

DOCUMENTS DE SÉANCE

1971 - 1972

14 MAI 1971

DOCUMENT 37/71

Rapport

fait au nom de la commission juridique

sur les modifications et compléments aux dispositions
du règlement du Parlement européen concernant la
procédure budgétaire

Rapporteur: M. Cornelis Boertien

Président de la commission

Lors de sa réunion des 14 et 15 décembre, le bureau élargi a décidé de demander l'avis de la commission juridique sur une note du président Scelba n° PE 25 632/BUR/rév. concernant « certains problèmes relatifs à la procédure interne et au règlement du Parlement européen ainsi qu'aux relations du Parlement avec les autres institutions de la Communauté ».

Cet avis a été demandé par le président du Parlement par lettre du 7 janvier 1971.

Le 21 janvier, la commission juridique a désigné comme rapporteur son président, M. Boertien, pour examiner les questions concernant la procédure interne du Parlement.

Les 21 et 28 janvier, 19 février, 8 et 30 avril 1971, la commission a étudié les modifications et les compléments à apporter aux articles 23 et 50 du règlement.

Le 8 avril, elle a adopté une note destinée au bureau sur la rédaction des articles 23, 23 bis, 50 et 50 bis du règlement (PE 27 095).

Après examen de cette note par le bureau, la commission a adopté le présent rapport à l'unanimité lors de sa réunion du 30 avril 1971.

Étaient présents: MM. Boertien, président et rapporteur, Merchiers et Bermani, vice-présidents, Aigner (suppléant M. Springorum), Armengaud, Brouwer, Califice (suppléant M. Lucius), D'Angelosante, De Gryse, Dittrich, Estève, Jozeau-Maigné, Koch, Lautenschlager, Meister, Pintus, Romeo, Scelba, Spénale, Terrenoire et Westerterp (suppléant M. Alessi).

Sommaire

A — Proposition de résolution	3	Les modalités du vote par le Parlement	7
B — Exposé des motifs	6	La transmission au Conseil et à la Commission	7
I — Introduction	6	La procédure des budgets supplémentaires	8
II — Les nouveaux textes proposés	6		
A — Le budget des Communautés	6	B — L'état prévisionnel des dépenses et des recettes du Parlement	8
L'énumération des documents budgétaires	6	La procédure actuelle et les modifications proposées	8
L'avis des commissions parlementaires consultées	6	L'engagement et la liquidation des dépenses et la décharge	8
Les propositions de modifications au projet de budget	6		

A

La commission juridique soumet au vote du Parlement européen, sur la base de l'exposé des motifs ci-après, la proposition de résolution suivante:

Proposition de résolution

sur les modifications et compléments aux dispositions du règlement du Parlement européen concernant la procédure budgétaire

Le Parlement européen,

- vu son règlement,
- vu la note du président sur certains problèmes relatifs à la procédure interne et au règlement du Parlement européen ainsi qu'aux relations du Parlement avec les autres institutions de la Communauté (PE 25 632/BUR/rév.),
- vu le rapport de la commission juridique (doc. 37/71),
- vu l'avis de la commission des finances et des budgets à l'intention du bureau élargi (PE 26 540/déf.),

1. Décide de modifier comme suit les articles 23 et 50 de son règlement;

2. Charge son président de transmettre la présente résolution, pour information, au Conseil et à la Commission des Communautés européennes.

TEXTE ACTUEL DU RÈGLEMENT

Article 23

Sont imprimés et distribués:

- le projet de budget des Communautés européennes,
- le projet de budget de recherches et d'investissement de la CEEA,
- les documents établis par la Commission des Communautés pour l'application des articles 49 et 50 du traité instituant la CECA et, notamment, le rapport de la Commission des Communautés au Conseil sur la base duquel celui-ci adapte au budget des Communautés la part des dépenses couverte par les prélèvements CECA,
- la consultation du Conseil présentée, le cas échéant, avant l'arrêt définitif des budgets,
- le rapport de la Commission de contrôle des Communautés et,

NOUVEAU TEXTE PROPOSÉ

Article 23

1. Sont imprimés et distribués:

- le projet de budget des Communautés européennes,
- les documents établis par la Commission des Communautés pour l'application des articles 49 et 50 du traité instituant la CECA et, notamment, le rapport de la Commission des Communautés au Conseil sur la base duquel celui-ci adapte au budget des Communautés la part des dépenses couverte par les prélèvements CECA,
- la consultation du Conseil présentée, le cas échéant, avant l'établissement définitif du projet de budget,
- le rapport de la commission de contrôle des Communautés,
- le rapport du commissaire aux comptes de la CECA.

