

COMMUNAUTÉ
ÉCONOMIQUE
EUROPÉENNE

PARLEMENT EUROPÉEN

DOCUMENTS DE SÉANCE

1969 - 1970

2 FÉVRIER 1970

DOCUMENT 226

COMMUNAUTÉ
EUROPÉENNE
DE L'ÉNERGIE
ATOMIQUE

COMMUNAUTÉ
EUROPÉENNE
DU CHARBON
ET DE L'ACIER

Rapport

fait au nom de la commission des finances et des budgets

sur l'évolution du problème des ressources propres
aux Communautés, à la lumière de la
résolution du Parlement, des propositions de la
Commission des Communautés et des
délibérations du Conseil

Rapporteur: M. Spénale

Président de la commission

ÉDITION DE
LANGUE FRANÇAISE

Par sa résolution de 10 décembre 1969 portant avis sur les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil, relatives à l'institution de ressources propres aux Communautés et à l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen, le Parlement a invité sa commission des finances et des budgets « à contrôler attentivement si la Commission des Communautés européennes modifiait ses propositions, conformément aux modifications apportées par le Parlement européen et à lui faire rapport à ce sujet lors de sa prochaine session » (paragraphe 21 de la résolution).

La commission des finances et des budgets a suivi l'évolution de ce problème à l'occasion de ses réunions des 19 décembre 1969, 5, 20 et 26 janvier 1970.

M. Spénale, président de la commission, chargé de suivre l'ensemble des problèmes de l'institution de ressources propres et du renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement, a soumis à la commission des finances un rapport sur l'évolution du problème des ressources propres aux Communautés, à la lumière de la résolution du Parlement, des propositions de la Commission des Communautés et des délibérations du Conseil, qui a été examiné et adopté par 10 voix pour et 6 contre, lors de la réunion du 2 février 1970.

Étaient présents: MM. Spénale, président et rapporteur, Borocco, vice-président, Aigner, Alessi, Armengaud (suppléant M. Pianta), Artzinger, Berthoin (suppléant Mlle Fleisch), Cointat, Gerlach, Houdet, Koch (suppléant M. Wohlfart), Offroy (suppléant M. Triboulet), Radoux (suppléant M. Vals), Romeo, Vredeling (suppléant M. Posthumus) et Westerterp.

Sommaire

A — Proposition de résolution	3	IV — Comment le Conseil a tenu compte de la position du Parlement	7
B — Exposé des motifs	4	A — en matière de ressources propres	7
I — La résolution du 10 décembre sur l'institution de ressources propres et les pouvoirs budgétaires du Parlement européen	4	B — en ce qui concerne les pouvoirs budgétaires de l'Assemblée ...	8
II — Comment la Commission a tenu compte de la position du Parlement	5	C — Appréciation des décisions du Conseil	8
III — La préparation des délibérations de décembre du Conseil	5	V — Les délibérations du Conseil des 19 et 20 janvier 1970	10

A

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

Proposition de résolution
sur l'évolution du problème des ressources propres aux Communautés à la lumière
la résolution du Parlement, des propositions de la Commission des Communautés
et des délibérations du Conseil

Le Parlement européen,

- vu sa résolution du 10 décembre 1969 ⁽¹⁾ portant avis sur les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil relatives à l'institution de ressources propres aux Communautés et à l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen,
- vu la communication complémentaire de la Commission au Conseil (COM (69) 1020 final 2) ainsi que le projet de révision de l'article 201 du traité instituant la C.E.E. (COM (69) 1241) en date du 11 décembre 1969),
- vu les délibérations du Conseil des Communautés européennes du 19 au 22 décembre 1969 et des 19 et 20 janvier 1970,
- vu le rapport de sa commission des finances et des budgets (doc. 226/69),

1. Se félicite de ce que la Commission ait repris, dans ses propositions au Conseil, tous les points qu'il avait lui-même soulignés comme constituant des conditions irrévocables de son accord à la création de ressources propres et demande à la Commission de maintenir fermement cette position devant le Conseil;

2. Exprime son inquiétude devant les difficultés apparues au sein du Conseil et qui n'ont pas permis jusqu'ici la mise au point des propositions qu'il doit soumettre aux Parlements nationaux;

3. Se réserve d'examiner, en temps opportun, la position qui sera prise par le Conseil;

4. Affirme solennellement qu'il ne pourrait recommander aux Parlements nationaux de ratifier les propositions qui leur seront soumises par le Conseil, si celles-ci allaient contre les exigences fondamentales du Parlement européen telles qu'elles résultent de sa résolution du 10 décembre 1969;

5. Demande à son président de transmettre la présente résolution et le rapport de sa commission des finances et des budgets au Conseil et à la Commission des Communautés.

