

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2012-2013

27 FÉVRIER 2013

Proposition de résolution visant à approfondir le contrôle démocratique de la mise en œuvre du Pacte budgétaire

(Déposée par M. Richard Miller et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

Le 2 mars 2012, le gouvernement belge signait le Pacte budgétaire ou Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (en abrégé TSCG). Depuis le 1^{er} janvier 2013, le Traité est désormais en vigueur.

L'article 13 du Traité énonce le principe de la mise sur pied d'une conférence interparlementaire : « Comme le prévoit le titre II du protocole (n° 1) sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé aux traités de l'Union européenne, le Parlement européen et les parlements nationaux des parties contractantes définissent ensemble l'organisation et la promotion d'une conférence réunissant les représentants des commissions concernées du Parlement européen et les représentants des commissions concernées des parlements nationaux afin de débattre des politiques budgétaires et d'autres questions régies par le présent traité. »

Cette conférence doit être organisée et commencer son travail. Tel est l'objet de la présente proposition de résolution, qui rejoint le travail déjà réalisé dans d'autres parlements européens, par exemple à l'Assemblée nationale française (proposition de résolution européenne sur l'ancrage démocratique du gouvernement économique européen, 25 septembre 2012).

La raison d'être de cette Conférence est d'établir une structure stable de dialogue interparlementaire, afin de promouvoir, progressivement, des priorités de politiques économiques réellement partagées, au plus près de l'intérêt des citoyens européens. L'objectif majeur de cette proposition étant la nécessité de décloisonner les débats budgétaires nationaux et européens et leur approfondissement démocratique.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2012-2013

27 FEBRUARI 2013

Voorstel van resolutie teneinde de democratische controle bij de tenuitvoerlegging van het Begrotingspact aan te scherpen

(Ingediend door de heer Richard Miller, c.s.)

TOELICHTING

Op 2 maart 2012 heeft de Belgische regering het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en governance (VSCG), ook Begrotingspact genaamd, goedgekeurd. Het Verdrag is van toepassing sedert 1 januari 2013.

Artikel 13 van het Verdrag verwijst naar de oprichting van een Interparlementaire Conferentie : « Zoals bepaald in titel II van het aan de Verdragen van de Europese Unie gehechte Protocol (nr. 1) betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie, zullen het Europees Parlement en de nationale parlementen van de verdragsluitende partijen samen beslissen over de organisatie en de promotie van een conferentie van vertegenwoordigers van de desbetreffende commissies van het Europees Parlement en vertegenwoordigers van de desbetreffende commissies van de nationale parlementen, om het begrotingsbeleid en andere onder dit Verdrag vallende kwesties te bespreken. »

Die conferentie moet worden georganiseerd en moet haar werkzaamheden aanvatten. Dat is de doelstelling van dit voorstel van resolutie, in navolging van wat ook andere Europese parlementen hebben gedaan, zoals bijvoorbeeld de *Assemblée nationale française* (*proposition de résolution européenne sur l'ancrage démocratique du gouvernement économique européen, 25 septembre 2012*).

De bestaansreden van deze Conferentie is de invoering van een stabiele interparlementaire dialoogstructuur, teneinde geleidelijk werkelijk gedeelde politiek-economische prioriteiten te bevorderen, die zo dicht mogelijk bij de belangen van de Europese burgers staan. De belangrijkste doelstelling van dit voorstel is het slechten van de scheidsmuren tussen de nationale en Europese begrotingsbesprekingen en de democratische verdieping ervan.

Cette formule allie une double légitimité démocratique : celle des institutions européennes, qui s'exprime au Parlement européen, mais aussi celle des États membres, qui s'exprime au sein des parlements nationaux. Cette conférence interparlementaire réunira donc des parlementaires européens et des parlementaires nationaux.

Ces élus, qui contrôlent des exécutifs et votent des textes législatifs chacun à leur niveau de responsabilité, seront rassemblés afin d'exercer ensemble ce contrôle démocratique. Ils se réuniront afin de débattre des propositions de la Commission européenne et du Conseil sur la coordination des politiques budgétaires des États membres.

