

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 2011-2012

---

9 MAI 2012

---

**Proposition de résolution concernant l'organisation d'une consultation populaire sur le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire**  
(Déposée par M. Jacky Morael et consorts)

---

## DÉVELOPPEMENTS

---

Alors que l'Europe est plus que jamais nécessaire et devrait être porteuse de perspectives, l'Union européenne se trouve aux prises avec deux grandes crises.

La première est la crise économique, sociale et financière, et la crise de l'euro qui en découle. Par la faute d'un modèle de développement reposant sur l'endettement et la dérégulation, la durabilité environnementale, la cohésion sociale et la capacité budgétaire des États membres et de l'Union européenne sont aujourd'hui mises à mal et exigent des mesures de régulation et de relance.

La seconde crise est une crise de légitimité démocratique, due notamment au fait que la méthode intergouvernementale est préférée par les chefs d'État et de gouvernement à la méthode parlementaire, privant ainsi les parlements européen et nationaux de leurs prérogatives de débat et de contrôle démocratique. Les décisions européennes sont ou donnent dès lors l'impression d'être peu transparentes et subies par des États membres qui n'ont d'autres choix que de suivre le diktat des pays qui mènent la danse. Ce processus décisionnel autocratique nuit à une construction européenne que les auteurs de la présente résolution souhaitent pourtant et conduit à une perte de confiance et de soutien de la part des citoyens.

À l'occasion des débats sur l'adoption du Traité de Lisbonne, d'aucuns avaient déjà souligné l'importance

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 2011-2012

---

9 MEI 2012

---

**Voorstel van resolutie betreffende de organisatie van een volksraadpleging over het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie**  
(Ingediend door de heer Jacky Morael c.s.)

---

## TOELICHTING

---

Terwijl Europa meer dan ooit nodig is en perspectieven zou moeten aanreiken, heeft de Europese Unie te kampen met twee grote crisissen.

De eerste is de economische, sociale en financiële crisis, en de eruit voortvloeiende crisis van de euro. Als gevolg van een ontwikkelingsmodel dat is gebaseerd op schuldvorming en deregulering, zijn op milieuvlak de duurzaamheid, op maatschappelijk vlak de samenhang en op begrotingsvlak de slagkracht van de lidstaten en de EU thans ondermijnd, zodat regulerende en stimulerende maatregelen noodzakelijk zijn.

De tweede crisis is een crisis van democratische legitimiteit, met name omdat de staatshoofden en regeringsleiders de intergouvernementele methode boven de parlementaire methode verkiezen. Daardoor zijn het Europees Parlement en de nationale parlementen hun prerogatieven inzake debat en democratische controle kwijtgeraakt. De Europese beslissingen zijn dan ook weinig transparant, of in elk geval, geven de indruk dat te zijn en te worden ondergaan door de lidstaten die geen andere keuze hebben dan het dictaat te volgen van de landen die het voor het zeggen hebben. Deze autocratische besluitvorming is nadelig voor de opbouw van Europa die de indianen van deze resolutie nochtans wensen, en leidt tot een verlies aan vertrouwen en steun onder de burgers.

Naar aanleiding van de debatten over de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon hadden sommigen

que de futures modifications des Traités européens donneraient lieu à la convocation d'une Convention afin de mettre en place un large processus d'information, de participation et de débat démocratique et citoyen au sein des États membres de l'Union, permettant ainsi aux citoyens et aux partenaires sociaux d'influencer le processus et de s'approprier les modifications apportées aux traités dont l'impact pour les États membres serait réel.

Pour répondre à la crise économique et financière, les chefs d'États et de gouvernements se sont accordés, en quelques semaines, sur un nouveau Traité européen sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire. Ce Traité, adopté le 2 mars 2012, prévoit un durcissement de la discipline budgétaire ainsi que l'introduction automatique d'une surveillance renforcée dans la zone euro, en particulier par l'introduction « d'une règle d'or budgétaire ».

En bref, les budgets nationaux devront désormais être en équilibre ou montrer un excédent. Ce critère sera atteint si le déficit budgétaire structurel annuel ne dépasse pas 0,5 % du PIB nominal. En cas de manquement à cette règle, un mécanisme de « correction automatique » sera activé, dont la latitude n'est pas formellement délimitée mais qui, selon les auteurs de la présente résolution, ne peut conduire à la remise en cause de politiques sociales propres à chaque État, comme le système d'indexation automatique qui existe en Belgique. La Cour de justice de l'Union européenne sera, par ailleurs, compétente pour contrôler la traduction nationale de la règle budgétaire.

