

énééo FOCUS

DÉCEMBRE 2017

L'Europe : si on commençait par mieux la connaître pour mieux faire entendre les voix citoyennes ?

THÈMES

Europe

Parlement européen

Traités européens

Dialogue civil

À DÉCOUVRIR DANS CETTE ANALYSE

« Encore l'Europe ? Je n'y comprends pas grand-chose ! », « L'Europe ? C'est trop vague... », diriez-vous ? Vous avez raison, et si vous avez ce sentiment, c'est entre autres parce que ni les voix citoyennes ni les contrôles démocratiques ne sont suffisamment présents dans les institutions européennes. Dans ce Focus, on vous emmène en voyage au cœur de l'Europe et de l'évolution de la présence citoyenne dans ses institutions...

QUESTIONS POUR LANCER ET/OU PROLONGER LA RÉFLEXION

Pourquoi l'Europe n'est pas sociale ?

Pourquoi les citoyens ont-ils du mal à faire entendre leur voix ?

Quelles sont les pistes afin de renforcer le contrôle démocratique et le dialogue civil au niveau européen ?

L'EUROPE : SI ON COMMENÇAIT PAR MIEUX LA CONNAITRE POUR MIEUX FAIRE ENTENDRE LES VOIX CITOYENNES ?

Énéo a organisé une matinée d'étude le 23 mai 2017 sur l'Europe dans le cadre de discussions périodiques appelées « Rendez-vous thématique ».

« *Encore l'Europe ? Je n'y comprends pas grand-chose !* », « *L'Europe ? C'est trop vague...* », diriez-vous ? Vous avez raison, et si vous avez ce sentiment, c'est entre autres parce que ni les voix citoyennes ni les contrôles démocratiques ne sont suffisamment présents dans les institutions européennes.

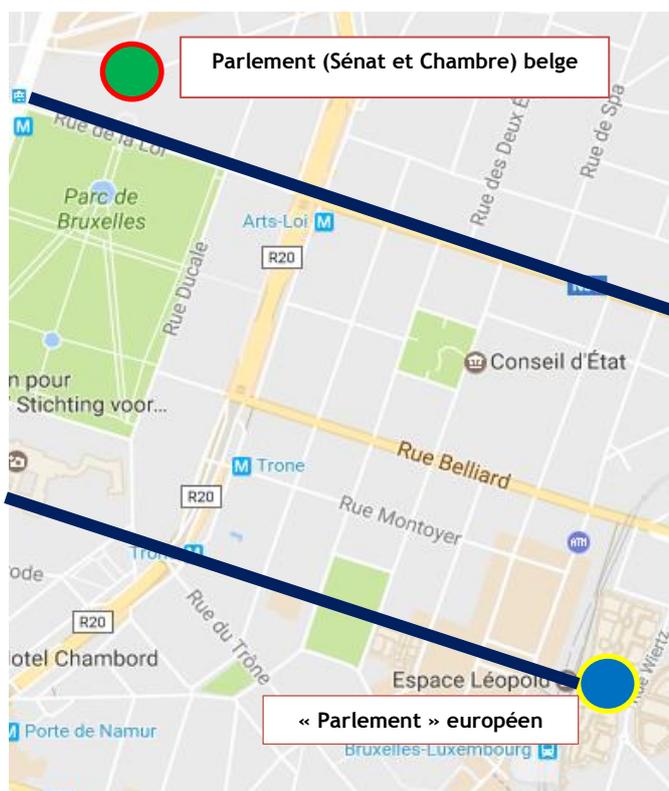
Au fond, ce manque d'intérêt mutuel est entre autres dû à une relation tendue ou à un manque de relation entre les institutions européennes et les parlements nationaux/régionaux. Quoi qu'il en soit, la situation n'est guère réjouissante pour les citoyens !

Le rendez-vous thématique « Europe » fut l'occasion de retracer le processus historique au cours duquel ce manque de présence citoyenne sur la scène européenne s'est installé au fil des décennies. Le guide de ce voyage historique a été confié au président d'Énéo, Francis Delpérée.

Bon voyage dans le temps ! Et n'oubliez surtout pas votre « souvenir » de ce voyage : outil de réflexion pour une Europe citoyenne et sociale !

Le malaise entre l'Europe et les institutions nationales/régionales se manifeste déjà au niveau géographique (c'est pour rire, quoi que...)