— le rapport du commissaire aux comptes de la CECA.

Ces documents sont renvoyés à la commission compétente sur le rapport de laquelle le Parlement est appelé à se prononcer.

Lorsque le Parlement a proposé des modifications au projet de budget des Communautés ou au projet de budget de recherches et d'investissement, le projet de budget ainsi modifié est imprimé et transmis, par le président, au Conseil et à la Commission des Communautés.

2. Ces documents sont renvoyés à la commission compétente, qui fait rapport au Parlement.

3. Le président fixe le délai dans lequel les commissions éventuellement saisies pour avis, doivent communiquer leur avis à la commission compétente.

Article 23 bis

1. Tout représentant peut, dans les limites des modalités fixées ci-après, présenter et développer des propositions de modification au projet de budget des Communautés.

2. Pour être recevables, ces propositions doivent être présentées par écrit, être signées par au moins cinq représentants et indiquer la disposition budgétaire qu'elles visent.

3. Le président fixe le délai de dépôt des propositions de modification.

4. La commission compétente donne son avis sur les propositions de modification avant leur discussion en séance plénière.

5. Les propositions de modification à la section du projet de budget afférente au Parlement, qui reprendraient des propositions de modification semblables à celles déjà rejetées par le Parlement lors de l'établissement de l'état prévisionnel, ne sont mises en discussion que si l'avis de la commission compétente est favorable.

6. Par dérogation aux dispositions de l'article 26, paragraphe 1, le Parlement se prononce par des votes distincts et successifs sur:

— chaque proposition de modification

— chaque section du projet de budget

— l'ensemble du projet de budget

— une proposition de résolution relative à ce projet de budget.

7. Si le Parlement a adopté le projet de budget tel qu'il lui a été soumis par le Conseil, le président constate que le budget est réputé définitivement arrêté.

Article 50

1. Dans les conditions prévues par son règlement financier intérieur, le Parlement établit chaque année, sur rapport de sa commission compétente, un état prévisionnel de ses dépenses administratives, groupées par articles et chapitres, et de ses ressources.

Article 50

8. Le président transmet au Conseil et à la Commission le procès-verbal de la séance au cours de laquelle le Parlement a statué sur le projet de budget.

9. Lorsque le Parlement a décidé des modifications, le projet de budget ainsi modifié est annexé au procès-verbal et imprimé. Le président le transmet au Conseil et en informe la Commission.

10. La procédure prévue aux articles 23 et 23 bis s'applique aux projets de budgets supplémentaires.

1. Sur la base d'un rapport préparé par le secrétaire général, le bureau établit un avant-projet provisoire d'état prévisionnel du Parlement et consulte la commission compétente à son sujet.

2. Après avis de la commission compétente, le bureau élargi arrête l'avant-projet d'état prévisionnel.

3. Le président transmet cet avant-projet à la commission compétente, qui établit le projet d'état prévisionnel et fait rapport au Parlement.

4. Le président fixe un délai pour le dépôt des amendements au projet d'état prévisionnel.

La commission compétente donne son avis sur ces amendements.

5. Le Parlement arrête l'état prévisionnel.

6. Le président transmet l'état prévisionnel à la Commission et au Conseil.

7. Les dispositions qui précèdent s'appliquent aux états prévisionnels supplémentaires.

Article 50 bis

1. Le président procède ou fait procéder à l'engagement et à la liquidation des dépenses, dans le cadre du règlement financier intérieur arrêté par le bureau, après consultation de la commission compétente.

2. Le président transmet à la commission compétente le projet de règlement des comptes.

3. Sur rapport de sa commission compétente, le Parlement arrête ses comptes et se prononce sur la décharge.

B

EXPOSÉ DES MOTIFS

I — Introduction

1. Le traité du 22 avril 1970 portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés, institue une procédure budgétaire définitive, applicable à partir du budget de l'exercice 1975 et une procédure dérogatoire pour les budgets antérieurs à cet exercice.