La décision d'instituer cette règle budgétaire est couplée à un mécanisme de sanction avec une amende de maximum 0,1 % du PIB, à payer au mécanisme de stabilité européen ... avec le risque d'accentuer les difficultés des pays en situation de déficit.

### Consultation populaire

À l'époque déjà, la manière dont s'était déroulé le processus d'adoption du Traité de Lisbonne avait révélé les aspirations démocratiques d'une grande partie de la population européenne et des acteurs sociaux d'entamer une discussion plus approfondie sur le processus d'intégration européenne. La crise politique qui a entouré l'adoption du Traité de Lisbonne aurait dû pousser les instances européennes à adopter un mode de décision davantage en phase avec ces aspirations des citoyens européens.

Mais ni la Commission ni les chefs d'État et de gouvernement n'ont tiré les leçons de cet échec

al gewezen op het belang om bij toekomstige wijzigingen van Europese verdragen tot een conventie op te roepen om een breed proces van informatie, participatie en democratisch en burgerdebat in de EU-lidstaten tot stand te brengen; de burgers en de sociale gesprekspartners zouden zo kunnen wegen op dat proces en zich de wijzigingen eigen maken van de verdragen waarvan de lidstaten de impact echt zouden voelen.

Om op de economische en financiële crisis een antwoord te bieden zijn de staatshoofden en regeringsleiders het, op een paar weken tijd, eens geworden over het nieuwe Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie. Dat Verdrag is aangenomen op 2 maart 2012 en voorziet in een verharding van de begrotingsdiscipline, alsook in de automatische invoering van verscherpt toezicht in de eurozone, in het bijzonder door de invoering van de « regel inzake begrotingsevenwicht ».

In het kort komt het erop neer dat de nationale begrotingen voortaan in evenwicht moeten zijn of een overschot moeten vertonen. Aan dat criterium wordt voldaan indien het jaarlijks structureel begrotingstekort niet groter is dan 0,5 % van het nominale bbp. Als van deze regel wordt afgeweken, « treedt automatisch een correctiemechanisme in werking », waarbij de speelruimte niet uitdrukkelijk is afgebakend, maar die volgens de indieners van deze resolutie niet kan leiden tot de ondermijning van beleidsspecifieke sociale maatregelen in elke lidstaat zoals de automatische indexering in België. Het Hof van Justitie van de Europese Unie zal voorts bevoegd zijn om de nationale omzetting van de begrotingsregel te controleren.

De beslissing om die begrotingsregel in te stellen, is gekoppeld aan een sanctiemechanisme met een maximale dwangsom van 0,1 % van het bbp, te betalen aan het Europees Stabiliteitsmechanisme ... op gevaar af de moeilijkheden van de landen met een tekort te verzwaren.

### Volksraadpleging

Al ten tijde van het Verdrag van Lissabon heeft de wijze waarop dat verdrag is aangenomen, de democratische verzuchtingen aan het licht gebracht van een groot deel van de Europese bevolking en van de sociale actoren om een grondiger discussie over het proces van de Europese integratie aan te gaan. De politieke crisis rond de aanneming van het Verdrag van Lissabon had de Europese instanties er moeten toe bewegen te kiezen voor een besluitvorming die meer in lijn is met de verwachtingen van de Europese burgers.

Maar noch de Commissie, noch de staatshoofden en regeringsleiders hebben lessen getrokken uit die

démocratique. En effet, l'opacité qui a entouré la négociation du présent Traité budgétaire est encore plus forte et, vu le peu de volonté de mettre ces questions à l'ordre du jour, il est à craindre qu'il en sera de même pour sa ratification par les États membres. Si l'on veut construire une Europe démocratique, les citoyens, les partenaires sociaux et les parlements doivent pourtant avoir leur mot à dire sur ce Traité qui aura un impact direct pour eux.