Êtes-vous fort(e) en cartographie bruxelloise ? À l'aide du graphique ci-dessous, vous verrez que si le Parlement belge (Sénat et Chambre) et le Parlement européen semblent géographiquement proches, le manque voire l'absence de relation entre ces deux parlements se manifeste également géographiquement, car ces institutions se trouvent dans deux rues parallèles, qui ne se croisent jamais... Vous verrez que ce n'est malheureusement pas qu'une question symbolique...



Si proches et pourtant si parallèles...
Voici deux parlements si proches et pourtant si parallèles... Deux mondes séparés non seulement à cause de leur emplacement !

Mais que s'est-il passé entre les citoyens et l'Europe ? Que se passe-t-il aujourd'hui, et que passera-t-il dans le futur ?

Le manque de relation entre ces deux institutions – vous verrez que ce manque dépasse largement le niveau géographique – signifie que nous avons peu de marge de manœuvre pour concrétiser le **contrôle démocratique** – cycle de dialogue, interpellation et éventuelle sanction – auprès des institutions européennes via les institutions nationales/régionales.

Peut-on développer, dans une optique de contrôle démocratique, un réel rapport entre les assemblées parlementaires au niveau national/régional et le Parlement européen (et les autres institutions européennes) ? Faut-il pour cela plus de dialogue et/ou une réforme en profondeur est-elle à entreprendre ?

Afin de rendre ce débat démocratique constructif, Francis Delpérée, nous propose trois réflexions temporelles : I) *passé institutionnel*, II) *diagnostic actuel*, et III) *avenir ou évolution envisageable*.

I) **Passé institutionnel (60 ans en arrière) : passé lourd de malfaçons et de maladresses**

Le premier élément que nous devons constater est le fait que la construction européenne et les adaptations exigées au niveau des assemblées nationales (et/ou régionales) ont connu beaucoup d'improvisations, voire de cafouillages juridiques, qui posent aujourd'hui encore de nombreuses questions.

En voici trois exemples :

- **Premier exemple** : Dans les années 1950, peu après la Seconde Guerre mondiale, l'Europe était confrontée à une série de crises, entre autres celle liée à l'acier et à son industrie. Les six États – Allemagne, France, Italie, Belgique, Pays-Bas et Luxembourg – s'accordent non sans difficulté pour dire qu'il est nécessaire de créer des groupements européens. Mais le problème constitutionnel (de souveraineté) apparaît très rapidement ! En effet, pour pouvoir créer de tels groupements au niveau européen, il faut d'abord changer la Constitution. Mais le contexte belge n'était pas prêt...Par conséquent, il a fallu attendre jusqu'en 1970 pour qu'une disposition apparaisse dans l'article 34 de la Constitution :

« L'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public. »

Auriez-vous remarqué un élément manquant ? En effet, il n'y a même pas de mention « Europe » dans l'article... Malgré cette imprécision – sans doute voulue –, la « clause Europe » apparaît enfin dans la Constitution belge.

- **Le deuxième exemple** date de 1992, à savoir, avec le **Traité de Maastricht**. « Ça coince » aussi, car l'article 8 de la Constitution mentionne que l'exercice des droits politiques est réservé aux institutions belges :

« La qualité de Belge s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi civile. »

La disposition ci-dessus signifie que la ratification n'est possible que s'il y a une révision constitutionnelle préalable donc... Et, il a fallu, à l'instar du premier exemple, attendre jusque 1999 pour que la Constitution consacre un changement (ajout de deux alinéas) afin de rendre possible la ratification. C'est à ce moment-là également que le droit de vote aux ressortissants non-européens aux élections communales fut accordé. La logique de « réparation » des erreurs juridiques continue.

Voici les deux alinéas ajoutés en 1999 :

« La Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques, déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits. »

« Par dérogation à l'alinéa 2, la loi peut organiser le droit de vote des citoyens de l'Union européenne n'ayant pas la nationalité belge, conformément aux obligations internationales et supranationales de la Belgique. »

• **Le troisième exemple** date de 2007 - qui continue à être problématique encore aujourd'hui. Dans l'article 5 du [Traité de Lisbonne](#), il est mentionné que les parlements nationaux veillent au respect des deux principes fondateurs : celui de la [subsidiarité](#)¹ et celui de la [proportionnalité](#)².

