

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2021-2022

30 MARS 2022

Proposition de déclaration de révision de l'article 34 de la Constitution en vue d'y ajouter un alinéa en vue d'ancrer dans la Constitution l'appartenance à l'Union européenne

(Déposée par M. Peter Van Rompuy et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

L'Union européenne (UE) est une institution supranationale très importante au sein de notre ordre juridique, qui compte plusieurs niveaux. Elle constitue en outre un système unique et incomparable de coopération politique. L'UE est avant tout un projet de paix visant à éviter que des nations européennes n'en viennent à nouveau à se faire la guerre. Cette coopération européenne, qui a vu le jour sous la forme d'un marché commun pour deux matières premières, s'est progressivement élargie jusqu'à devenir une union communautaire des personnes, des biens, des services et des capitaux et s'est développée, entre autres, dans les domaines de la politique sociale, de l'environnement et des relations internationales. La structure institutionnelle est elle-même en évolution constante, dans un processus dynamique de renforcement de cette coopération.

Ce modèle de coopération européenne apporte la prospérité. Les citoyens eux-mêmes en sont d'ailleurs bien conscients. Selon le dernier Eurobaromètre du Parlement européen, réalisé en septembre 2021 et publié en janvier 2022, l'UE jouit d'une grande appréciation auprès des Belges: 72 % d'entre eux pensent que l'appartenance de leur pays à l'UE est une bonne chose. À l'échelle de toute l'Union, ce pourcentage est de 62 %.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2021-2022

30 MAART 2022

Voorstel van verklaring tot herziening van artikel 34 van de Grondwet om een lid toe te voegen om het lidmaatschap van de Europese Unie in de Grondwet te verankeren

(Ingediend door de heer Peter Van Rompuy c.s.)

TOELICHTING

De Europese Unie (EU) is in onze meerlagige rechtsorde een zeer belangrijke supranationale instelling en is bovendien een uniek en onvergelijkbaar politiek systeem van samenwerking. De EU is eerst en vooral een vredesproject met als doel te voorkomen dat Europese naties nog ooit tegen elkaar oorlog voeren. Die Europese samenwerking is begonnen als een gemeenschappelijke markt voor twee grondstoffen en is geleidelijk uitgebouwd naar een gemeenschappelijke unie voor personen, goederen, diensten en kapitaal en is zich gaan bezighouden met onder andere sociaal beleid, milieu, buitenlandse betrekkingen, enz. Daarbij is ook de institutionele structuur steeds veranderd in een dynamisch proces van verdere uitbouw van de samenwerking.

Dit Europees samenwerkingsmodel leidt tot welvaart. Ook de burgers zijn zich daarvan bewust. Volgens de laatste Eurobarometer van het Europees Parlement, afgenomen in september 2021 en gepubliceerd in januari 2022, is de waardering bij de Belgen voor de EU groot: 72 % van de Belgen zien het lidmaatschap van de EU als een goede zaak. Voor de gehele Unie ligt dat cijfer op 62 %.

Selon 73 % des Belges interrogés, l'UE constitue un havre de stabilité dans un monde en crise. Selon eux, l'Union devra à l'avenir essentiellement se mobiliser pour la gestion des inégalités sociales, des questions environnementales et climatiques, ainsi que des questions migratoires.

Depuis le 1^{er} janvier 2021, le Royaume-Uni n'est plus membre de l'Union européenne, ce qui a valu au commerce de ce pays un recul de 15,7 %, selon le *Centre for European Reform*. À long terme, le *Brexit* coûterait aux Britanniques 4 % de leur produit intérieur brut (PIB), ce qui représente un impact deux fois plus important que celui de la pandémie de coronavirus. C'est la projection qui ressort d'une analyse réalisée par l'*Office for Budget Responsibility*. L'économie britannique doit par conséquent s'attendre à pâtir longtemps du *Brexit*, dont les conséquences sont également tangibles pour les Britanniques. Ceux-ci ont été affectés plus durement par la hausse des prix du gaz et les pénuries de main-d'œuvre et de marchandises.

La question se pose dès lors de savoir s'il est possible d'éviter – et, si oui, comment – un tel scénario lié à la remise en cause des acquis européens et de la croissance de la prospérité européenne. Cette question commence à trouver également de plus en plus d'écho dans le corps social.

Aux Pays-Bas, il a également été proposé d'ancrer dans la Constitution néerlandaise l'appartenance du pays à l'Union européenne.

La Constitution belge, en son article 34 (anciennement l'article 25*bis*), inséré par la révision de la Constitution de 1970, énonce: «L'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public.»

