

COMMUNAUTÉ  
EUROPÉENNE  
DE L'ÉNERGIE  
ATOMIQUE

PARLEMENT EUROPÉEN

# DOCUMENTS DE SÉANCE

1969 - 1970

---

3 OCTOBRE 1969

DOCUMENT 102

---

COMMUNAUTÉ  
EUROPÉENNE  
DU CHARBON  
ET DE L'ACIER

COMMUNAUTÉ  
ÉCONOMIQUE  
EUROPÉENNE

## Rapport

fait au nom de la commission politique

sur l'extension des pouvoirs du Parlement européen,  
notamment dans le domaine budgétaire

**Rapporteur : M. Furler**

---

ÉDITION DE  
LANGUE FRANÇAISE

*Lors de la réunion qu'elle a tenue le 17 juillet 1969, la commission politique a chargé M. Furler d'élaborer un rapport sur l'extension des pouvoirs du Parlement européen, notamment dans le domaine budgétaire.*

*Le 11 septembre 1969, la commission a examiné ce rapport et l'a adopté par huit voix et trois abstentions.*

*Étaient présents : MM. Scarascia Mugnozza, président, Burger, vice-président, Furler, rapporteur, Achenbach, Dehousse, Habib-Deloncle, Herr, Leonardi (suppléant M. Amendola), Metzger, Radoux (suppléant M. Dröscher), Tolloy et Wohlfart.*

---

## Sommaire

A — Proposition de résolution .....	3
B — Exposé des motifs .....	4

## A

La commission politique 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 la question de l'extension des pouvoirs du Parlement européen, notamment dans le domaine budgétaire**

*Le Parlement européen,*

- vu la « Communication de la Commission au Conseil concernant le remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres et l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen » (COM (69) 700 du 16 juillet 1969 <sup>(1)</sup>),
- vu ses nombreuses résolutions sur le problème de l'extension de ses pouvoirs, notamment dans le domaine budgétaire,
- vu le rapport de sa commission politique (doc. 102/69),
  1. Se félicite en principe de la création de ressources propres pour la Communauté, conformément à l'article 201 du traité instituant la C.E.E. et à l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 25 du 14 janvier 1962 <sup>(2)</sup> ;
  2. Réaffirme l'exigence qu'il a formulée à de nombreuses reprises à l'adresse du Conseil de doter le Parlement d'un véritable pouvoir budgétaire au moment de la création de ressources propres pour la Communauté ;
  3. Considère que ce pouvoir budgétaire ne sera une réalité que lorsque le budget de la Communauté ne pourra plus être adopté contre la volonté du Parlement, mais devra être approuvé par lui ;
  4. Invite la Commission à présenter sans délai au Conseil, à l'issue de la procédure déjà prévue d'un échange de vues avec les commissions compétentes, une proposition complétant le document et répondant à l'exigence formulée depuis des années par le Parlement et selon laquelle la création de ressources propres pour la Communauté doit aller de pair avec l'octroi d'un véritable pouvoir budgétaire au Parlement ;
  5. En appelle aux Parlements des États membres de la Communauté européenne, à la ratification desquels, aux termes de l'article 201 du traité instituant la C.E.E., est subordonnée l'adoption des dispositions arrêtées par le Conseil en ce qui concerne les ressources propres, pour qu'ils n'approuvent ces propositions que si, en même temps, le Parlement européen est doté d'un pouvoir budgétaire ;
  6. Charge son président de transmettre cette résolution aux présidents des Parlements des États membres, au président du Conseil et au président de la Commission des Communautés européennes.

<sup>(1)</sup> Voir également Document de séance 99/69 du Parlement européen.

<sup>(2)</sup> J. O. n° 30 du 20 avril 1962, p. 991/62.

## B

### EXPOSÉ DES MOTIFS

1. Depuis sa création, le Parlement européen a toujours porté une grande attention au problème de l'extension de ses compétences et du renforcement de ses pouvoirs dans l'ordre constitutionnel des Communautés européennes. En juin 1963, le Parlement avait présenté, dans un rapport de la commission politique<sup>(1)</sup>, un *catalogue* détaillé de propositions de mesures à prendre pour inscrire dans le système institutionnel des Communautés le principe démocratique de la séparation des pouvoirs.