(¹) J.O. n° C 2 du 8 janvier 1970, p. 13.

B

EXPOSÉ DES MOTIFS

I — La résolution du 10 décembre 1969 sur l'institution de ressources propres et les pouvoirs budgétaires du Parlement européen

1. Dans la résolution adoptée le 10 décembre par le Parlement, il est demandé à la commission des finances

- de contrôler si la Commission des Communautés tient compte des positions du Parlement;
- de faire rapport à ce sujet, lors de la session de février.

Le présent rapport n'a qu'un caractère intérimaire, en raison de l'état actuel du problème. Il traite non seulement des propositions de la Commission, mais aussi des délibérations du Conseil de décembre et de janvier.

Il a pour objet de faire le point et de définir la position politique du Parlement à la veille de nouvelles réunions du Conseil.

2. Quelles sont les principales options politiques de la résolution du 10 décembre? Elles concernent:

- les principes généraux qui, selon le Parlement, doivent être à la base de l'institution de ressources propres et de l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement;
- l'application de l'article 201 du traité C.E.E.;
- la révision de l'article 201;
- les pouvoirs des institutions budgétaires.

3. Pour ce qui est des principes généraux, la résolution affirme d'abord que l'objet final de la réforme budgétaire doit être l'autonomie financière complète des Communautés. Celle-ci comporte:

- la couverture intégrale des besoins communautaires par des ressources propres;
- le pouvoir, pour les Communautés, d'adapter les ressources propres aux nécessités de leur fonctionnement et au développement de leurs politiques.

4. Le second point concerne la nécessité, pour le Parlement, de disposer d'un pouvoir budgétaire réel dès l'institution de ressources propres.

5. Le troisième concerne la nécessité, pour le Parlement, d'avoir le « dernier mot » en matière d'affectation de crédits et de contrôle des dépenses, dès la réalisation totale de l'autonomie financière des Communautés.

6. Pour ce qui est de l'application de l'article 201 du traité C.E.E., la résolution exprime deux demandes:

- dès le 1^{er} janvier 1971, c'est-à-dire dès l'institution de ressources propres, les recettes provenant du T.D.C. devraient être affectées dans leur totalité aux Communautés, les contributions financières de chaque État membre étant réduites en fonction des ressources transférées;
- au plus tard pour l'exercice budgétaire 1974 (date proposée par la Commission des Communautés pour la période définitive), les Communautés devraient disposer des ressources propres nécessaires et suffisantes au financement intégral du budget communautaire.

7. Dans la résolution du 10 décembre, le Parlement demande que l'article 201 du traité C.E.E. soit révisé pour qu'après 1974, les ressources propres puissent être adaptées aux besoins communautaires, par des procédures communautaires.

8. La résolution définit enfin en quoi doit consister l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement.

D'abord, pour garantir l'autonomie du Parlement, il ne faut pas que des modifications, qu'il n'est pas prêt à accepter, puissent être apportées à son état prévisionnel des recettes et des dépenses. Il s'agit là d'une revendication minima, conforme au caractère démocratique des institutions communautaires.

Ensuite, il est indispensable et d'ailleurs conforme aux principes constitutionnels des États membres, que le Parlement statue en dernier ressort, dès que l'autonomie financière des Communautés est réalisée car, dès ce moment, les ressources communautaires échappent à tout autre contrôle parlementaire.

Autre demande que le Parlement considère essentielle: il faut que la période dérogatoire prenne fin à une date ferme et irrévocable, quelles que soient, à cette date, la nature et l'origine du budget communautaire et même si, à cette date, ce budget n'est pas intégralement financé par des ressources propres. A ce sujet, le Parlement se rallie à la proposition de la Commission des Communautés, c'est-à-dire à la date du 1^{er} janvier 1974.

9. Au cours du débat de décembre, deux problèmes de majorité ont retenu particulièrement l'attention du Parlement, qui attache à leur solution une importance essentielle.

Le premier concerne le quorum nécessaire au Conseil pour rejeter les amendements au projet de budget, éventuellement proposés par le Parlement, au cours de la période dérogatoire. Le Parlement estime que le Conseil devrait statuer à la majorité qualifiée, exprimant le vote favorable d'au moins quatre membres. Le renforcement du pouvoir budgétaire de l'Assemblée résiderait, à ce stade, dans le fait qu'actuellement, ses amendements requièrent la majorité qualifiée au Conseil pour être acceptés, alors que, selon la procédure proposée, la majorité qualifiée serait requise pour le rejet.