Quel est le principe qui sous-tend cette résolution ?

Nous devons renforcer l'ancrage démocratique du gouvernement économique européen : seul l'approfondissement démocratique de l'Union peut fonder la légitimité des décisions économiques et budgétaires prises ensemble, au niveau européen.

À la veille des élections européennes de 2014, il nous faut retisser le lien entre les citoyens et l'Europe afin de lutter contre un déficit démocratique récurrent et inquiétant. En outre, la recherche et la mise en œuvre de mécanismes permettant de répondre à la crise économique et financière conduit à s'interroger sur le rôle et la place des parlements, européen et nationaux, dans le processus d'élaboration et de contrôle des décisions qui sont prises au niveau européen.

Étape après étape, l'Union européenne bâtit une véritable union économique et sociale, avec une coordination budgétaire, une union bancaire, une plus grande solidarité européenne à travers une taxe européenne sur les transactions financières. Pas à pas, l'Union européenne progresse vers une union politique.

Mais un gouvernement économique européen qui serait chargé de réaliser une union monétaire mais aussi budgétaire, bancaire, économique et sociale, est inconcevable sans un contrôle parlementaire accru.

Il faut par conséquent mettre en œuvre l'article 13 du Pacte budgétaire afin de débattre des politiques budgétaires et d'autres questions régies par le Traité.

Il est indispensable que les parlementaires nationaux et européens compétents réunis puissent être informés, échanger, débattre et prendre position en amont des moments clés du semestre européen. Pour résumer brièvement le semestre, en janvier la Commission publie son examen annuel de croissance, en mars sont fixées les lignes directrices, en avril les États

Deze formule heeft een tweevoudige democratische legitimiteit : die van de Europese instellingen, die tot uiting komt in het Europees Parlement, maar ook die van de lidstaten, die tot uiting komt in de nationale parlementen. Deze Interparlementaire Conferentie zal dus bestaan uit Europese parlementsleden en nationale parlementsleden.

Die verkozenen, die de uitvoerende macht controleren en elk op hun bevoegdheidsniveau wetgevingsteksten goedkeuren, zullen samenkomen om die democratische controle uit te oefenen. Ze zullen samenkomen om voorstellen van de Europese Commissie en de Raad over de coördinatie van het begrotingsbeleid van de lidstaten te bespreken.

Welk principe ligt aan de basis van deze resolutie ?

We moeten de democratische verankering van de Europese economische regering versterken : alleen de democratische verdieping van de Unie kan de legitimiteit van de, op Europees niveau, gezamenlijk genomen economische en budgettaire beslissingen rechtvaardigen.

Aan de vooravond van de Europese verkiezingen van 2014 moeten we de band tussen de burgers en Europa weer aanhalen om de strijd aan te binden met een bestendig en onrustwekkend democratisch deficit. De zoektocht naar en de uitwerking van mechanismen om een antwoord te bieden op de economische en financiële crisis doet overigens vragen rijzen over de rol en de plaats van de Europese en nationale parlementen bij de uitwerking van en de controle op beslissingen die op Europees niveau worden genomen.

Stap na stap bouwt de Europese Unie aan een echte economische en sociale unie, met een budgettaire coördinatie, een bankenunie, een grotere Europese solidariteit via een Europese belasting op financiële transacties. Langzaam ontwikkelt de Europese Unie zich tot een politieke unie.

Een Europese economische regering die belast zou zijn met de oprichting van een monetaire unie, alsook een budgettaire, bancaire, en economische en sociale unie, is ondenkbaar zonder een grotere parlementaire controle.

Bijgevolg moet artikel 13 van het Begrotingspact worden uitgevoerd om te debatteren over het begrotingsbeleid en voor andere aangelegenheden die het Verdrag regelt.