2. La position de la commission, que le Parlement a faite sienne, était centrée, pour l'essentiel, sur les points suivants :

- a) Le Parlement doit avoir une part active à l'*investiture de la Commission des Communautés*.
- b) Pour que le Parlement puisse pleinement exercer son *droit de consultation* sur les propositions de règlement présentées par la Commission, il convient d'assurer qu'un échange de vues ait lieu en temps utile avec les commissions compétentes. En particulier, cet échange de vues doit s'étendre aux modifications aux projets de règlement proposées par le Parlement. De plus, la Commission doit informer le Parlement et ses commissions suffisamment et régulièrement de son attitude durant les délibérations aboutissant à la décision du Conseil. En outre, le Parlement demande à être consulté sur les règlements arrêtés par la Commission sur délégation donnée par le Conseil de ministres. Au cas où une proposition de règlement ne serait pas adoptée par le Conseil de ministres dans le texte approuvé par le Parlement, celui-ci devrait pouvoir donner à nouveau son avis.

Dans cet ordre d'idées, le Parlement demande au Conseil de l'informer des raisons pour lesquelles il s'est éventuellement écarté de son avis. De plus, le Conseil devrait consulter le Parlement sur toutes les questions importantes, même dans les cas où le traité ne prescrit pas expressément de consultation.

- c) A plus long terme et compte tenu du transfert progressif de compétences législatives du plan parlementaire national au niveau communautaire — jusqu'ici principalement aux exécutifs —, le Parlement demande que dans tous les domaines décisifs de la Communauté et, en principe, pour toutes les décisions de caractère législatif son pouvoir de consultation devienne un *droit d'approbation*.
- d) En ce qui concerne la *conclusion des accords internationaux de toute nature*, le Parlement demande un *pouvoir de ratification*, ce qui signifie qu'il devra être consulté par la Commission et le Conseil, au plus tard sur la base du texte paraphé.
- e) Un point essentiel des propositions de réforme faites par le Parlement en 1963 — repris par la suite sous forme directe ou indirecte dans près de 20 résolutions, parmi lesquelles, en particulier, celle du rapport Vals<sup>(2)</sup> — est représenté par la demande *d'extension de ses pouvoirs budgétaires*. Mises à part les améliorations techniques pendant la période transitoire, le Parlement n'a cessé d'être unanime à estimer que l'actuel régime peu satisfaisant en matière budgétaire devait faire place, dès la création de ressources propres pour la Communauté, à un véritable pouvoir budgétaire du Parlement européen.

3. A certaines occasions, le Conseil a examiné, sur la base de *propositions des gouvernements luxembourgeois, allemand et néerlandais*, le renforcement de la position du Parlement dans le cadre institutionnel des Communautés. Cependant, la mission confiée par le Conseil aux représentants permanents lors de la réunion des 29 et 30 juillet 1963 d'examiner toute proposition concrète que pourrait présenter un gouvernement des États membres en vue de renforcer le rôle du Parlement en est restée au stade des premiers efforts. Certes, les représentants permanents ont présenté à la mi-décembre 1963 un rapport sur les propositions présentées par le

(1) Rapport fait au nom de la commission politique sur les compétences et les pouvoirs du Parlement européen. Rapporteur : M. Hans Furler ; doc. 31/63.

(2) Rapport fait au nom de la commission des budgets et de l'administration sur les propositions de la Commission de la C.E.E. au Conseil (doc. 27) relatives aux :

I - Financement de la politique agricole commune ;

II - Ressources propres de la Communauté économique européenne ;

III - Renforcement des pouvoirs du Parlement européen. Rapporteur : M. Francis Vals ; doc. 34/65.

gouvernement luxembourgeois les 26 septembre, 6 novembre et 30 novembre 1963 et par le gouvernement fédéral allemand le 2 décembre 1963 en vue du renforcement des pouvoirs du Parlement; mais les représentants permanents y excluaient déjà tous les secteurs qui eussent impliqué une révision des traités.