Le second concerne la condition de majorité requise du Parlement pour arrêter définitivement le budget dans la période définitive. La Commission des Communautés avait proposé la majorité des membres composant l'Assemblée et les 2/3 des suffrages exprimés. Cette double condition a été considérée par le Parlement comme excessive dans la période normale. En revanche, la résolution du 10 décembre considère comme suffisante une majorité des membres composant l'Assemblée et des 3/5 des suffrages exprimés.

10. Telles sont les principales options retenues par le Parlement lors de son débat de décembre. Il invite en conséquence la Commission à présenter au Conseil des propositions modifiées et le Conseil à en tenir compte.

II — Comment la Commission a tenu compte de la position du Parlement

11. Dès le 11 décembre, la Commission des Communautés modifie ses propositions initiales par une communication complémentaire au Conseil (doc. COM 1020 final 2) et un projet de révision de l'article 201 (doc. COM (69) 1241).

12. La Commission donne suite à la demande du Parlement en ce qui concerne la fixation d'une date ferme et irrévocable pour le début de la période définitive (1^{er} janvier 1974).

Elle suit également le Parlement en ce qui concerne la création, pour le 1^{er} janvier 1974, de ressources complémentaires destinées à permettre le financement intégral du budget communautaire

par de ressources propres. A cet effet, elle retient la suggestion de recourir à un taux de T.V.A. Elle prévoit même que ce taux pourra atteindre 1 %, alors que le Parlement avait proposé un taux maximum de 0,25 % au 1^{er} janvier 1973 et de 0,50 % au 1^{er} janvier 1974.

13. La Commission donne suite aux demandes du Parlement en ce qui concerne les conditions de quorum et de majorité:

- au Conseil, pendant la période dérogatoire, pour rejeter les modifications éventuelles du Parlement au projet de budget. Le Conseil devra statuer à la majorité de 12 voix exprimant le vote favorable d'au moins quatre membres, s'il veut amender, dans le sens proposé par la Commission, les modifications apportées par l'Assemblée. Il devra statuer à l'unanimité s'il adopte d'autres dispositions;
- à l'Assemblée, au cours de la période définitive, pour arrêter définitivement le budget. L'Assemblée statuera à la majorité des membres qui la composent et des 3/5 des voix exprimées.

14. La Commission propose une révision de l'article 201 qui tient compte, d'une façon générale, des vœux du Parlement, puisque sont prévues des procédures communautaires pour la création de ressources communautaires complémentaires qui seraient adaptées aux nécessités du fonctionnement de la Communauté et du développement de ses politiques: sur proposition de la Commission et après avis conforme du Conseil statuant à l'unanimité, l'Assemblée statuant à la majorité des membres qui la composent et à la majorité des 2/3 des voix exprimées, pourra établir de nouvelles ressources propres ou modifier l'assiette des ressources propres existantes. Il faut souligner, à ce sujet, que ces conditions de majorité sont celles qui figurent dans la résolution du 10 décembre.

15. On peut donc considérer comme très positive l'attitude de la Commission et s'en féliciter, puisque l'essentiel de ce que le Parlement souhaite est repris dans ses propositions du 11 décembre, notamment pour ce qui concerne l'autonomie financière de la Communauté.

III — La préparation des délibérations de décembre du Conseil

16. Le 17 décembre, considérant que la commission des finances avait une mission de contact permanent, aussi large que possible, avec tous les responsables de l'évolution du problème, votre rapporteur assiste à une réunion organisée à Paris, par la commission politique du Parlement, en présence du ministre français des affaires étrangères. A la suite de ce contact, il apparaît qu'il n'y a pas de difficultés essentielles en ce qui concerne la période dérogatoire, mais que des réticences se

manifestent de la part de certaines délégations nationales au Conseil en ce qui concerne la date du début et les modalités de la période définitive. Selon une certaine tendance, l'établissement d'une période dérogatoire suffisamment longue a comme conséquence qu'il n'est pas nécessaire de fixer, dès à présent, le droit budgétaire applicable lorsque les ressources propres couvriront la totalité des besoins communautaires.

17. Le 18 décembre, à la veille de la session du Conseil, le président Scelba estime nécessaire d'adresser, au président du Conseil, une lettre réaffirmant les préoccupations du Parlement (1). Il appelle l'attention du Conseil sur les conséquences extrêmement graves qui pourraient résulter de décisions qui ne tiendraient pas pleinement compte de l'exigence d'un renforcement réel des pouvoirs du Parlement en matière financière et sur la reconnaissance de son autonomie en ce qui concerne son propre budget de fonctionnement. Il souligne sa profonde préoccupation des difficultés qui pourraient surgir à ce propos, tant en ce qui concerne les rapports entre les institutions de la Communauté qu'en ce qui concerne le moment où les décisions adoptées devront être soumises à l'indispensable ratification des Parlements des États membres.