Lorsque cet article a été inséré, la Belgique faisait déjà partie des Communautés européennes depuis plus de dix ans. Le premier traité en la matière est le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), qui a été signé par le gouvernement belge le 18 avril 1951. Le projet de loi portant approbation du traité CECA a fait l'objet d'une discussion approfondie à la Chambre des représentants. L'avis du Conseil d'État n'avait pas été demandé, mais des objections d'ordre constitutionnel avaient été soulevées, car il n'y avait encore aucune base constitutionnelle permettant des transferts de compétences à des institutions

Voor 73 % van de ondervraagde Belgen is de EU een duidelijke plaats van stabiliteit in een onrustige wereld. In de toekomst moet de Unie volgens hen voornamelijk inzetten op de aanpak van sociale ongelijkheid, milieukwesties, klimaatverandering en migratiekwesties.

Sinds 1 januari 2021 is het Verenigd Koninkrijk (VK) geen lid meer van die Unie. Volgens het *Centre for European Reform* kromp de handel in het VK hierdoor met 15,7 %. Op de lange termijn zou de *Brexit* hen 4 % van het bruto binnenlands product (BBP) kosten. Dat is twee maal meer dan de impact van de heersende coronapandemie. Dat blijkt uit een analyse van de *Office for Budget Responsibility*. De Britse economie moet bijgevolg rekening houden met blijvende schade. Ook voor de Britten zijn de gevolgen van de *Brexit* duidelijk voelbaar. De gestegen gasprijzen, de arbeidskrapte en de schaarste in de winkelrekken troffen hen harder.

De vraag stelt zich dan ook of en hoe een dergelijk scenario dat gepaard gaat met het op de helling zetten van Europese verworvenheden en welvaartsgroei, niet kan worden vermeden. Die vraag begint meer en meer ook maatschappelijke weerklank te krijgen.

In Nederland werd eveneens het voorstel gelanceerd om het lidmaatschap van de Europese Unie in de Nederlandse Grondwet te verankeren.

Artikel 34 van de Belgische Grondwet – dat door de Grondwetsherziening van 1970 werd ingevoerd (oud artikel 25*bis*) – bepaalt: «De uitoefening van bepaalde machten kan door een verdrag of door een wet worden opgedragen aan volkenrechtelijke instellingen.»

Op dat ogenblik maakte België reeds meer dan tien jaar deel uit van de Europese Gemeenschappen. Het eerste verdrag ter zake betreft het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor kolen en staal (EGKS). De Belgische regering heeft het Verdrag geparafeerd op 18 april 1951. Er is in de Kamer van volksvertegenwoordigers een uitgebreide bespreking geweest van het wetsontwerp houdende goedkeuring van dit EGKS-Verdrag. Er werd geen advies aan de Raad van State gevraagd maar wel gewezen op grondwettelijke bezwaren, er bestond toen immers nog geen grondwettelijke basis voor overdrachten van machten aan supranationale

supranationales (en d'autres termes, le prescrit de l'article 34 de la Constitution n'existait pas encore) (1).

Le projet de loi portant approbation du Traité instituant la Communauté économique européenne (CEE), du Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) et de la Convention relative à certaines institutions communes aux Communautés européennes, date du 9 mai 1957 et a, lui aussi, été examiné en détail, entre autres au sein d'une commission spéciale de la Chambre. Il ressort du rapport que les textes ont été signés par le ministre des Affaires étrangères le 25 mars 1957. L'avis du Conseil d'État concernant ce projet de loi n'a pas non plus été sollicité. Dans le rapport de la commission de la Chambre, on pouvait lire la critique selon laquelle le pouvoir de contrôle avait été enlevé aux parlements nationaux. Le ministre des Affaires étrangères a reconnu à cet égard que la souveraineté nationale restait le fondement des traités et a souligné qu'«au surplus, et grâce à ce fait, aucune objection constitutionnelle ne pouvait être soulevée» (2).

En son article 33 (ancien article 25), la Constitution énonce en effet ce qui suit: «Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution.» Il est clair qu'au moment où la Constitution a été élaborée, il n'a pas été tenu compte de la possibilité de transférer certaines compétences constitutionnelles à des institutions de droit international public. La création d'organisations supranationales telles que la CECA, la CEE et Euratom allait toutefois changer la donne.

Au terme de discussions et de débats approfondis, non seulement au sein des Chambres mais aussi dans la doctrine, on décida d'insérer dans la Constitution, par le biais de l'article 34 (ancien article 25bis), une disposition ouvrant la voie à la participation au processus d'intégration européenne.

Une modification de l'article 167 de la Constitution (ancien article 68) ne suffisait pas à cet effet. Cet article porte sur les modalités de conclusion et de dénonciation de traités ainsi que sur la répartition des compétences relatives à la conclusion de traités entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

(1) Approuvé par le Sénat le 5 février 1952 par 102 voix pour, 4 voix contre et 58 abstentions, et par la Chambre le 12 juin 1952 par 165 voix pour, 13 voix contre et 13 abstentions.

