

423.02-

PARLEMENT EUROPEEN
DOCUMENTS DE SEANCE
1964 - 1965

7 MAI 1964

EDITION DE LANGUE FRANCAISE

DOCUMENT 28

R A P P O R T

fait au nom de la
commission des budgets et de l'administration

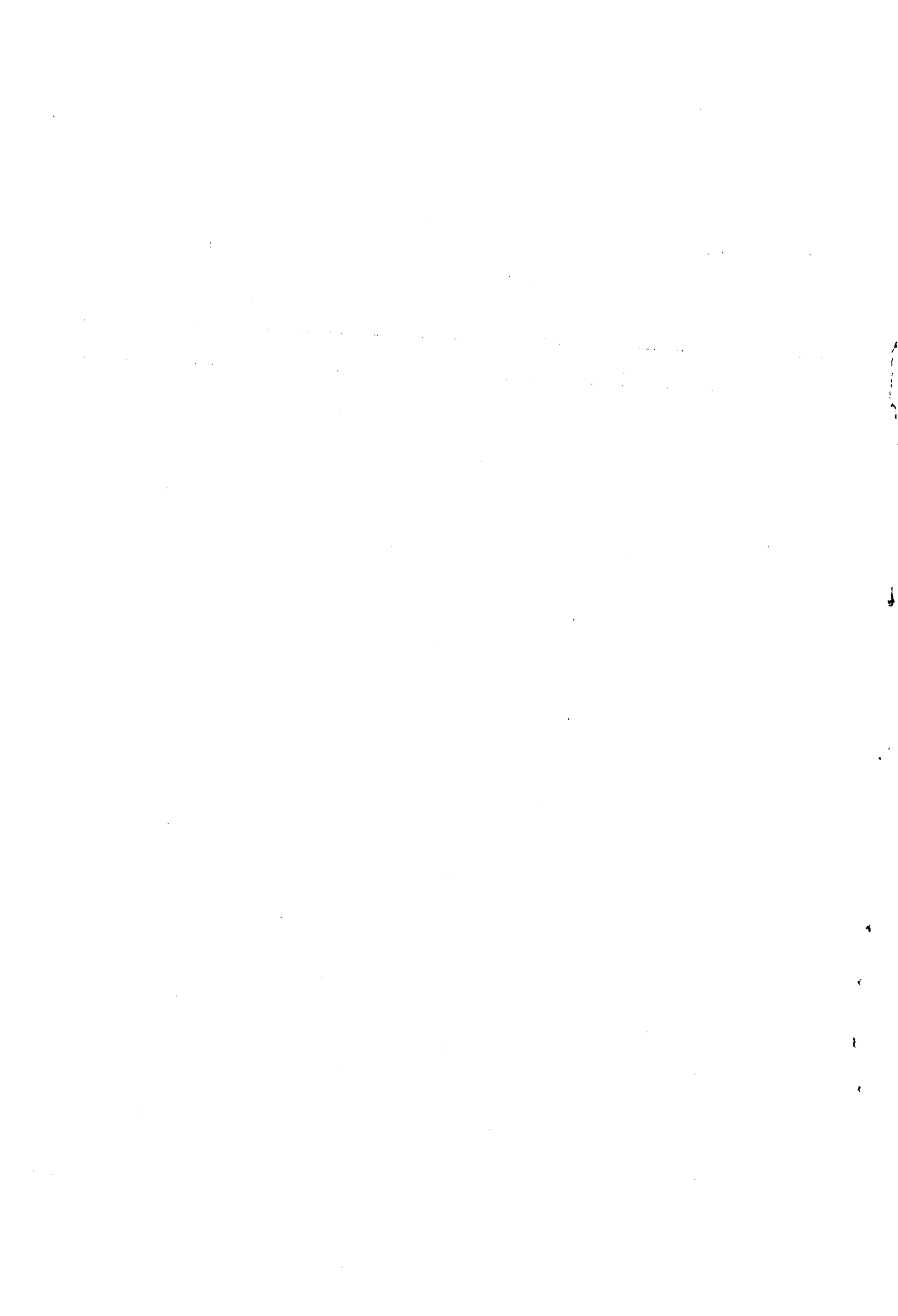
sur le renforcement des pouvoirs budgétaires
du Parlement européen

Rapporteur : M. F. Vals

PE 11.751/def.

PE 1964-1965:28

Library 6277



La Commission des budgets et de l'administration, lors de sa réunion du 18 février 1964, a procédé à un premier échange de vues sur les questions budgétaires et administratives posées par la fusion des Exécutifs et en particulier sur le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement Européen.

En application de l'article 38 du Règlement du Parlement, la Commission des budgets et de l'administration a établi un rapport sur le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement Européen.