La note du président Scelba PE 25 632/BUR/rév. du 15 octobre 1970 concernant « certains problèmes relatifs à la procédure interne et au règlement du Parlement européen ainsi qu'aux relations du Parlement avec les autres institutions de la Communauté », sur laquelle la commission juridique a été consultée par le bureau élargi, n'a traité qu'à la procédure dérogatoire. La commission juridique partage l'opinion exprimée dans cette note, selon laquelle, d'une part, il est particulièrement urgent de définir la procédure applicable à partir de 1971 et, d'autre part, l'application de cette procédure permettra d'acquérir l'expérience nécessaire en prévision de ce qui devra être déterminé en la matière pour la période définitive.

2. Dans ces conditions, le présent rapport porte uniquement sur les modifications et compléments à apporter aux articles 23 et 50 du règlement pour la période transitoire.

La commission juridique tient d'ailleurs à rappeler la déclaration du Conseil, faite lors de l'adoption du traité du 22 avril 1970, aux termes de laquelle, compte tenu des points de vue exprimés par l'Assemblée dans ses résolutions des 10 décembre 1969, 3 février et 11 mars 1970, la Commission des Communautés doit, au plus tard dans un délai de deux ans, déposer des propositions nouvelles en matière de pouvoirs budgétaires du Parlement.

II — Les nouveaux textes proposés

A — Le budget des Communautés

L'énumération des documents budgétaires

3. Cette énumération fait l'objet de l'article 23 du règlement. Celui-ci doit être modifié, compte tenu de l'unification des budgets des Communautés, réalisée par l'article 10 du traité du 22 avril 1970 ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Article 10:

1. Les dépenses administratives de la Communauté européenne du charbon et de l'acier et les recettes y afférentes, les recettes et les dépenses de la Communauté économique européenne, les recettes et les dépenses de la Communauté européenne de l'énergie atomique, à l'exception de celles de l'Agence d'approvisionnement et des entreprises communes, sont inscrites au budget des Communautés européennes, dans les conditions respectivement prévues aux traités instituant ces trois Communautés. Ce budget, qui doit être équilibré en recettes et en dépenses, se substitue au budget administratif de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, au budget de la Communauté économique européenne ainsi qu'au budget de fonctionnement et au budget de recherches et d'investissement de la Communauté européenne de l'énergie atomique.

Pour cette raison, la référence au projet de budget de recherches et d'investissement de la CEEA doit disparaître. Il s'agit donc, pour ce qui est du paragraphe 1 de l'article 23, qui indique les documents à distribuer aux membres du Parlement, d'une simple mise à jour.

L'avis des commissions parlementaires consultées

4. La rédaction nouvelle de l'article 23 comporte un paragraphe 3 aux termes duquel le président du Parlement fixe le délai dans lequel les commissions parlementaires éventuellement saisies pour avis doivent communiquer cet avis à la commission compétente. L'actuel article 23 ne traite que du rapport de cette dernière.

La commission compétente, c'est-à-dire, en l'espèce, la commission des finances et des budgets, est toujours chargée de faire rapport au Parlement sur les documents budgétaires, mais il est apparu nécessaire à la commission juridique de prévoir expressément la consultation pour avis, d'autres commissions parlementaires en raison de leurs compétences techniques. Cette consultation pour avis a eu lieu en vertu de la disposition générale de l'article 38, paragraphe 3, du règlement. Cependant, partageant en cela l'opinion de la commission des finances et des budgets ⁽²⁾, la commission juridique a estimé opportun de régler, quant aux délais, la procédure de consultation pour avis, à laquelle il peut être nécessaire de recourir. En effet, même si le Parlement dispose, aux termes du traité du 22 avril 1970, d'un délai de 45 jours pour l'examen du projet de budget des Communautés, on peut penser que des commissions parlementaires autres que celle des finances et des budgets examineront, de façon toujours plus approfondie, les différentes parties du projet de budget. Cet examen est opportun, mais il est nécessaire que la commission des finances, saisie au fond, ait un délai suffisant pour étudier ces avis avec toute l'attention souhaitable. C'est pourquoi la commission juridique a estimé que le président du Parlement devait être habilité à fixer le délai dans lequel les commissions saisies pour avis doivent remettre celui-ci à la commission compétente au fond.

Les propositions de modifications au projet de budget

5. Le texte de l'article 23 bis proposé par la commission juridique se rapporte à la discussion du projet de budget par le Parlement. Les paragraphes 1 à 5 ont trait à la procédure applicable aux propositions de modification de ce projet.