Het is onontbeerlijk dat de verenigde bevoegde nationale en Europese parlementsleden kunnen worden ingelicht, van gedachten kunnen wisselen, kunnen debatteren en een standpunt innemen vóór de sleutelmomenten van het Europees semester. Kort samengevat betekent dit dat de Europese Commissie haar jaarlijkse groeianalyse publiceert in januari, de kracht-

présentent leurs programmes de stabilité ou de convergence et leurs programmes de réforme et en juin, la Commission évalue ces programmes puis les chefs d'État les adoptent.

Il faudrait donc que la Conférence interparlementaire se réunisse au printemps 2013, avant que le Conseil de l'Union européenne n'adopte ses recommandations sur les programmes de stabilité et de réforme.

Elle devra se saisir des enjeux relatifs à l'union économique et monétaire au sens large : la coordination des politiques budgétaires, économiques, fiscales et sociales. Elle devra soumettre aux institutions européennes des recommandations qui devront être prises en compte. Elle devra être consultée en amont des principales étapes du semestre européen, lequel est précisé dans le *six-pack* (le *six-pack*, soit cinq règlements et une directive européenne entrés en vigueur fin 2011, prévoit que les États membres qui sont en procédure de déficit excessif doivent se conformer aux recommandations spécifiques que leur adressera le Conseil européen en vue de corriger ce déficit, sous peine de sanctions financières), complété par le *two-pack* encore en cours de discussion fin janvier.

La Commission européenne dépose fin mai ou début juin ses propositions de recommandations sur les programmes de stabilité et de réforme des politiques économiques et budgétaires nationales avant que le Conseil ne les adopte définitivement en juillet. Il serait cohérent que les parlementaires, qui concrétiseront ces engagements dans leurs budgets nationaux à l'automne, puissent présenter leurs observations communes en juin chaque année.

Une seconde réunion permettant de discuter des futures grandes lignes directrices des politiques économiques nationales et européennes, par exemple à l'automne, viendrait opportunément compléter ce dispositif tourné vers l'efficacité.

La mise en œuvre du semestre européen, d'une part, et du traité budgétaire, d'autre part, se traduit donc par un double encadrement de la procédure budgétaire. L'exercice budgétaire est désormais très balisé.

La nécessité d'associer le Parlement européen aux parlements nationaux pour contrôler le processus d'élaboration des orientations budgétaires est devenue une exigence.

Le Parlement européen et les parlements nationaux définiront ensemble l'organisation, la coopération et la promotion d'une conférence réunissant les représentants des commissions concernées du Parlement européen et les représentants des commissions con-

lijnen vastlegt in maart, en dat de lidstaten in april hun stabiliteits- en convergentieprogramma's voorstellen en in juni hun hervormingsprogramma's. De Commissie evalueert die programma's, waarna de staatshoofden ze goedkeuren.

De Interparlementaire Conferentie zou dus in de lente van 2013 moeten samenkomen, vooraleer de Raad van de Europese Unie haar aanbevelingen over de stabiliteits- en hervormingsprogramma's goedkeurt.

Ze zal zich moeten buigen over de uitdagingen van de economische en monetaire unie in de ruime zin : de coördinatie van het begrotings-, economisch, fiscaal en sociaal beleid. Ze zal de Europese instellingen aanbevelingen moeten geven waarmee rekening moet worden gehouden. Ze zal moeten worden geraadpleegd vóór de belangrijkste stadia van het Europees semester, dat is uitgewerkt in het *six-pack* (het *six-pack*, namelijk vijf verordeningen en een Europese richtlijn die eind 2011 in werking zijn getreden, bepaalt dat de lidstaten die zich in een procedure van buitensporige tekorten bevinden, zich moeten richten naar de specifieke aanbevelingen die de Europese Raad uitvaardigt om dat tekort te corrigeren, op straffe van financiële sancties), aangevuld met het *two-pack* waarvan de besprekingen eind januari nog niet waren afgerond.