(2) Approuvé par la Chambre le 19 novembre 1957 par 174 voix pour, 4 voix contre et 2 abstentions, et par le Sénat le 28 novembre 1957 par 134 voix pour, 2 voix contre et 2 abstentions. Voir doc. Chambre, 727 (1956-1957) – N° 2.

instellingen (met andere woorden nog geen artikel 34 van de Grondwet) (1).

Het wetsontwerp houdende goedkeuring van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG), van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor atoomenergie (Euratom) en van de Overeenkomst met betrekking tot bepaalde instellingen welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben, dateert van 9 mei 1957 en werd ook uitvoerig besproken, onder andere in een bijzondere commissie van de Kamer. Uit het verslag blijkt dat de teksten werden ondertekend door de minister van Buitenlandse Zaken op 25 maart 1957. Ook over dit wetsontwerp werd geen advies aan de Raad van State gevraagd. In het verslag van de Kamercommissie werd de kritiek geuit dat de controlebevoegdheid aan de nationale parlementen werd onttrokken. De minister van Buitenlandse Zaken erkende daarop dat de nationale soevereiniteit de grondslagen van de Verdragen blijft en stelde dat «overigens daardoor eventuele constitutionele bezwaren worden uitgeschakeld» (2).

De Grondwet bepaalt immers in artikel 33 (oud artikel 25): «Alle machten gaan uit van de Natie. Zij worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald.» Het is duidelijk dat er bij het opstellen van de Grondwet geen rekening werd gehouden met de mogelijkheid bepaalde grondwettelijke bevoegdheden aan internationaal publiekrechtelijke instellingen over te dragen. Dit probleem werd echt actueel door de oprichting van zogenaamde supranationale organisaties, zoals de EGKS, de EEG en Euratom.

Na grondige discussies en besprekingen, niet alleen in de Kamers maar ook in de rechtsleer, werd er voor gekozen om via artikel 34 van de Grondwet (oud artikel 25bis) een bepaling in te lassen om het mogelijk te maken aan de Europese integratie deel te nemen.

Daartoe volstond een wijziging van artikel 167 van de Grondwet (oud artikel 68) niet. Dit artikel handelt over de techniek inzake sluiting en opzegging van verdragen en de verdeling van de bevoegdheden inzake het sluiten van verdragen tussen de uitvoerende en de wetgevende macht.

(1) Goedgekeurd door de Senaat op 5 februari 1952 met 102 stemmen voor, 4 tegen, 58 onthoudingen en door de Kamer op 12 juni 1952 met 165 stemmen voor, 13 tegen, 13 onthoudingen.

(2) Goedgekeurd door de Kamer op 19 november 1957 met 174 stemmen voor, 4 tegen, 2 onthoudingen en door de Senaat op 28 november 1957 met 134 stemmen voor, 2 tegen, 2 onthoudingen. Zie doc. Kamer, 727 (1956-1957) – Nr. 2.

Nous proposons d'ajouter, à l'article 34 de la Constitution, un alinéa qui pourrait s'énoncer comme suit: «La Belgique est membre de l'Union européenne».

Nous pensons que l'appartenance de la Belgique à l'Union européenne, en tant que modèle institutionnel majeur de coopération, doit être entourée de garanties identiques à celles dont notre propre Constitution bénéficie. En reconnaissant et en ancrant, dans la Constitution, l'appartenance de la Belgique à l'UE, nous faisons en sorte que toute proposition visant à remettre cette appartenance en cause relève impérativement de la procédure prévue à l'article 195 de la Constitution.

Celle-ci comporte trois phases: tout d'abord, la phase du préconstituant (qui consiste en la présentation de trois déclarations distinctes de révision de la Constitution émanant de chacune des trois branches du pouvoir législatif fédéral), ensuite la phase de dissolution du parlement et de la convocation d'élections; après les élections, les Chambres nouvellement élues forment, avec le Roi, le constituant. L'adoption définitive d'une révision de la Constitution (troisième phase) requiert une double majorité des deux tiers dans chacune des Chambres (présence d'au moins deux tiers des membres et majorité d'au moins deux tiers des suffrages).