4. Outre les problèmes toujours actuels de la participation des représentants du Conseil aux travaux du Parlement et des modalités d'exercice du droit de consultation du Parlement, le Conseil a également examiné, sur la base des propositions des gouvernements luxembourgeois et allemand, la question des pouvoirs budgétaires du Parlement. Le Conseil s'est montré favorable à l'égard des propositions tendant à communiquer au Parlement les avants-projets de budget établis par la Commission et à les faire précéder d'un exposé des motifs politique détaillé sur lequel le Parlement donnera un avis. Il n'en a pas été de même dans la question des pouvoirs budgétaires directs. La proposition du gouvernement allemand prévoyait que si le Conseil avait l'intention de rejeter les modifications proposées par le Parlement, il devrait en délibérer avec celui-ci. La proposition du gouvernement luxembourgeois allait dans le même sens. Pour sa part, le gouvernement néerlandais appelait l'attention principalement sur le fait que la création du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (F.E.O.G.A.) entraînerait le transfert à la Communauté de ressources financières croissantes sur lesquelles les parlements nationaux n'exerceraient plus de contrôle. Il recommandait en conséquence des mesures appropriées pour renforcer les pouvoirs budgétaires du Parlement.

5. De même, dans son « Initiative européenne » du 13 novembre 1964, communiquée aux gouvernements des cinq autres États membres de la Communauté, le gouvernement fédéral allemand s'est fait le défenseur de l'idée « de sortir graduellement le Parlement du rôle d'organe consultatif qui a été le sien jusqu'ici. L'élargissement de ses compétences devrait conférer progressivement au Parlement des attributions analogues à celles des parlements nationaux dans les secteurs que la Communauté a soustraits aux parlements nationaux. Le Parlement européen devrait participer davantage aux actes législatifs de la Communauté. *La création de ressources propres de la Communauté exige que le Parlement européen soit doté de véritables compétences budgétaires.* Le Parlement devrait avoir le droit d'approuver ou de rejeter les accords conclus par la Communauté avec des États tiers ».

6. La position du gouvernement néerlandais, déjà exposée, a été encore renforcée par une déclaration de M. Luns, ministre des affaires étrangères, devant le Conseil de ministres de la C.E.E. le 1<sup>er</sup> décembre 1964. La position du gou-

vernement néerlandais a reçu l'appui de la deuxième chambre des États généraux le 2 février 1965. La chambre a déclaré à cette date qu'elle estimait avec le gouvernement « que l'existence des Communautés européennes est fortement menacée si la représentation démocratique européenne n'obtient pas en temps voulu les responsabilités qui lui incombent dans le développement et l'activité de ces Communautés ». A son avis, « il ne peut être question, lors de la prochaine révision du règlement financier du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, de remplacer les contributions financières directes des États membres par des ressources propres, conformément à l'article 201 du traité, sans qu'un rôle prépondérant soit reconnu au Parlement européen dans la procédure budgétaire de la C.E.E. ».

7. On sait qu'en mars 1965 la Commission de la C.E.E. a présenté au Conseil, dans son document 27, des propositions relatives au financement de la politique agricole commune, aux ressources propres de la Communauté économique européenne et au renforcement des pouvoirs du Parlement européen. On sait aussi bien qu'il n'a pas été donné suite à ces propositions.

8. La Commission a récemment décidé de ne pas proposer au Conseil une prolongation de la période transitoire. Cette décision doit être accueillie avec faveur. La décision d'entrer en principe le 1<sup>er</sup> janvier 1970 dans la phase finale du marché commun entraîne de nombreuses conséquences avec elle.

9. Ainsi, la Commission a été amenée à remettre le problème des pouvoirs budgétaires du Parlement à l'ordre du jour en présentant, le 16 juillet 1969, une

— « Communication au Conseil concernant le remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres et l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen » (1) et

— deux propositions sur le financement de la politique agricole commune.

10. En pratique, il faut retenir que le traité de la C.E.E. prévoit expressément la possibilité de transférer à la Communauté le bénéfice de ressources propres en lieu et place des contributions des États membres. L'article 201 du traité de la C.E.E. stipule en effet que la Commission étudiera dans quelles conditions les contributions financières des États membres prévues à l'article 200 pourraient être remplacées par des ressources propres, notamment par les recettes provenant du tarif douanier commun lorsque celui-ci aura été définitivement mis en place.

(1) Doc. COM (69) 700.

*La Commission doit donc, conformément à l'article 201, présenter au Conseil des propositions à cet effet.*

11. Le Conseil pourra, après avoir consulté le Parlement sur ces propositions, arrêter les dispositions dont il recommandera l'adoption par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Ce qui revient à dire que les parlements nationaux doivent ratifier les propositions qui visent à une modification du traité.