« 1. Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences.

2. En vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres.

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 de ce principe 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. Les institutions de l'Union appliquent le principe de proportionnalité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. »

Ce rôle de veille pose plus de problèmes en Belgique par rapport aux autres pays. En effet, au niveau national, il y a déjà deux assemblées parlementaires – le Sénat et la Chambre –, mais pas de « Parlement » proprement dit. De plus, il existe 5 autres parlements communautaires/régionaux³ en Belgique... Jusqu'à aujourd'hui, il n'existe toujours pas de texte constitutionnel stipulant les missions parlementaires comme elles sont évoquées par le Traité de Lisbonne !

II) Diagnostic de la situation actuelle

Comme cela a été dit précédemment dans le texte, les deux parlements se situent dans deux artères parallèles, et cela symbolise « bien » l'existence de [deux univers](#) bien distincts (allant jusqu'à l'ignorance réciproque)...

Voici trois exemples de cette rupture :

¹ Un principe politique européen selon lequel les compétences doivent être exercées au niveau le plus proche des citoyens – local, régional, national – , sauf pour celles qui ne peuvent être exercées de telle manière et qui relèvent du coup de l'UE... principe doté de double sens...

² Un autre principe politique européen prônant le caractère adéquat des moyens déployés pour réaliser des objectifs de l'UE.

³ Parlement flamand, Parlement de la Communauté germanophone, Parlement Wallonie-Bruxelles (Communauté française), Parlement wallon, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Premier exemple à l'égard des citoyens : en juin 2019 il y aura les élections fédérale et régionale en Belgique. Les élections européennes seront aussi organisées au même moment en Belgique. En tant que Belge et en tant que citoyen européen, je serai donc amené à voter deux fois. Mais comme il s'agit d'élections communautaires pour le Parlement européen, l'élu(e) pour lequel ou laquelle j'aurai voté, n'appartiendra plus au parti national, mais au groupement européen (PPE, S&D, etc.). Cette situation n'aide pas du tout à la compréhension de l'institution qu'est le Parlement européen. La légitimité n'est-elle pas mieux affirmée dès qu'on sait où l'élu ira, dans quel groupement politique ?

Deuxième exemple à l'égard des parlementaires : les parlementaires nationaux/régionaux et les parlementaires européens ne se voient très peu ou pratiquement jamais... Les parlementaires européens ne sont jamais invités au parlement national et vice versa ! Même s'il y a beaucoup de choses à discuter, l'échange n'arrive jamais... Le comble est que lorsqu'un parlementaire belge se rend au Parlement européen, il est considéré comme un « visiteur » et doit passer par un contrôle...

Troisième exemple à l'égard de la campagne électorale : en Belgique celle-ci reste essentiellement communautaire. Les médias se consacrent principalement aux aspects communautaires, les sujets relatifs à l'Europe étant traités de manière marginale. Il n'y a aucune réunion politique entre les différents niveaux non plus durant la campagne électorale...

L'Europe sociale et fiscale commence à se manifester, timidement ... Continuons à être vigilants !

1 : Sommet social et socle européen des droits sociaux⁴

Le sommet européen dédié aux aspects sociaux fut organisé le 19 novembre 2017 à Göteborg en Suède. L'objectif de ce sommet était de discuter et que les états-membres signent le socle européen des droits sociaux. Sur base de la proposition faite par la Commission européenne au mois d'avril 2017, le socle fut effectivement signé, sauf si ce n'est qu'il n'est pas juridiquement contraignant... Ça avance, mais timidement... à nous de rester vigilants !

2 : Directive européenne sur le travail détaché : révision à moitié

La commission avait proposé une révision en la matière. Pour que la révision soit validée, il faut un accord des états-membres et du Parlement européen. Au mois d'octobre 2017, les états-membres ont trouvé un compromis pour atténuer l'effet de dumping social, mais le secteur du transport routier n'est pas concerné par la révision (pourtant c'est l'un des secteurs les plus touchés par le dumping !) et la durée de transposition est de 5 ans au lieu de 2 ou 3 ans initialement... Ça avance, mais timidement... à nous de rester vigilants !