18. Le 19 décembre, avec l'accord de la présidence du Parlement, la commission des finances, réunie à Bruxelles, charge son rapporteur de prendre contact avec le Conseil, dont la session vient de débuter, pour lui exposer les options fondamentales du Parlement et les conséquences possibles de leur refus. Votre rapporteur remet, en les commentant, au président en exercice du Conseil, M. De Koster, une lettre et une note (1) dont les conclusions sont reprises ci-dessous :

Par pouvoirs budgétaires, le Parlement entend surtout :

a) — la définition des pouvoirs qui devront être les siens dans la *période définitive*, c'est-à-dire à la date où la totalité des besoins du budget doit être couverte par des ressources propres ;

— la détermination d'une *date ferme* et non révisable pour l'attribution de ces pouvoirs.

Si ces deux conditions ne sont pas réalisées, il est évident que le Parlement, à une très grande majorité, reviendra sur sa résolution du 10 décembre qui forme un tout et se prononcera contre l'institution de ressources propres. La majorité de ses membres réagira dans le même sens au sein des Parlements nationaux qui doivent ratifier les textes relatifs aux ressources propres.

b) Pour la *période intérimaire*, le Parlement admet que le maintien de contributions financières

des États membres implique que le rôle du Conseil reste prépondérant.

Il estime, en revanche, que la création de ressources propres impose, dès cet instant, que ses pouvoirs budgétaires soient accrus.

Pour l'essentiel, il voit l'accroissement de ses pouvoirs dans le renversement des règles de majorité actuellement suivies par le Conseil pour approuver ou rejeter ses propositions.

c) En ce qui concerne les *ressources propres* elles-mêmes, et la façon de calculer les contributions financières des États membres, le Parlement considère que la formule proposée par lui est de nature à susciter, le moins possible, d'opposition au sein du Conseil. Cette formule permet de transférer immédiatement l'ensemble des droits du T.D.C. (règle de célérité) sans créer de choc anormal sur les trésoreries (règle de stabilité).

d) En conclusion, votre rapporteur expose au président du Conseil qu'en ce qui concerne la définition de ses pouvoirs budgétaires, le Parlement est dans l'impossibilité absolue de transiger, à leur sujet, sans desservir la cause de la démocratie parlementaire dans les Communautés.

Le président du Conseil prend acte des demandes et de la fermeté du Parlement. Il fait part de l'absence de difficultés essentielles en ce qui concerne la période dérogatoire, pour ce qui a trait aux pouvoirs budgétaires du Parlement. Par contre, en ce qui concerne les ressources propres, les points de vue des délégations nationales restent encore éloignés.

A ce propos, votre rapporteur indique que les propositions du Parlement constituent une base valable de discussion, mais que le Parlement pourrait, sans doute, se rallier à des solutions qui recueilleraient l'adhésion des États membres. En revanche, le Parlement ne renoncera pas à défendre les progrès de la démocratie communautaire.

19. Les débats au Conseil amènent, pour sa part, la Commission, sans que le Parlement en soit d'ailleurs informé, à modifier profondément ses propositions. Elle présente au Conseil ; non pas une proposition formelle au titre du traité, mais un document de travail contenant une nouvelle formule pour les ressources propres, qui tente de tenir compte des différentes positions nationales. Elle est basée sur une progressivité plus lente dans l'affectation des droits de douane à la Communauté et sur une répartition différente des contributions budgétaires destinées à couvrir les dépenses non couvertes par les ressources propres :

— les prélèvements agricoles reviendraient entièrement à la Communauté, à partir de 1971 ;

— les droits de douane reviendraient à la Communauté, progressivement en 5 ans : 20 % en 1971, 40 % en 1972 et ainsi de suite, avec une

(1) Bulletin du Parlement européen n° 49 du 9 janvier 1970.

augmentation de 20 % par année jusqu'en 1975;

- les contributions budgétaires nationales nécessaires jusqu'au moment où les ressources propres couvriront entièrement les dépenses, seraient calculées sur la base d'une clef mixte, basée sur les clefs actuelles de participation au F.E.O.G.A. et en partie sur le produit national brut des différents pays.

IV — Comment le Conseil a tenu compte de la position du Parlement

20. Le 22 décembre, après une session épuisante de quatre jours et trois nuits, le Conseil parvient à un accord sur un certain nombre de principes concernant l'institution de ressources propres (1).