12. Dans le règlement n° 25 du 14 janvier 1962 relatif au financement de la politique agricole commune, le Conseil n'avait arrêté des dispositions concrètes que pour la période allant jusqu'au 30 juin 1965. Il fallait donc, avant cette date, décider selon quelles modalités le financement de la politique agricole commune devait avoir lieu au delà du 30 juin 1965. A cet effet, le Conseil a invité, le 15 décembre 1964, la Commission à lui présenter des propositions relatives à l'application de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 25. Les dispositions de cet article prévoient qu'au stade du marché unique les conséquences financières de la politique agricole commune incombent à la Communauté et que les prélèvements agricoles ainsi que, le cas échéant, d'autres ressources propres reviennent à la Communauté et sont affectées à des dépenses communautaires. En conséquence de quoi, la Commission de la C.E.E. a présenté au Conseil le 31 mars 1965 les propositions déjà évoquées.

13. D'après ces propositions, c'est à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1967 que les recettes provenant des prélèvements et du tarif douanier commun devaient être versées à la Communauté. C'est pourquoi la Commission estima en bonne logique qu'une telle transformation rendait nécessaire le réexamen de la procédure d'adoption du budget prévue à l'article 203 du traité de la C.E.E. et qu'elle devait, conformément aux possibilités que lui donne l'article 236, saisir simultanément le Conseil des amendements qu'il y aurait lieu d'apporter au traité pour l'adapter à la situation nouvelle. En l'espèce, elle s'appuyait aussi sur la déclaration faite par le Conseil dans le cadre des décisions agricoles prises le 23 décembre 1963, dans laquelle le Conseil avait souligné « la grande importance qu'il attachait au problème du renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen ».

14. Nul n'ignore ce qu'il est advenu de ces propositions. Après que la crise qui paralysa temporairement les activités du Conseil vers le milieu de l'année 1965 eut été surmontée, le Conseil déclara, à l'occasion de sa 185<sup>e</sup> session, en 1966, vouloir entamer la procédure prévue à l'article 201 avant l'expiration de la période de transition visée à l'article 8, afin que les dispositions de l'article 2, paragraphe 2, du règlement

n° 25/62 puissent être mises en œuvre comme prévu. La communication (doc. 700) et les deux propositions (doc. 701 et 702) présentées par la Commission le 16 juillet dernier sont donc jusqu'à un certain point la conséquence de cette décision du Conseil.

15. Sur ces problèmes, le Parlement a pris position pour la dernière fois le 2 juillet 1969 dans le cadre de la discussion de la question orale n° 4/69. Dans la résolution adoptée à la suite de ce débat, et notamment dans son paragraphe 7, le Parlement rappelle que le régime définitif du financement agricole, l'attribution de ressources propres à la Communauté, l'accroissement des pouvoirs budgétaires et le contrôle du Parlement européen sont des problèmes liés entre eux, qui sont à résoudre en même temps. On s'étonne de constater que la Commission n'ait pas évoqué, dans le document 700, ce point essentiel de la résolution.

16. Il a fallu de très longues discussions pour faire apparaître que la solution du problème du financement définitif de la politique agricole commune et celle de la création de ressources propres pour la Communauté sont nécessairement liées entre elles. Ainsi qu'il a déjà été dit, le Parlement européen s'est prononcé directement ou indirectement à ce sujet dans de nombreuses résolutions.

17. Le Parlement européen considère toutefois qu'il est au moins aussi important de reconnaître l'étroite connexité existant entre la création de ressources propres pour la Communauté et la nécessité d'un contrôle démocratique de ces moyens budgétaires. Pour assurer ce contrôle, il n'est d'autre alternative que celle de doter le Parlement de véritables droits budgétaires.

18. Dans sa « communication » (doc. 700), la Commission conclut à raison qu'une telle réforme financière dans la Communauté exige en particulier un renforcement des pouvoirs du Parlement européen non seulement dans le domaine budgétaire, mais aussi bien dans le domaine législatif. Du fait qu'elle pense « qu'il serait peut-être difficile de réaliser une réforme financière de cette envergure à bref délai et en une seule fois », elle propose au Conseil de prévoir deux phases.

19. Au cours d'une première phase, qui s'étendrait du 1<sup>er</sup> janvier 1971 à la fin de l'année 1973, les ressources provenant du tarif douanier commun, des prélèvements, de la taxe applicable au sucre et éventuellement de la taxe sur la margarine seraient progressivement affectées à la Communauté. La Commission propose en outre un renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen au cours de cette phase.