⁴ Selon la commission européenne, « l'objectif du socle européen des droits sociaux est de conférer aux citoyens des droits nouveaux et plus efficaces. Il repose sur 20 principes clés qui se déclinent autour de trois thèmes »

Thème I : Égalité des chances et accès au marché du travail

1. L'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie ; 2. L'égalité entre les femmes et les hommes ; 3. L'égalité des chances ; 4. Le soutien actif à l'emploi

Thème II : Conditions de travail équitables

5. Un emploi sûr et adaptable ; 6. Les salaires justes pour une vie décente ; 7. Des informations sur les conditions d'emploi et une protection en cas de licenciement ; 8. Le dialogue social et la participation des travailleurs ; 9. L'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée ; 10. Un environnement de travail sain, sûr et bien adapté et la protection des données

Thème III : Protection et insertion sociales

11. Des services de garde d'enfants et d'aide aux enfants ; 12. La protection sociale ; 13. Les prestations de chômage ; 14. Le revenu minimum ; 15. Les revenus et pensions de vieillesse ; 16. Soins de santé ; 17. L'inclusion des personnes handicapées ; 18. Les soins de longue durée ; 19. Le Logement et l'aide aux sans-abri ; 20. L'accès aux services essentiels

3 : Lutte contre l'évasion fiscale : établissement de la « liste noire », pas si noire que ça finalement...

Après une suite impressionnante de scandales fiscaux – tous les « papers » et « leaks » divulgués grâce aux journalistes d'investigation – , le Conseil des ministres des Affaires financières (ECOFIN) a enfin publié au mois de décembre 2017 une « liste noire » des paradis fiscaux dont 17 pays sont concernés. Un pas en avant vers une meilleure justice fiscale ? La publication peut en effet être qualifiée d'un pas en avant, mais le pas d'un nain de jardin. En effet, la liste ne reprend pas les pays membres de l'Union européenne qui auraient dû être sur la liste, et elle n'est pas accompagnée de sanctions.

On entend souvent : « c'est la faute à l'Europe », mais les états-membres sont souvent concernés... La Belgique fait malheureusement partie des pays « lents » en matière de lutte contre la fraude fiscale, car elle n'a toujours pas transposé la directive concernant les échanges d'informations sur les contribuables entre les administrations fiscales, pourtant indispensable si on souhaite avoir plus de transparence fiscale... Ça avance, mais timidement... à nous de rester vigilants !

III) Les esprits citoyens sont aussi à mettre en question pour un avenir européen optimiste et réaliste

Afin de se remettre efficacement en question, voici quelques constats qui doivent être préalablement partagés :

- On a systématiquement un train de retard. En effet, il faut d'abord changer la Constitution au lieu de faire adapter celle-ci en fonction des traités ! Pourquoi ne le fait-on pas ? C'est parce que la procédure afin de modifier la Constitution est très lourde.
- Le Traité de Lisbonne (rôle de veille parlementaire) : il y a un accord interparlementaire en 2005, mais cet accord a été seulement signé par les sept présidents d'assemblées nationales/régionales de l'époque. Ce document n'a pas été approuvé par les parlements. Le texte ne sort pas d'une déclaration d'intention politique non légiférée... L'entrée en vigueur de ce nouveau rôle est prévue au même moment que la Constitution européenne !
- Il existe un comité d'avis sur les questions européennes au Parlement : parlementaires belges et parlementaires européens belges sont invités, mais ces derniers ne viennent pas. Il s'agit d'un organe d'avis et non de décision.
- Il existe une difficulté institutionnelle fondamentale : en Belgique, il existe des accords de coopération entre gouvernements (loi spéciale de 1980), mais pas de coopération entre les parlements !

Face à ces constats, et en guise de conclusion, Francis Delpérée nous propose une série de pistes d'action:

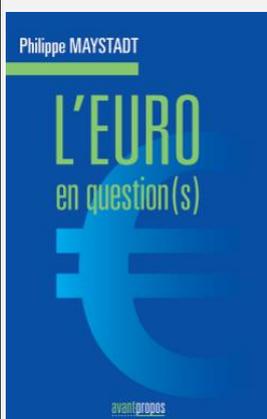
- Ne faudrait-il pas créer une [circonscription électorale européenne](#), accompagnée aussi d'une [circonscription fédérale au niveau belge](#) (qui n'existe pas non plus...) ?
- Pourquoi pas mettre en place un système de [parlementaires à deux mi-temps](#) (national et européen) ?
- Ne faudrait-il pas [alléger la procédure de modification constitutionnelle](#) ? C'est-à-dire, ne faudrait-il pas penser à simplifier la procédure de sorte que les modifications constitutionnelles n'amènent pas de dissolution des assemblées parlementaires *spécifiquement* pour les questions européennes/internationales? Une procédure allégée uniquement pour les questions européennes/internationales, en mettant des règlements empêchant des interprétations qui visent à « vider » l'État belge. Il faut réformer de sorte que les questions belges ne soient pas concernées par cette procédure allégée.

- Le Parlement européen n'est pas un véritable parlement dans le sens où il ne dispose pas de droit d'initiative (il peut seulement transmettre un rapport d'initiative à la Commission). Il ne contrôle pas non plus le Conseil de l'UE (conseil des ministres européens). [Le déficit démocratique au niveau européen est manifeste et est à combler !](#)

- Par rapport à la ratification des traités : les accords entre les présidents des assemblées ne suffisent pas. Il faut [engager l'ensemble des parlements concernés](#) (sur l'analyse de subsidiarité/proportionnalité).

→ Enfin, [l'Europe n'est pas un État](#). Néanmoins, beaucoup de citoyens la considèrent comme s'il s'agissait d'un « super-État » qui « dérange » ses états-membres. Pour pouvoir nourrir une identité européenne saine (non pas se baser sur la logique d'exclusion, mais d'adhésion), il faut continuellement proposer les outils d'informations pour la meilleure compréhension de celle-ci !

Les deux « ajouts » à appliquer pour sauver l'Euro et l'Europe selon Philippe Maystadt



Dans son livre paru en 2015 « L'Euro en question(s) », Philippe Maystadt, l'ancien président de la Banque européenne d'investissement et ministre d'État, a synthétisé l'histoire de l'Euro (et de l'Europe) en 3 éléments : « *pourquoi on a voulu créer la monnaie unique ?* », « *Qu'est-ce qu'on a mis en place après la crise monétaire ?* » et « *les ajouts nécessaires* » pour sauver l'Euro et l'Europe de manière plus globale.

Pour lui, il manquait encore deux éléments à développer, non seulement pour une meilleure gestion monétaire, mais aussi et surtout pour une confiance des citoyens vis-à-vis de l'Europe : une « dimension sociale » et une « légitimité démocratique ».

La réelle prise en considération de la **dimension sociale** consiste notamment à recourir à des coopérations renforcées – procédure législative selon laquelle la décision s'applique non pas à tous les états-membres mais uniquement à des états-membres volontaires – pour développer des mesures sociales spécifiques (règlement sur le salaire minimum, par exemple) ou à renforcer la présence des indicateurs sociaux dans les recommandations de la commission européenne à l'égard des états-membres dans le cadre du semestre européen (système de coordination des politiques budgétaires et économiques).

L'autre volet manquant est la **légitimité démocratique**. En effet, on ne connaît pas toujours les organes (technocrates non élus) de décision, et encore moins la légitimité des décisions prises. Les décisions prises par la « Troïka (Commission européenne, Banque centrale européenne et Fonds monétaire international) à l'égard de la Grèce en sont un triste exemple. Selon lui, le renforcement du pouvoir de décision par les institutions européennes – non par des experts sans responsabilité officielle – et le renforcement du contrôle démocratique, en tenant compte des innovations sociales et des expériences locales, sont des conditions indispensables pour l'Europe d'aujourd'hui et de demain.

Kusuto Naïto

Pour citer cette analyse

Naïto K., (2017), « L'Europe : si on commençait par mieux la connaître pour mieux faire entendre les voix citoyennes ? », *Énéo Focus*, 2016/27.

Avertissement : Les analyses Énéo ont pour objectif d'enrichir une réflexion et/ou un débat à propos d'un thème donné. Elles ne proposent pas de positions avalisées par l'asbl et n'engagent que leur(s) auteur(e)(s).

*Énéo, mouvement social des aînés asbl
Chaussée de Haecht 579 BP 40 – 1031 Schaerbeek - Belgique
e-mail : info@eneo.be – tél. : 00 32 2 246 46 73*

En partenariat avec



Avec le soutien de