nécessaire afin de répondre aux arguments fallacieux qui circulaient durant la campagne du « non ».

En ce qui concerne le droit à la vie, la famille et l'éducation, l'article 1^{er} confirme explicitement que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ou les dispositions législatives relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice n'affectent pas la protection du droit à la vie, la protection de la famille et la protection des droits à l'éducation, telles qu'elles sont définies dans la Constitution irlandaise.

Cette conclusion aurait pu être tirée de la Charte elle-même puisque celle-ci s'adresse d'abord aux institutions, organes et organismes de l'Union. Elle ne s'applique aux États membres que lorsque ceux-ci mettent en œuvre le droit de l'Union. La Charte ne s'applique en revanche pas à la législation nationale qui n'a pas pour fondement le droit européen. Or, les dispositions visées de la Constitution irlandaise ne constituent pas une mise en œuvre du droit européen.

En matière fiscale, l'article 2 précise que le Traité de Lisbonne ne modifie ni l'étendue ni la mise en œuvre des compétences de l'Union dans le domaine fiscal. Aux termes de l'article 113 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne FUE, l'Union européenne ne peut en effet prendre de décision dans le domaine de la fiscalité qu'à l'unanimité. Ce qui veut dire que les États membres, en ce compris l'Irlande, conservent de fait un droit de veto. Le Traité de Lisbonne n'y change rien, même si on peut le regretter.

En termes de sécurité et de défense, l'article 3 rappelle, que le Traité de Lisbonne n'affecte pas la neutralité militaire de l'Irlande. Il précise qu'une défense commune requiert une décision unanime de l'ensemble des chefs d'État et de gouvernement, qu'une armée européenne à laquelle il serait obligatoire de participer n'est pas envisagée par le Traité de Lisbonne et que l'Irlande, comme tous les autres États membres, reste libre de participer ou non à toute action militaire. Il est également rappelé que chaque État membre a le droit de décider s'il souhaite participer à la coopération structurée permanente ou à l'Agence européenne de Défense. Enfin, il est stipulé que le Traité de Lisbonne n'affecte pas le droit de l'Irlande à déterminer seule le volume et la nature de ses dépenses de défense et la nature de ses capacités de défense. Ces différents éléments ne font, là encore, que confirmer une interprétation incontestée des dispositions relatives à

De in het Protocol vervatte garanties verschaffen alleen meer uitleg en duidelijkheid over een situatie die is ontstaan door het Verdrag van Lissabon. Toch was deze verduidelijking noodzakelijk om een antwoord te bieden op de misleidende argumenten die tijdens de neen-campagne de ronde deden.

Met betrekking tot het recht op leven, gezin en onderwijs bevestigt artikel 1 uitdrukkelijk dat noch het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie noch de wettelijke bepalingen met betrekking tot de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, afbreuk doen aan de bescherming van het recht op leven, de bescherming van het gezin en de bescherming van de rechten met betrekking tot onderwijs, als vervat in de Ierse grondwet.

Deze conclusie had uit het Handvest zelf kunnen komen aangezien artikel 51 namelijk stelt dat de bepalingen van het Handvest betrekking hebben op de instellingen, organen en organismen van de Unie. Het Handvest heeft slechts betrekking op de lidstaten wanneer deze het recht van de Unie toepassen. Het Handvest is daarentegen niet van toepassing op de nationale wetgeving die niet op het Europees recht gebaseerd is. De beoogde bepalingen uit de Ierse grondwet betreffen echter geen toepassing van het Europees recht.

Op het gebied van de fiscaliteit bepaalt artikel 2 dat het Verdrag van Lissabon geen verandering inhoudt van de reikwijdte of werking van de bevoegdheden van de Europese Unie met betrekking tot belastingen. Overeenkomstig artikel 113 van het VWEU, kan de Europese Unie op het gebied van de fiscaliteit geen enkele beslissing nemen zonder eenparige goedkeuring. Dat betekent dus dat de lidstaten, waaronder ook Ierland, eigenlijk een vetorecht behouden. Het Verdrag van Lissabon verandert hier niets aan, al kan men dat betreuren.