20. La proposition de la Commission ne prévoit, par contre, le renforcement des pouvoirs législa-

tifs du Parlement qu'au cours de la période qui suivra le financement intégral du budget des Communautés par des ressources propres, soit au plus tôt après le 1<sup>er</sup> janvier 1974. Il faut que, conformément aux exigences du Parlement européen, ce renforcement soit réalisé indépendamment des pouvoirs budgétaires à créer *immédiatement*.

21. Les aspects de technique financière de la proposition de la Commission, comme par exemple le choix des ressources pour la première phase, les incidences financières, le problème de l'équilibre budgétaire, etc., débordent le cadre du présent rapport. La commission compétente pour ces questions se prononcera en temps opportun à leur sujet. Pour la commission politique, le point essentiel à retenir, c'est que l'exécutif, qui, en vertu du traité de la C.E.E., est le seul organe qui puisse présenter des propositions au Conseil, a soumis à celui-ci une « communication » et une proposition relative à la création de ressources propres et au renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement (doc. 700). Dans la communication, l'exécutif marque assurément son accord de principe sur un renforcement de ces pouvoirs, mais dans la proposition même — dont la structure ne diffère en rien des propositions antérieures présentées au Conseil sur ce problème — il n'est dit nulle part de quelle manière les pouvoirs budgétaires du Parlement devront être renforcés. *On se trouve par conséquent devant cette situation paradoxale : le Conseil est saisi d'une proposition à laquelle il manque un élément que le Parlement a toujours considéré comme essentiel.*

22. En outre, il importe de relever que le chapitre VII de la « communication », qui traite du renforcement des pouvoirs du Parlement européen, est susceptible d'interprétations diverses. Sans doute, l'exécutif y déclare-t-il qu'à son avis « il conviendrait de prévoir dès la première phase un renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen et, à partir de 1974, également un renforcement de ces pouvoirs dans le domaine législatif ». Seulement il poursuit aussitôt en ces termes sibyllins : « Pour la première phase, il n'est pas possible de se baser exclusivement sur les propositions existantes en la matière, car certains éléments du problème ont changé entre temps. » L'exécutif n'indique pas la

nature de ces éléments, ni la nature des changements que ces éléments ont subis « entre temps ».

23. Aussi est-on fondé à se demander si la procédure suivie par la Commission ne risque pas, tout en aboutissant au financement agricole et à la création de ressources propres, de faire reporter à une date ultérieure celle de la fusion des traités par exemple, l'examen du problème des pouvoirs budgétaires du Parlement, qui ne peut se résoudre que dans le cadre d'un projet d'amendement aux traités.

24. *Il n'en reste pas moins que la Commission n'a fait, dans le document 700, aucune proposition concrète relative à la création d'un véritable droit budgétaire du Parlement, alors qu'elle en avait, de l'avis de la commission politique, non seulement le droit, mais aussi le devoir.* Au lieu de cela, la Commission exprime le désir de « prendre avec le Parlement européen les contacts nécessaires avant de présenter d'ici le mois d'octobre prochain des projets d'amendement aux traités, complémentaires des propositions relatives aux ressources propres contenues dans ce document ». Attendu que depuis 1963 le Parlement a déjà formulé, directement ou indirectement, sur ce problème une vingtaine d'avis dont la teneur était pour l'essentiel identique, on se demande quelles nouvelles conceptions la Commission peut bien attendre à l'heure actuelle de la part du Parlement sur le problème du droit budgétaire pour se justifier d'avoir omis de présenter des propositions concrètes.

25. Afin de faciliter la tâche présente de l'exécutif, la commission politique tient à réaffirmer, afin qu'il ne subsiste aucun malentendu, qu'il n'est d'autre solution acceptable du problème que celle de doter le Parlement européen, lors de la création de ressources propres, de véritables pouvoirs budgétaires. *Ces pouvoirs budgétaires impliquent que le budget de la Communauté, pour être adopté, ait été au préalable approuvé par le Parlement.*

26. *C'est pourquoi le Parlement réclame de la Commission qu'elle reprenne cette exigence dans sa proposition au Conseil relative à la création de ressources propres et qu'elle insiste avec fermeté auprès du Conseil pour qu'il adopte cette proposition.*