A — En matière de ressources propres

21. Un régime particulier est d'abord prévu pour l'année 1970. En fait, c'est la confirmation du régime actuel, avec une légère modification des clefs qui joue essentiellement au détriment de la France et à l'avantage de l'Italie, et qui tient compte, d'une part, du revenu national et, d'autre part, de la charge respective des dépenses communautaires.

22. Le Conseil envisage, ensuite, une période dite « *intérimaire* » (1971—1974).

a) A compter du 1^{er} janvier 1971, les prélèvements et les droits de douane sont affectés à la Communauté, ainsi que les taxes particulières que la Communauté a instituées et instituera, conformément aux dispositions des traités, dans le cadre de l'organisation des politiques communes.

Les prélèvements sont entièrement affectés à la Communauté à compter du 1^{er} janvier 1971.

Les droits de douane sont progressivement affectés à la Communauté à partir de la même date.

Le montant des droits de douane affecté, pour chaque année, par chaque État membre, est égal à la différence entre un montant de référence et le montant des prélèvements. Dans le cas où cette différence est négative, il n'y a lieu ni à versement de droits de douane par l'État membre, ni à reversement de prélèvements par la Communauté.

b) *Montant de référence*: il est fixé de la manière suivante:

- en 1971, 50 % du montant total des prélèvements et des droits de douane perçus aux frontières de chaque État membre;

— pour chacune des années ultérieures, le montant de référence est égal à:

- en 1972 = 62,5 % du montant total des prélèvements et des droits de douane perçus aux frontières de chaque État membre
- en 1973 = 75 % du montant total des prélèvements et des droits de douane perçus aux frontières de chaque État membre
- en 1974 = 87,5 % du montant total des prélèvements et des droits de douane perçus aux frontières de chaque État membre
- en 1975 = 100 % du montant total des prélèvements et des droits de douane perçus aux frontières de chaque État membre

c) La Communauté remboursera aux États membres 10 % des montants perçus et versés au titre des *coûts de perception*.

d) La partie du budget non couverte par les prélèvements, les droits de douane et les taxes particulières est couverte par des *contributions budgétaires* réparties entre les États membres selon une clef égale, pour chaque État membre, à la moyenne arithmétique entre, d'une part la quote-part de chaque État membre dans le produit national brut de la Communauté, d'autre part, la moyenne pondérée des clés budgétaires du traité.

e) Toutefois, pendant l'ensemble de la période intermédiaire (1971—1974), la *variation annuelle de la quote-part* de chaque État membre par rapport à l'année précédente ne pourra dépasser 1 % dans le sens de la hausse et 1,5 % dans le sens de la baisse. Pour l'année 1971, il sera pris pour référence, dans l'application de cette règle, la quote-part des contributions de chaque État membre à l'ensemble des budgets de 1970.

Dans les cas où les procédures de ratification par les États membres n'auraient pas été achevées en 1970, le régime de 1970 serait prorogé jusqu'au moment de l'entrée en vigueur du régime des ressources propres.

23. Le 1^{er} janvier 1975 commence la période dite « *normale* ».

a) Les *ressources* de la Communauté sont composées:

- de la totalité des prélèvements et de la cotisation sucre;
- de la totalité du produit du T.D.C.;
- des recettes correspondant à un taux de 1 point au maximum basées sur l'assiette de la T.V.A., uniforme pour la Communauté.

La Communauté rembourse aux États membres 10 % des prélèvements, cotisations et droits de douane perçus à titre de coût de perception.

(1) Bulletin du Parlement européen n° 49 du 9 janvier 1970.

b) Toutefois, pendant les années 1975 à 1977, la variation annuelle de la quote-part de chaque État membre, par rapport à l'année précédente, ne pourra dépasser 2%. Si l'application de cette disposition à un État membre aboutit à un découvert du budget communautaire, le découvert sera réparti, pour l'année considérée, entre les autres États membres, dans la limite de variations fixées ci-dessus et selon leur quote-part dans les ressources provenant de la T.V.A. L'opération sera répétée, si nécessaire.

L'excédent éventuel des ressources communautaires totales sur les dépenses effectives totales de la Communauté au cours d'un exercice sera reporté à l'exercice suivant.

B — *En ce qui concerne les pouvoirs budgétaires de l'Assemblée*

a) *Période normale*

24. Le Conseil a examiné le projet de résolution relatif à la procédure budgétaire applicable pendant la période « normale ». Sauf la délégation française qui a fait une réserve sur les modalités selon lesquelles l'Assemblée serait appelée à déterminer les recettes, toutes les délégations nationales ont donné leur accord sur ce projet. Les pouvoirs budgétaires seraient les suivants à partir de l'adoption du budget de 1975:

Premier stade

Le Conseil, sur la base d'un avant-projet présenté par la Commission, prépare un projet de budget et le transmet à l'Assemblée.