⁽²⁾ Avis à l'intention du bureau élargi sur certaines questions budgétaires traitées dans la note de synthèse relative aux délibérations du bureau élargi des 14 et 15 décembre 1970 (rédacteur: M. Westerterp, doc. PE 26 540/déf.).

A la commission juridique, des discussions approfondies ont eu lieu au sujet de deux principes retenus comme fondamentaux par la majorité de la commission:

- celui du droit de tout parlementaire de proposer des modifications;
- celui du « frein » à apporter à d'éventuelles modifications de caractère plus ou moins inflationniste ou démagogique qui, non seulement, compromettraient le prestige du Parlement, mais encore provoqueraient des tensions inopportunes entre celui-ci et le Conseil.

6. Le premier principe est affirmé au paragraphe 1. Tout représentant peut proposer et développer des propositions de modification au projet de budget. Cette disposition n'est d'ailleurs que la conformation, dans la procédure budgétaire, du principe général du droit d'amendement, affirmé à l'article 29 du règlement.

7. Le droit de tout parlementaire étant ainsi affirmé, la commission juridique a étudié les meilleurs moyens d'éviter l'abus du droit de modification pour les raisons qui viennent d'être indiquées. Elle a donc prévu que ce droit s'exercerait dans la limite de certaines modalités qui font l'objet du paragraphe 2. En fait, la commission juridique a proposé trois conditions de recevabilité pour les propositions de modification.

La première est l'obligation de présenter la proposition par écrit. Elle est conforme à la procédure générale d'amendement de l'article 29.

La seconde a fait l'objet d'un débat approfondi à la commission juridique. Il s'agit de la nécessité, pour une proposition de modification, d'être signée par au moins cinq parlementaires. La commission juridique a retenu ainsi une solution de compromis entre la thèse des partisans de la non-limitation du droit de modification et la thèse restrictive de la limitation de ce droit au bénéfice, par exemple, d'un groupe politique ou d'une commission parlementaire. La commission juridique considère ce compromis comme opportun. D'une part, compte tenu de la composition politique du Parlement, il tend à n'exclure aucune tendance politique du droit de proposer une modification au projet de budget. En même temps, il constitue une garantie minimale du caractère sérieux que doit conserver toute proposition de cet ordre.

Il convient encore d'ajouter, comme la commission des finances l'a souligné dans son avis, que l'exigence de plusieurs signataires répond au texte du traité du 22 avril 1970, qui prévoit certaines conditions de majorité au moment où le Parlement aura le pouvoir d'arrêter le projet de budget des Communautés.

La troisième condition est que la proposition de modification indique la disposition budgétaire qu'elle vise. Cette disposition a été pratiquement reprise de la procédure générale d'amendement de l'article 29.

8. Le paragraphe 3 dispose que le président fixe le délai dans lequel des propositions de modification peu-

vent être déposées. Ce texte n'appelle pas de commentaire particulier. Il s'agit de laisser à la commission compétente, chargée de donner son avis sur les propositions, le temps nécessaire à une étude sérieuse.

9. Le paragraphe 4 prévoit que la commission compétente donne son avis sur les propositions de modification avant leur discussion par le Parlement. Plusieurs membres de la commission juridique avaient suggéré que ne puissent être mises en discussion, par l'Assemblée plénière, que les propositions ayant reçu un avis favorable de la commission des finances. Cette restriction supplémentaire n'a cependant pas été retenue par la majorité. En revanche, l'avis favorable a été considéré comme nécessaire lorsqu'il s'agit de modifications à la section du budget afférente au Parlement déjà rejetées par l'Assemblée plénière lors de la discussion de l'état prévisionnel. Ainsi, la commission juridique a voulu sauvegarder le droit d'amendement de tout parlementaire, lors de la discussion du budget des Communautés, même si le Parlement, dans un premier examen de son propre budget, avait pris une décision contraire. En effet, lors du débat sur l'ensemble du budget communautaire, celui du Parlement se présente dans un contexte plus large, qui peut influencer ses propres besoins financiers. Mais l'avis favorable nécessaire de la commission compétente est de nature à éviter d'éventuels abus plus ou moins démagogiques résultant de la réitération de propositions déjà rejetées.

Les modalités du vote par le Parlement

10. Compte tenu de l'importance du vote sur le projet de budget et du rôle que joue le Parlement dans l'établissement du budget des Communautés, la commission juridique a estimé qu'il y avait lieu de prévoir des votes successifs sur chaque proposition de modification, chaque section du projet de budget, l'ensemble du projet de budget et une proposition de résolution relative à ce projet.