De Europese Commissie dient eind mei of begin juni haar voorstellen van aanbevelingen in over de nationale stabiliteitsprogramma's en hervormingsprogramma's voor het economisch en budgettaire beleid, waarna de Raad ze definitief aanneemt in juli. Het zou logisch zijn dat de parlementsleden, die deze verbintenissen in de herfst zullen concretiseren in hun nationale begrotingen, elk jaar in juni hun gezamenlijke opmerkingen kunnen voorstellen.

Een tweede vergadering, die het mogelijk zou maken de toekomstige krachtlijnen van het nationaal en Europees economisch beleid te bespreken, bijvoorbeeld in de herfst, zou een geschikte aanvulling zijn van deze maatregel, die gericht is op efficiëntie.

De tenuitvoerlegging van het Europees semester, enerzijds, en van het begrotingspact, anderzijds, komt dus tot uiting in een tweevoudige begeleiding van de begrotingsprocedure. De begrotingsopmaak wordt voortaan strikt omljnd.

De noodzaak om het Europees Parlement te betrekken bij de controle van de nationale parlements op het uitwerken van de begrotingsstrategie is een vereiste geworden.

Het Europees Parlement en de nationale parlements zullen samen de organisatie, de samenwerking en de begunstiging bepalen van een conferentie van de vertegenwoordigers van de desbetreffende commissies van het Europees Parlement en van de vertegen-

cernées des parlements nationaux afin de débattre des politiques budgétaires et d'autres questions régies par le Traité.

Si nécessaire, la Conférence doit pouvoir se réunir uniquement avec les parlementaires issus des États membres de la zone euro pour examiner les questions propres à la gouvernance de la zone euro et à la mise en œuvre des instruments européens de stabilité financière. L'architecture future de l'Union européenne sera fondée sur la différenciation: le contrôle parlementaire et la légitimité démocratique de l'Union doit en tenir compte et s'y adapter avec des formules nouvelles.

La composition précise de la Conférence fera l'objet d'intenses négociations. Un certain nombre de principes doivent être respectés: les effectifs ne doivent pas être pléthoriques mais les délégations nationales doivent comporter des membres de la majorité et de l'opposition. Dans notre État fédéral qui est en train d'adopter une sixième réforme de l'État augmentant sensiblement les compétences des entités fédérées, le pouvoir fédéral et les entités fédérées doivent être représentés.

En conclusion, cette résolution s'inscrit dans le droit fil du rapport intitulé «Vers une véritable union économique et monétaire», remis au mois de juin 2012 par le président Hermann Van Rompuy: «Progresser vers une plus grande intégration des prises de décisions budgétaires et économiques entre les pays nécessitera de puissants mécanismes permettant l'instauration d'un processus décisionnel légitime et responsable. Il est essentiel de faire en sorte que l'opinion publique soutienne les décisions prises au niveau européen et ayant des répercussions importantes sur la vie quotidienne des citoyens.» Ces idées et principes sont confirmés dans le rapport définitif des 13 et 14 décembre 2012.

En proposant de concrétiser rapidement le principe énoncé à l'article 13 du TSCG d'une Conférence interparlementaire réunissant le Parlement européen et les parlements nationaux sur les questions de politique budgétaire et des autres questions régies par le Traité, tout en tenant compte de la spécificité de notre État fédéral, cette proposition de résolution veut répondre au risque de déficit démocratique dont souffre aujourd'hui l'Union européenne.

Richard MILLER.
Gérard DEPREZ.
Jacques BROTCHE.

*
* *

woordigers van de desbetreffende commissies van de nationale parlementen, om te debatteren over het begrotingsbeleid en andere aangelegenheden die het Verdrag regelt.

Indien nodig moet de Conferentie kunnen samenkomen met alleen de parlementsleden van de eurolanden om de problemen te bespreken die eigen zijn aan het beheer van de eurozone en de tenuitvoerlegging van de Europese instrumenten voor financiële stabiliteit. De toekomstige architectuur van de Unie moet steunen op differentiatie: de parlementaire controle en de democratische legitimiteit van de Unie moet daarmee rekening houden en zich eraan aanpassen met nieuwe formules.