Ce projet contient:

- une prévision des dépenses;
- une prévision des recettes dont fait partie une proposition concernant le taux de T.V.A. attribué au budget de la Communauté (ce taux devra se situer à l'intérieur de la limite fixée par l'acte du Conseil — approuvé à l'unanimité et ratifié par les Parlements nationaux — par lequel l'impôt communautaire a été institué).

Deuxième stade

L'Assemblée, à la majorité des membres qui la composent, peut amender ce projet.

Elle ne peut modifier le taux de la T.V.A. que dans la limite prévue par l'acte du Conseil instituant l'impôt communautaire.

Troisième stade

Le Conseil, à la majorité qualifiée, peut modifier les amendements introduits par l'Assemblée.

Quatrième stade

L'Assemblée, à la majorité des membres qui la composent et des 3/5 des suffrages exprimés, peut modifier les amendements introduits par le Conseil au cours du troisième stade, et arrête, en conséquence, le budget. Si l'Assemblée ne se prononce pas dans un délai déterminé, le budget, tel qu'établi par le Conseil au troisième stade, est réputé adopté.

Pour les décisions qu'elle aura à prendre aux 2^e et 4^e stades, l'Assemblée aura à respecter le droit financier de la Communauté, notamment l'article 199 du traité C.E.E., ainsi que les décisions et dispositions arrêtées par les autres institutions en application de leurs compétences propres.

b) *Régime dérogatoire*

25. Le régime applicable pendant la période intermédiaire doit être étudié lors de la session du Conseil des 19 et 20 janvier. Les informations officielles indiquent qu'il n'y aurait pas de divergences majeures entre la position du Conseil et celle du Parlement concernant cette période.

C — *Appréciation des décisions du Conseil*

26. Pour apprécier les décisions du Conseil, une première observation est à faire en ce qui concerne le début de la période transitoire: les propositions initiales de la Commission et la résolution du Parlement fixaient une date ferme: le 1^{er} janvier 1971. Or, les décisions du Conseil tiennent compte du fait qu'à cette date, les procédures prévues à l'article 201 du traité C.E.E., c'est-à-dire la ratification par les États membres, pourraient n'être pas terminées. Dans ce cas, il y aurait prorogation du régime de 1970.

27. Pour la période transitoire (1971—1975), contrairement à ce que le Parlement avait demandé, les droits de douane seraient progressivement attribués à la Communauté. Les délégations nationales au Conseil se sont livrées à des exercices d'une technique comptable très élevée: la mise en œuvre d'une série de principes qui se font contrepoids a permis d'arriver à un système très élaboré que tous les gouvernements ont accepté.

Bien que ses propositions initiales n'aient pas été suivies, le Parlement peut se rallier à ce système. L'évolution du montant des contributions nationales au budget communautaire est, avant tout, l'affaire des gouvernements des États membres. A partir du moment où ceux-ci parviennent à se mettre d'accord, le Parlement n'a finalement pas de raison primordiale de s'y opposer.

28. En ce qui concerne les droits de douane affectés à la Communauté, le Parlement avait, le 10 décembre, proposé la formule qui lui paraissait alors la moins mauvaise. Elle ne tenait cependant pas compte de ce que les prélèvements agricoles

viendraient en déduction des contributions nationales, au cours de la période dérogation. Ainsi, les pays percevant des prélèvements importants et qui participent donc moins que d'autres à l'auto-approvisionnement agricole de la Communauté ne seraient pas incités à diminuer la masse des prélèvements, ceux-ci venant en déduction de leurs contributions financières réelles.

La formule retenue par le Conseil présente l'avantage d'éviter cette conséquence.

29. Les délibérations du Conseil relatives aux pouvoirs budgétaires du Parlement appellent une première réserve qui concerne leur caractère incomplet. En effet, le Conseil ne décide rien en ce qui concerne la période dérogatoire.

30. Pour la période définitive, le Conseil donne, en revanche, une satisfaction appréciable au Parlement, en définissant le droit budgétaire pour cette période et en fixant une date ferme: le 1^{er} janvier 1975, pour le début de celle-ci. Bien sûr, cette date appelle aussi une réserve. La commission politique du Parlement avait proposé la date du 1^{er} janvier 1973 et le Parlement s'était rallié à la date proposée par la Commission des Communautés. Vue sous cet angle, la décision du Conseil peut donc paraître décevante, même et surtout si l'on considère que les ressources propres ne couvriraient l'ensemble des besoins communautaires qu'en 1978. Mais il faut convenir qu'il y a eu, au Conseil, une volonté politique pour admettre que le Parlement aurait le dernier mot en matière budgétaire trois ans avant que soit réalisée la couverture intégrale du budget communautaire par des ressources propres.