Wat veiligheid en defensie betreft, wordt in artikel 3 in herinnering gebracht dat het Verdrag van Lissabon geen afbreuk doet aan de militaire neutraliteit van Ierland. Er wordt gepreciseerd dat een gemeenschappelijk defensiebeleid een unaniem besluit van alle staatshoofden en regeringsleiders vereist, dat het Verdrag van Lissabon niet voorziet in een Europees leger met verplichte deelname en dat Ierland, zoals alle andere lidstaten, vrij blijft om al dan niet deel te nemen aan een militaire actie, ook in het kader van de te verlenen bijstand aan een andere Lidstaat. Er wordt ook aan herinnerd dat elke Lidstaat het recht heeft om te beslissen al dan niet aan de permanente gestructureerde samenwerking of aan het Europees Defensieagentschap deel te nemen. Tot slot wordt toegelicht dat het Verdrag van Lissabon geen invloed heeft op het recht van Ierland om de omvang en de aard van zijn defensieuitgaven en de aard van zijn defensievermo-

la politique de sécurité et de défense telle qu'elle est définie dans le Traité sur l'Union européenne.

Sur la base des garanties ainsi données et qui, conformément à l'engagement pris, ont été fixées dans un Protocole, le peuple irlandais a approuvé le Traité de Lisbonne le 2 octobre 2009, lors du second référendum (avec 67,13 % de «oui» et 32,87 % de «non»).

Le Protocole doit être ratifié par les États membres conformément à leurs dispositions constitutionnelles respectives. Il devra également être ratifié par la République de Croatie au cas où il ne serait pas entré en vigueur à la date d'adhésion de cette dernière à l'Union européenne.

Le Protocole entrera en vigueur le 30 juin 2013, à condition que tous les instruments de ratification aient été déposés à cette date. Dans le cas contraire, il entrera en vigueur le premier jour du mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de l'État membre ayant ratifié en dernier.

III. DISCUSSION

M. Vanlouwe demande si le projet de loi portant assentiment au protocole à l'examen a déjà été voté par les autres assemblées belges.

Le représentant de M. Didier Reynders, vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et des Affaires européennes répond que la procédure suit son cours normal, mais qu'à ce jour, aucune autre assemblée de notre pays n'a encore approuvé le projet de loi en question.

M. Hellings déclare que son groupe votera en faveur du texte, mais que celui-ci suscite néanmoins une série de questions à propos de l'Europe et de la façon dont elle se construit. En l'occurrence, l'Irlande a organisé un référendum national, ce qui a donné lieu à un problème pour l'Europe. Les écologistes sont généralement favorables à la formule du référendum, mais celui-ci doit évidemment se tenir au niveau européen, et non au niveau national où ce sont évidemment des considérations nationales qui prévalent, au lieu de l'intérêt des 450 000 citoyens européens qui ont un avenir commun.

En attendant que puisse se tenir un référendum au niveau européen, lorsque ce principe sera inscrit dans les traités, il faudrait, selon le groupe politique de l'intervenant, profiter des procédures nationales pour poser le même jour, dans tous les pays où un

gens zelfstandig te bepalen. Deze verschillende elementen vormen slechts de bevestiging van een onbetwiste interpretatie van de bepalingen inzake het veiligheids- en defensiebeleid zoals omschreven in het Verdrag inzake de Europese Unie.

Op basis van de garanties die op die manier werden gegeven en die nu overeenkomstig onze verbintenis officieel in een Protocol worden vastgelegd, gaf het Ierse volk bij een tweede referendum op 2 oktober 2009 zijn goedkeuring aan het Verdrag van Lissabon (met 67,13 % ja-stemmen en 32,87 % tegenstemmen).

Het Protocol dient bekrachtigd te worden door de lidstaten, in overeenstemming met hun respectievelijke grondwettelijke bepalingen. Het Protocol zal ook bekrachtigd moeten worden door de Republiek Kroatië in het geval het niet in werking zou getreden zijn op de datum van toetreding van dit land tot de Europese Unie.

Het Protocol zal op 30 juni 2013 in werking treden, op voorwaarde dat alle instrumenten van bekrachtiging tegen deze datum neergelegd zijn. Mocht dit niet het geval zijn, dan zal het Protocol in werking treden op de eerste dag van de maand volgend op de neerlegging van het instrument van bekrachtiging van de Lidstaat die als laatste bekrachtigd heeft.

III. BESPREKING

De heer Vanlouwe vraagt of het wetsontwerp houdende dit verdrag al door de andere Belgische assemblees is aangenomen.

De vertegenwoordiger van de heer Didier Reynders, vice-eersteminister en minister van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Europese Zaken antwoordt dat de procedure op een normale manier verloopt maar dat tot op heden geen enkele andere assemblee in ons land dit wetontwerp reeds heeft aangenomen.