Over de precieze samenstelling van de Conferentie zal intens worden onderhandeld. Er moeten een aantal principes worden nageleefd: er moeten niet te veel leden zijn, maar de nationale delegaties moeten bestaan uit leden van de meerderheid en de oppositie. Voor onze Federale Staat, die nu werkt aan de goedkeuring van de zesde staats hervorming, waarbij de bevoegdheden van de deelstaten aanzienlijk worden uitgebreid, moeten de federale overheid en de deelstaten vertegenwoordigd zijn.

Deze resolutie ligt in de lijn van het verslag «Naar een echte Economische en Monetaire Unie», dat in juni 2012 werd ingediend door voorzitter Herman Van Rompuy: «Indien stappen worden gezet naar een meer geïntegreerde budgettaire en economische besluitvorming tussen de landen onderling, zullen derhalve sterke mechanismen noodzakelijk zijn voor een legitieme en verantwoordelijke gezamenlijke besluitvorming. Het is essentieel om publieke steun te verwerven voor besluiten die in heel Europa gelden en diep ingrijpen in het dagelijkse leven van de burgers.» Die ideeën en beginselen worden bekrachtigd in het definitief verslag van 13 en 14 december 2012.

Met een snelle concretisering van het in artikel 13 van het VSCG geformuleerde principe van een Interparlementaire Conferentie waarin het Europees Parlement en de nationale parlementen samen beslissen over het begrotingsbeleid en over andere aangelegenheden die het Verdrag regelt, evenwel rekening houdend met het specifieke karakter van onze federale Staat, wil dit voorstel van resolutie een antwoord bieden op het gevaar van het democratisch deficit waaronder de Europese Unie thans gebukt gaat.

*
* *

PROPOSITION DE RÉOLUTION

Le Sénat,

1. demande au gouvernement fédéral de s'impliquer avec dynamisme dans la création de la conférence prévue à l'article 13 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire;

2. plaide auprès du gouvernement fédéral pour impliquer de manière adéquate les parlements fédérés dans la représentation belge;

3. plaide auprès du gouvernement fédéral pour que cette conférence puisse se saisir, débattre et adopter des conclusions sur l'ensemble des thématiques relatives à l'Union économique et monétaire, en tenant compte du calendrier du semestre européen;

4. plaide auprès du gouvernement fédéral pour que cette conférence puisse tenir des séances en regroupant des représentants des pays de l'eurozone, afin de traiter des thématiques spécifiques à la gestion de la zone euro et de la mise en œuvre des instruments européens de stabilité financière;

5. plaide pour que cette conférence interparlementaire soit organisée une fois sur deux à Bruxelles, capitale de l'Union européenne et où les commissions du Parlement européen se réunissent de façon permanente.

6 février 2013.

Richard MILLER.
Gérard DEPREZ.
Jacques BROTCHE.

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Senaat,

1. vraagt de federale regering zich dynamisch in te zetten voor de oprichting van de conferentie bepaald in artikel 13 van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en governance in de Economische en Monetaire Unie;

2. dringt er bij de federale regering op aan dat de parlementen van de deelstaten adequaat betrokken worden bij de Belgische vertegenwoordiging;

3. pleit er bij de federale regering voor dat deze conferentie conclusies over alle thema's met betrekking tot de Economische en Monetaire Unie naar zich kan toetrekken, bespreken en aannemen, rekening houdend met het tijdschema van het Europees semester;

4. pleit er bij de federale regering voor dat deze conferentie zittingen kan houden met vertegenwoordigers van de eurolanden om thema's te behandelen die specifiek zijn voor het beheer van de eurozone en de tenuitvoerlegging van de Europese instrumenten voor financiële stabiliteit;

5. pleit ervoor dat deze Interparlementaire Conferentie om de andere keer georganiseerd wordt in Brussel, de hoofdstad van de Europese Unie, waar de commissies van het Europees Parlement permanent samenkomen.

6 februari 2013.