31. Par ailleurs, le Conseil est parvenu à arrêter une décision sur la création de ressources propres assurant l'autonomie financière des Communautés à moyen terme et pour l'avenir prévisible.

Il en a défini des pouvoirs budgétaires pour la période normale donnant le « dernier mot » au Parlement européen.

Il a institué des procédures budgétaires qui apportent un progrès certain par rapport aux errements actuels, dès la période dérogatoire.

Tout cela est positif et le Parlement ne peut que s'en féliciter, puisque le Conseil reprend l'essentiel de ce qu'il demande.

32. Un fait est cependant frappant: le Conseil ne se prononce pas sur le projet de révision de l'article 201. Or, le Parlement avait fait une proposition assez complète à ce sujet. En ce qui concerne la création de nouvelles taxes ou la modification de l'assiette des taxes dont le produit revient à la Communauté, il avait proposé que le Parlement, en raison de sa responsabilité budgétaire dans la phase définitive, prenne des décisions, mais après l'accord préalable du Conseil statuant à l'unanimité. Cette procédure aurait donné, à

son avis, les garanties indispensables aux États membres.

33. Ensuite, le Conseil n'a pas repris l'affirmation faite par la Commission des Communautés dans l'exposé des motifs de sa proposition du 16 juillet 1969 (doc. COM (69) 700), selon laquelle le Parlement devrait être doté de pouvoirs législatifs, lorsque le budget serait intégralement financé par des ressources propres.

Le problème n'avait pas échappé au Parlement. Il savait que l'attribution de pouvoirs budgétaires à l'Assemblée amènerait une période difficile dans la mesure où les autres institutions restaient responsables, sans aucun partage, des décisions déterminant les actions et les politiques communautaires. Mais le Parlement était convaincu que l'évolution normale des choses permettrait de résoudre la question après un certain délai, par exemple lors de la fusion des traités. Il n'y a, en effet, pas d'urgence puisque le Conseil reste maître de l'ensemble des décisions pendant la période dérogatoire.

34. Mais le Conseil s'est prononcé de façon précise: l'Assemblée devra respecter le droit financier de la Communauté et, notamment, l'article 199 du traité C.E.E., aux termes duquel le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses. A cela, le Parlement ne voit pas d'objection.

En revanche, il doit formuler les plus expresses réserves sur la disposition selon laquelle il devra aussi, dans la procédure budgétaire de la phase définitive, respecter « les décisions et dispositions arrêtées par les autres institutions, en application de leurs compétences propres ».

35. Cette disposition signifie que, tandis que la responsabilité juridique et politique du budget est transférée au Parlement, avec le devoir de voter les recettes et les dépenses, il n'aura pas et ne saurait avoir aucun pouvoir effectif dans les décisions qui déterminent le niveau de ces dépenses et l'obligation de voter ces recettes.

A longue échéance, cette situation est inconcevable. La persistance d'un état de droit où certaines institutions disposent du pouvoir de décision et où une autre assume, en fait, au regard de l'opinion, la responsabilité des conséquences, comporte un déséquilibre générateur de conflits. Ce déséquilibre devra être un jour corrigé par l'attribution au Parlement de pouvoirs budgétaires plus complets, en fonction des structures institutionnelles des Communautés et de leur évolution éventuelle.

36. Il est souhaitable qu'en attendant l'institution de ces pouvoirs, l'avis du Parlement soit requis pour toutes décisions normatives à incidences

budgétaires et que cet avis retienne, de la part des autres institutions, toute la considération qui doit revenir à l'avis d'un Parlement aux responsabilités budgétaires dès aujourd'hui réelles.

V — Les délibérations du Conseil des 19 et 20 janvier 1970

37. Au moment même où la commission des finances étudiait cette résolution, le Conseil se réunissait à nouveau pour poursuivre l'étude de la question des ressources propres et des pouvoirs budgétaires du Parlement et votre rapporteur apprenait qu'il était saisi d'une proposition de la délégation française dont il faut souligner les points principaux.

En décembre, la délégation française avait fait une réserve expresse sur les modalités selon lesquelles l'Assemblée serait appelée à déterminer le montant des recettes. Elle considérait, en effet, que le Parlement pourrait prendre l'initiative de dépenses importantes, sur la base de pouvoirs que n'ont pas les Parlements nationaux.