Le gouvernement belge doit dès lors demander un véritable débat transnational qui permettrait des échanges entre les citoyens et citoyennes des États membres, comme ce fut le cas avec la Convention pour l'Avenir de l'Europe qui a précédé le Traité de Lisbonne. L'organisation d'une consultation populaire au niveau européen serait assurément un moyen efficace pour favoriser ce débat transnational et permettrait aux citoyens de l'Union de participer à la construction d'une Europe démocratique et de s'appropriier les enjeux qui les concernent.

Ce processus devrait se tenir dans tous les États membres, par l'organisation d'une large campagne d'information associant tous les acteurs concernés et sur la base de débats contradictoires, suivie de consultations populaires similaires et simultanées. Ce faisant, l'on ferait d'une pierre deux coups. Premièrement, on éviterait de faire de ces consultations des procédures de confiance ou de défiance à enjeu politique interne. Secondement, on réduirait la tentation électoraliste de flatter les opinions nationales et de faire des autres États membres ou des fonctionnaires européens les boucs émissaires de la crise que traverse la construction européenne et que subit l'ensemble des citoyens européens. Cette simultanéité renforcerait à la fois la dimension européenne de la consultation populaire et la dimension populaire de la consultation européenne.

Une telle initiative positive devrait contribuer à ce que la population soit pleinement informée et concertée. De manière générale, l'information des citoyens constitue un devoir pédagogique essentiel du monde politique. Il est dès lors de la responsabilité des pouvoirs publics de faire en sorte que des électeurs appelés à se prononcer par consultation puissent émettre leur vote en parfaite connaissance de cause.

La tenue d'une consultation serait l'aboutissement logique de ces procédures d'information et de concertation. Elle contribuerait puissamment à faire en sorte que les débats européens ne soient plus limités à des cercles diplomatiques restreints. La démocratie ne peut qu'en sortir renforcée.

democratische mislukking. Het gebrek aan transparantie dat de onderhandelingen over het onderhavige Begrotingsverdrag kenmerkte, is nog toegenomen en aangezien er weinig bereidheid bestaat om die kwesties op de agenda te plaatsen, valt hetzelfde te vrezen wanneer het door de lidstaten moet worden geratificeerd. Als men een democratisch Europa wil opbouwen, moeten de burgers, de sociale gesprekspartners en de parlementen toch hun zeg kunnen doen over dit Verdrag dat voor hen een directe impact zal hebben.

De Belgische regering moet daarom bepleiten dat een echt transnationaal debat op gang wordt gebracht, dat uitwisselingen mogelijk maakt tussen de burgers in de lidstaten, zoals het geval is geweest met de Conventie over de Toekomst van Europa, die aan het Verdrag van Lissabon is voorafgegaan. De organisatie van een volksraadpleging op Europees vlak zou zeker een doeltreffend middel zijn om dat transnationale debat in de hand te werken en zou de EU-burgers de mogelijkheid bieden deel te nemen aan de opbouw van een democratisch Europa en een inzicht te krijgen van wat er voor hen op het spel staat.

Dat proces zou in alle lidstaten moeten plaatshebben, door een brede voorlichtingscampagne te organiseren waarbij alle belanghebbenden worden betrokken en aan de hand van debatten, gevolgd door gelijktijdige volksraadplegingen over een zelfde onderwerp. Zo zou men twee vliegen in één klap slaan. Men zou in de eerste plaats voorkomen dat die raadplegingen uitdraaien op een soort vertrouwensstemming met een politieke inzet op binnenlands vlak. In de tweede plaats zou men minder blootstaan aan de electoralistische verleiding om de nationale opinie naar de mond te praten en van de andere lidstaten of EU-ambtenaren de zondebok te maken voor de crisis die Europa doormaakt en die alle Europese burgers treft. Die gelijktijdigheid zou de Europese dimensie van de volksraadpleging vergroten en tegelijk de bevolking nauwer bij de Europese raadpleging betrekken.

Een dergelijk positief initiatief zou ertoe moeten bijdragen dat de bevolking grondig is geïnformeerd en er volop overleg is geweest. Algemeen is publieksvoorlichting een essentieel educatieve taak van de politici. Het is dan ook de verantwoordelijkheid van de overheid ervoor te zorgen dat de kiezers die zich via een raadpleging moeten uitspreken, hun stem met volle kennis van zaken kunnen uitbrengen.