L'appartenance à l'UE bénéficiera de la sorte des mêmes garanties constitutionnelles que les autres dispositions de la Constitution: d'abord, il y a la garantie démocratique que les électeurs ont voix au chapitre et ensuite, il y a, après les élections, l'exigence d'une double majorité des deux tiers. Ces garanties permettront la tenue d'un débat de fond approfondi et feront de l'appartenance à l'UE une décision mûrement réfléchie, soutenue par une large majorité au Parlement et prise de manière totalement transparente et démocratique. Cette méthode permettra de préserver nos acquis européens pour les générations futures et, partant, de ne pas hypothéquer l'avenir de nos jeunes. Au Royaume-Uni, le résultat du référendum sur le *Brexit* a révélé l'existence d'un net clivage dans le comportement de vote des différents groupes d'âge et générations. Les jeunes souhaitent massivement que le Royaume-Uni reste dans l'UE alors que les plus âgés voulaient le contraire, et ce alors que les jeunes électeurs britanniques auront encore à subir les conséquences du *Brexit* durant soixante-neuf ans en moyenne contre seize ans seulement pour les plus âgés.

En ancrant l'appartenance à l'UE dans la Constitution, on consacre l'importance de cette appartenance mais on instaure aussi les garanties nécessaires – notamment une procédure spéciale et une majorité des deux tiers – afin

Wij stellen voor om aan artikel 34 van de Grondwet een lid toe te voegen dat als volgt zou kunnen luiden: «België is lid van de Europese Unie.»

Wij zijn van mening dat ook in België voor het lidmaatschap van de Europese Unie als belangrijk institutioneel samenwerkingsmodel dezelfde waarborgen moeten gelden als de eigen Grondwet. Door het lidmaatschap van de EU grondwettelijk te erkennen en te verankeren, is een eventuele keuze om dit lidmaatschap op de helling te zetten, onderworpen aan de procedure van artikel 195 van de Grondwet.

Dit betekent dat er drie fasen moeten worden doorlopen: die van de preconstituante (die bestaat uit drie onderscheiden verklaringen tot herziening van de Grondwet van elk van de drie takken van de federale wetgevende macht), die van de daaropvolgende parlementsontbinding en verkiezingen; na de verkiezingen vormen de nieuw verkozen Kamers en de Koning de constituante. Voor de uiteindelijke aanneming van een grondwetsherziening (derde fase) is in elk van de Kamers een dubbele tweederdemeerderheid vereist (aanwezigheid van ten minste twee derden van de leden en een meerderheid van ten minste twee derden van de stemmen).

Op die manier heeft het lidmaatschap van de EU dezelfde grondwettelijke waarborgen als de andere grondwettelijke bepalingen: er is vooreerst de democratische waarborg dat de kiezers inspraak hebben. Bovendien is na de verkiezingen een dubbele tweederdemeerderheid vereist. Dit zijn waarborgen die tot gevolg hebben dat een grondig en inhoudelijk debat mogelijk wordt gemaakt. Het lidmaatschap van de EU is aldus een weloverwogen besluit, gesteund op een ruime meerderheid van het Parlement en dit op een volstrekt transparante, democratische wijze. Dit is een methode die onze Europese verworvenheden voor de komende generaties veilig stelt. Op die manier wordt ook de toekomst van onze jongeren niet gehypothekeerd. De uitslag van het *Brexit*-referendum in het Verenigd Koninkrijk liet een duidelijke kloof zien in het stemgedrag van de verschillende leeftijdsgroepen en generaties. De jongeren wilden in een grote meerderheid dat het Verenigd Koninkrijk in de EU bleef, de ouderen het tegenovergestelde. Dit terwijl de jonge Britse kiezers gemiddeld nog negenenzestig jaar moeten leven met de gevolgen van de *Brexit*, en de oudste groep slechts zestien jaar.

De grondwettelijke verankering van het EU-lidmaatschap bevestigt niet alleen het belang ervan maar biedt tevens de vereiste waarborgen – met name een bijzondere procedure en een tweederdemeerderheid – om ondoordachte

d'éviter que des décisions irréfléchies soient prises au sujet de cette appartenance et fassent peser une menace sur l'avenir et la prospérité des jeunes principalement.

*
* *

beslissingen omtrent dit lidmaatschap te voorkomen. Ondoordachte beslissingen die de toekomst en de welvaart van vooral de jongeren in het gedrang brengen.

*
* *

PROPOSITION DE DÉCLARATION

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu à révision de l'article 34 de la Constitution, en vue d'y ajouter un alinéa en vue d'ancrer dans la Constitution la reconnaissance de l'appartenance à l'Union européenne.

Le 21 février 2022.

VOORSTEL VAN VERKLARING

De Kamers verklaren dat er reden bestaat tot herziening van artikel 34 van de Grondwet om een lid toe te voegen om het lidmaatschap van de Europese Unie in de Grondwet te verankeren.

21 februari 2022.

Peter VAN ROMPUY.
Karin BROUWERS.
Maud VANWALLEGHEM.
Orry VAN DE WAUWER.