38. Pour limiter ces pouvoirs, la délégation française propose qu'au cours de la période normale, ne soient pas recevables les amendements de l'Assemblée au projet de budget qui tendent à modifier les crédits inscrits dans le projet pour l'application des actes communautaires arrêtés par les autres institutions, en vertu de compétences qui leur sont attribuées par les traités.

L'Assemblée ne pourrait apporter d'amendements tendant à accroître des dépenses, sans réduire d'un même montant d'autres dépenses. Cependant, lorsque l'accroissement des dépenses d'un chapitre ne serait pas compensé par une réduction de même montant, cet accroissement ne pourrait faire l'objet que d'une proposition au Conseil.

Le Conseil, à la majorité qualifiée, pourrait modifier ou rejeter les amendements apportés par l'Assemblée. Il se prononcerait à la majorité qualifiée sur les propositions d'accroissement de dépenses présentées par l'Assemblée et ajusterait, en conséquence, les prévisions de recettes.

Si le Conseil repoussait ou modifiait les amendements apportés par l'Assemblée au projet de budget, l'Assemblée, statuant à la majorité des membres qui la composent et des 2/3 des suffrages exprimés, pourrait reprendre ces amendements dans le respect des points ci-dessus et arrêterait le budget.

Si, dans un délai déterminé, l'Assemblée n'arrêterait pas le budget en respectant ces prescriptions, le budget, tel qu'établi par le Conseil, serait réputé adopté.

39. Que signifie, en clair, cette proposition ?

D'abord que le Parlement n'a aucune influence sur la fixation du taux de T.V.A. revenant à la Communauté.

Ensuite, que 97% du budget échappent, pendant la période où le Parlement devrait cependant avoir le dernier mot en matière budgétaire, à l'appréciation de l'Assemblée, puisque celle-ci ne peut proposer d'amendements tendant soit à augmenter, soit diminuer les crédits pour l'application des actes législatifs communautaires.

Pour les 3% qui restent, le Parlement ne pourrait accroître des dépenses sans en réduire d'autres d'un même montant. Mais ces 3% concernent le budget de fonctionnement des institutions dont la plus grande partie, constituée par les traitements des fonctionnaires, n'est pas modifiable. C'est d'ailleurs le Conseil qui est compétent pour fixer ces traitements.

En fait, il ne resterait guère au Parlement que la possibilité de déterminer lui-même son état prévisionnel dans les limites que le Conseil voudrait bien reconnaître raisonnables.

40. A l'appui de cette limitation des pouvoirs budgétaires du Parlement, on a évoqué les droits nationaux et, notamment, le droit français. Mais pour restrictif qu'il soit, l'article 40 de la constitution française l'est encore moins que le système proposé par la délégation française.

En effet, la constitution française interdit toute proposition ou amendement ayant pour conséquence la création ou l'aggravation d'une charge publique. Elle déclare irrecevable toute proposition ou amendement dont l'adoption aurait pour conséquence une diminution des ressources publiques. Mais le Parlement conserve son droit d'initiative en matière d'augmentation des recettes. En outre, les députés peuvent toujours proposer la suppression ou la diminution de dépenses publiques.

41. Quoi qu'il en soit, votre rapporteur estime qu'une solution limitant aussi strictement les pouvoirs budgétaires du Parlement serait intolérable.

Malgré les réserves qu'il appelle, le compromis réalisé par le Conseil en décembre était acceptable. C'est pourquoi, votre rapporteur recommandait, dans la proposition de résolution présentée à la commission des finances, le 20 janvier, aux Parlements nationaux de ratifier les propositions du Conseil.

En revanche, toute solution apparaissant comme en net recul par rapport à ce compromis irait à l'encontre de la résolution du Parlement du 10 décembre 1969 et reposerait, pour l'avenir, des difficultés insurmontables au progrès nécessaire

de la démocratie parlementaire dans la Communauté.

42. Au stade actuel de la procédure, le Parlement européen n'a plus aucun moyen d'influer directement sur les décisions que prendra finalement le Conseil les 5 et 6 février prochain. Mais, il doit proclamer que si ces décisions lui apparaissent dangereuses pour l'avenir de la démocratie parlementaire, il ne pourrait recommander aux Parle-

ments nationaux de ratifier les propositions qui leur seront soumises par le Conseil.

La commission des finances a réaffirmé cette position le 20 janvier et son président en a fait part, une fois de plus, à des membres de la Commission des Communautés participant à la discussion avec le Conseil. C'est dans le même sens qu'il est proposé au Parlement européen d'adopter la nouvelle résolution, confirmant et prolongeant celle du 10 décembre 1969.