Een volksraadpleging zou het logische sluitstuk van die informatie en overlegprocedures zijn. Zij zou er in hoge mate voor zorgen dat de Europese debatten niet langer beperkt blijven tot besloten diplomatieke kringen. De democratie kan daar alleen maar versterkt uitkomen.

À titre subsidiaire, parce que l'ampleur de l'enjeu exige que les Belges soient correctement informés et puissent décider en connaissance de cause, il importe que le gouvernement belge s'engage dans un tel processus, et ce même si les autres pays ne devaient pas s'y engager.

Jacky MORAEL.  
Zakia KHATTABI.  
Cécile THIBAUT.

\*  
\* \*

## PROPOSITION DE RÉOLUTION

---

Le Sénat,

A. vu le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire, adopté le 2 mars 2012;

B. considérant que l'adoption de ce Traité constitue une étape importante dans la construction européenne;

C. considérant que les débats relatifs à l'Union européenne sont généralement limités à des cercles diplomatiques restreints et ce *a fortiori* lorsque la voie intergouvernementale est privilégiée par rapport à la voie parlementaire, comme dans le cas présent,

Demande au gouvernement :

1. de plaider activement pour que le Conseil européen et les chefs d'État et de gouvernement organisent une consultation populaire à l'échelle de l'Union européenne le même jour, précédée de larges campagnes d'information, sur le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance dans l'Union économique et monétaire;

2. d'organiser en Belgique une campagne d'information visant à sensibiliser le citoyen sur les matières européennes, sur les enjeux et plus largement sur les problématiques développées par le Traité en question;

3. en cas d'absence de volonté commune des États membres de l'Union, d'organiser une telle consultation populaire en Belgique, de prendre, à cet égard, toutes les dispositions nécessaires afin que la société civile belge et les partenaires sociaux soient correctement informés et puissent contribuer à la construction européenne plutôt que de la subir;

4. de prendre les dispositions utiles afin de systématiser à l'avenir l'organisation :

Omdat de omvang van wat op het spel staat vereist dat de Belgen correct worden geïnformeerd en met kennis van zaken kunnen beslissen, is het in bijkomende orde belangrijk dat de Belgische regering meestapt in een dergelijke procedure, ook al mochten de andere landen daar niet aan meedoen.

\*  
\* \*

## VOORSTEL VAN RESOLUTIE

---

De Senaat,

A. gelet op het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie, aangenomen op 2 maart 2012;

B. overwegende dat de aanneming van dat Verdrag een belangrijke tussenstap is de opbouw van de Europese Unie;

C. overwegende dat de debatten met betrekking tot de Europese Unie in het algemeen beperkt blijven tot besloten diplomatieke kringen en *a fortiori*, zoals in dit geval, wanneer de intergouvernementele aanpak de voorkeur krijgt boven de parlementaire weg,

Verzoekt de regering :

1. er actief voor te pleiten dat de Europese Raad en de staatshoofden en regeringsleiders een volksraadpleging op Europese schaal houden, op een en dezelfde dag, en die laten voorafgaan door een brede voorlichtingscampagne over het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie;

2. in België een voorlichtingscampagne te organiseren om de burger te sensibiliseren omtrent de Europese aangelegenheden, de uitdagingen en meer algemeen omtrent de thema's die in dat Verdrag staan;

3. om, ingeval bij de EU-lidstaten de gemeenschappelijke wil ontbreekt om een dergelijke volksraadpleging te organiseren, alvast in België in dat opzicht alle nodige maatregelen te treffen zodat de Belgische civiele maatschappij en de sociale gesprekspartners correct worden ingelicht en kunnen bijdragen tot de Europese constructie veeleer dan ze te ondergaan;

4. het nodige te doen om in de toekomst stelselmatig te voorzien in de organisatie van :

*a)* des campagnes de présentation objective des négociations relatives à des enjeux européens d'envergure (et en tout état de cause en cas de modification des traités); et

*b)* d'une consultation des Européens et des Belges sur ces enjeux.

9 mai 2012.

Jacky MORAEL.  
Zakia KHATTABI.  
Cécile THIBAUT.

*a)* objectieve voorlichtingscampagnes in verband met onderhandelingen over belangrijke Europese uitdagingen (en in ieder geval bij een wijziging van een verdrag); en

*b)* een raadpleging van de Europeanen en de Belgen over die uitdagingen.

9 mei 2012.