Ces modalités font l'objet du paragraphe 6. Elles dérogent aux dispositions de l'article 26 du règlement, aux termes duquel la discussion en Assemblée plénière porte sur le rapport de la commission compétente, et seule la proposition de résolution est soumise au vote du Parlement. La procédure d'examen du projet de budget n'a pas, en effet, la même nature que celle d'un avis donné au Conseil par le Parlement sur un projet de texte normatif. Les règles budgétaires des traités confirment d'ailleurs cette différence.

Le paragraphe 7 constitue l'insertion dans le règlement du Parlement des dispositions du traité du 22 avril 1970, selon lesquelles, si l'Assemblée ne propose pas de modification au projet de budget, le budget est réputé définitivement arrêté.

La transmission au Conseil et à la Commission

11. Les paragraphes 8 et 9 concernent la transmission des décisions du Parlement au Conseil et à la Commission. Si le Parlement n'a pas modifié le projet de

budget, le Conseil et la Commission reçoivent le procès-verbal de la séance au cours de laquelle le Parlement a statué. Si le Parlement a proposé des modifications, le projet modifié est annexé au procès-verbal. Le président du Parlement en saisit le Conseil. C'est en effet celui-ci qui, aux termes du traité du 22 avril 1970, doit arrêter définitivement le budget. La Commission des Communautés est informée, compte tenu de ce que le Conseil doit délibérer avec elle du projet modifié.

La procédure des budgets supplémentaires

12. La commission juridique a été d'avis que la procédure ainsi définie devait s'appliquer également aux projets de budgets supplémentaires. Cette précision est apportée au paragraphe 10.

B — L'état prévisionnel des dépenses et des recettes du Parlement

La procédure actuelle et les modifications proposées

13. Les traités prévoient que chacune des institutions des Communautés dresse, avant le 1^{er} juillet, un état prévisionnel de ses dépenses qui est transmis à la Commission des Communautés pour être intégré par elle dans un avant-projet de budget. L'établissement de l'état prévisionnel est actuellement régi par les articles 49 et 50 du règlement. En ce qui concerne l'établissement de l'organigramme, le bureau arrête la composition et l'organisation du secrétariat. Quant à la commission des finances, elle soumet le projet d'état prévisionnel au Parlement.

La commission juridique propose le remplacement de l'actuel article 50 par deux articles 50 et 50 bis, dont le premier concerne l'établissement de l'état prévisionnel et le second l'engagement et la liquidation des dépenses ainsi que la décharge. Il s'agit, en effet, de deux ordres de questions dont le regroupement dans un seul article du règlement ne semble pas opportun.

14. Pour ce qui a trait à l'établissement de l'état prévisionnel, le nouveau texte proposé fixe la compétence respective du bureau, du bureau élargi et de la commission des finances. En raison de l'importance de l'état prévisionnel, il a été considéré que le bureau élargi, c'est-à-dire également les groupes politiques, devait être chargé de décider de l'avant-projet. La procédure proposée comporte, en conséquence, les phases suivantes:

- a) avant-projet provisoire, établi par le bureau sur la base d'un rapport préparé par le secrétaire général. La commission des finances donne son avis;
- b) avant-projet arrêté par le bureau élargi;
- c) projet établi par la commission des finances qui fait rapport au Parlement;
- d) état prévisionnel arrêté par le Parlement après avis de la commission des finances sur les amendements éventuels.

La même procédure s'appliquerait aux états prévisionnels supplémentaires.

Il est également prévu que le président du Parlement communique l'état prévisionnel non seulement à la Commission des Communautés, mais également au Conseil. La communication à la Commission des Communautés se justifie par le fait qu'aux termes des traités, c'est elle qui est chargée de regrouper les états prévisionnels dans l'avant-projet de budget. Quant à la communication au Conseil, elle est une conséquence de l'autonomie budgétaire, qui est désormais celle du Parlement, selon la volonté exprimée par le Conseil, le 22 avril 1970.

L'engagement et la liquidation des dépenses et la décharge

15. Les dispositions proposées pour l'article 50 bis ont été reprises des paragraphes 5 et 6 de l'actuel article 50. Elles n'appellent donc pas d'observation particulière.