De heer Hellings verklaart dat zijn fractie voor de tekst zal stemmen, maar dat die niettemin een reeks vragen oproept over Europa en over de wijze waarop het tot stand wordt gebracht. Ierland heeft namelijk een nationaal referendum georganiseerd, wat aanleiding heeft gegeven tot een probleem voor Europa. Meestal zijn de ecologisten voorstander van de formule van het referendum, maar dat referendum moet vanzelfsprekend op Europees niveau worden gehouden en niet op nationaal niveau, waar vanzelfsprekend nationale overwegingen voorop staan in plaats van het belang van de 450 miljoen Europese burgers die een gemeenschappelijke toekomst hebben.

In afwachting van het ogenblik dat op Europees niveau een referendum kan worden georganiseerd, als dat principe in de verdragen is opgenomen, moet men volgens de politieke fractie van spreker van de nationale procedures profiteren om op dezelfde dag

référendum est possible, la même question sur le même objet. On pourrait ainsi éviter la situation où l'on choisit l'Europe « à la carte », et où un pays qui pose cet acte très violent de dire non à un traité puisse obtenir ce qu'il veut.

L'intervenant estime aussi qu'il faut en finir avec le double langage consistant, pour un ministre, quand la situation est favorable, à s'en attribuer le mérite, et quand elle est moins facile à faire accepter par son pays, à en rejeter la faute sur l'Europe.

Une Europe forte implique aussi un véritable investissement des ministres en conseil. C'est la seule façon de défendre son intérêt au moment où il peut l'être, et non plus tard, lorsque le traité arrive déjà « ficelé ».

Le représentant de M. Didier Reynders, vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et des Affaires européennes estime que M. Hellings a raison, mais il fait observer que le sujet du referendum européen n'est pas sur la table pour le moment.

Dans les débats politiques où la question était évoquée, on a toujours dit qu'il fallait relativiser la valeur de ces référendums nationaux, qui ne donnent qu'un son de cloche, mais qui ne peuvent pas vraiment engager le sort de l'Union européenne toute entière.

IV. VOTES

Les articles 1^{er} et 2, ainsi que l'ensemble du projet de loi, sont adoptés à l'unanimité des 9 membres présents.

Confiance a été faite aux rapporteurs pour la rédaction du présent rapport.

Les rapporteurs,
Bert ANCIAUX.
Richard MILLER.

Le président,
Karl Vanlouwe.

*
* *

**Le texte adopté par la commission
est identique au texte
du projet de loi
(voir le doc. Sénat, n° 5-1938/1 — 2012/2013).**

in alle landen waar een referendum mogelijk is, dezelfde vraag te stellen over hetzelfde onderwerp. Op die manier kan men de situatie voorkomen waarin men een Europa « à la carte » kiest en waarin een land dat die zeer heftige daad stelt om neen te zeggen tegen een verdrag, kan krijgen wat het wil.

Spreeker meent dat het uit moet zijn met het dubbele taalgebruik, waardoor een minister zich de pluimen toe-eigent van een gunstige situatie en de schuld op Europa steekt wanneer de situatie minder aanvaardbaar is voor zijn land.

Een sterk Europa impliceert dat de ministers zich werkelijk inzetten in de raad. Dat is de enige wijze om zijn belangen te verdedigen op het moment wanneer dat kan en niet later, wanneer het verdrag kant en klaar aankomt.

De vertegenwoordiger van de heer Didier Reynders, vice-eersteminister en minister van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Europese Zaken antwoordt dat de heer de heer Hellings heeft gelijk, maar hij merkt op dat het Europees referendum momenteel niet op tafel ligt.

In de politieke debatten waar het probleem aan bod kwam, heeft men steeds gezegd dat men de waarde van de nationale referenda moest relativiseren. Ze laten slechts één klok horen, maar kunnen het lot van de hele Europese Unie niet echt op het spel zetten.

IV. STEMMINGEN

De artikelen 1 en 2, alsook het wetsontwerp in zijn geheel, worden eenparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteurs voor het opstellen van dit verslag.

De rapporteurs,
Bert ANCIAUX.
Richard MILLER.

De voorzitter,
Karl VANLOUWE.

*
* *

**De door de commissie aangenomen tekst
is dezelfde als de tekst
van het wetsontwerp
(zie stuk Senaat, nr. 5-1938/1 — 2012-2013).**