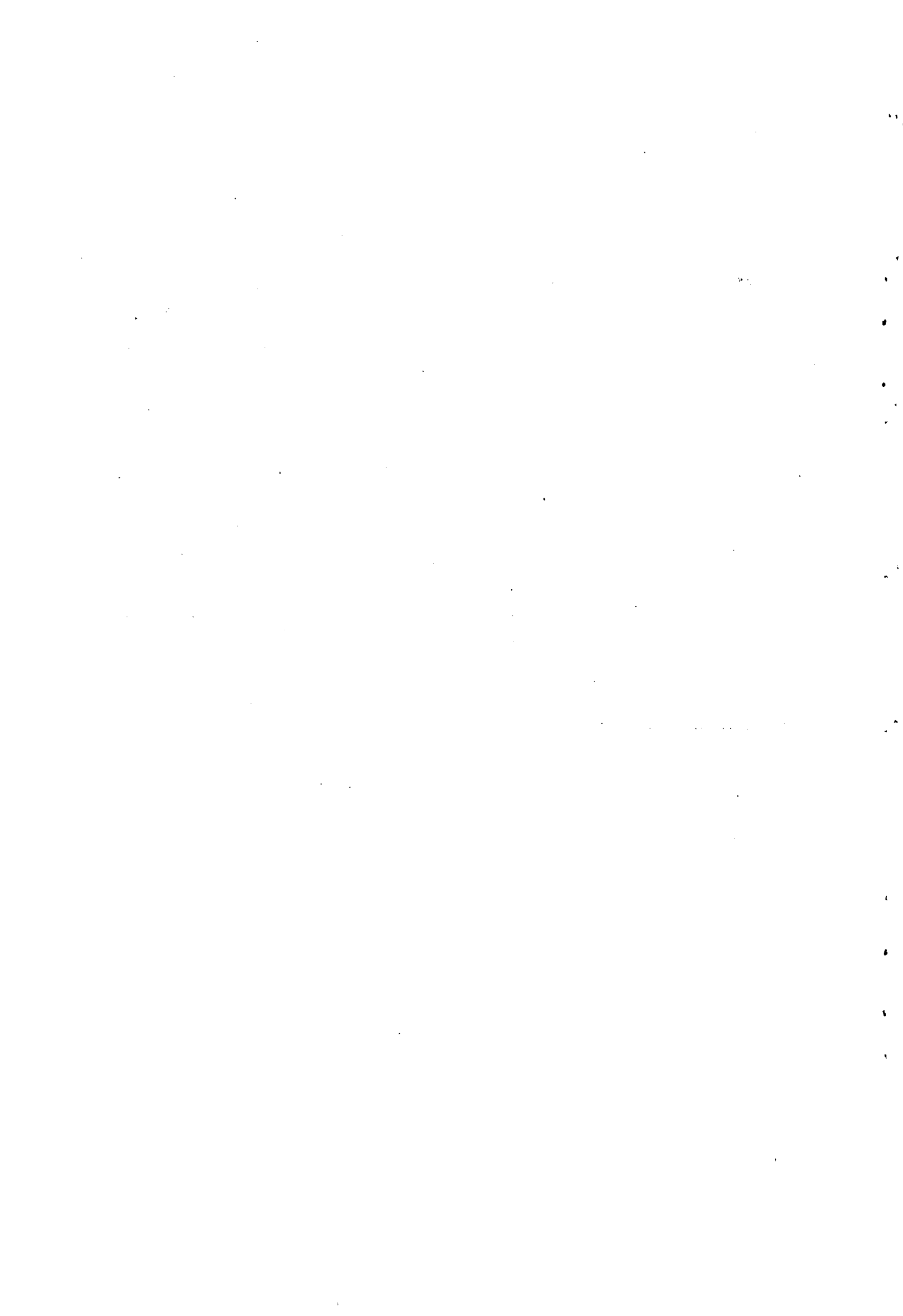
Au cours de sa réunion du 23 mars 1964, M. Francis VALS a été nommé rapporteur.

La Commission des budgets et de l'administration a procédé à l'examen du présent rapport au cours de ses réunions du 14 avril et 5 mai 1964.

Le présent rapport ainsi que le projet de résolution qui y fait suite ont été adoptés, à l'unanimité, au cours de la réunion du 5 mai 1964.

Etaient présents :

MM. VALS, Président et rapporteur
THORN, Vice-Président
AIGNER
BAAS
BATTAGLIA
CARBONI
LEEMANS
MARGULIES
POHER
Melle RUTGERS
M. WEINKAMM



S O M M A I R E

	<u>Page</u>
<u>INTRODUCTION</u>	5
 <u>CHAPITRE I :</u>	
La fusion des Exécutifs et ses implications sur les pouvoirs budgétaires du Parlement Européen	8
a) Exposé du Président des Conseils	8
b) Les pouvoirs budgétaires du Parlement Européen dans le cadre du Traité C.E.C.A.	9
c) Les ressources propres de l'Exécutif unique et l'intervention du Parlement Européen à leur sujet	10
 <u>CHAPITRE II :</u>	
Propositions et suggestions présentées en vue du renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement Européen	13
A) Propositions présentées au sein des Conseils et du Parlement Européen	13
a) transmission des avant-projets de budget au Parlement Européen au même moment où le Conseil en est saisi	13
b) Exposé des motifs d'ordre politique à join- dre aux projets de budget établis par les Conseils	14
c) Eventuelle consultation du Parlement Euro- péen par le Conseil au moment où établissant le projet de budget, il s'écarte de l'avant- projet	14
d) Uniformisation des exercices financiers	15
e) Etablissement du projet de budget par les Conseils	15
f) Pouvoirs du Parlement Européen et arrêté du budget	16

B) Proposition de synthèse de la Commission
des budgets 21

CHAPITRE III

Les améliorations de forme et de procédure avant
la fusion des Executifs 24

CHAPITRE IV

L'organisation des travaux du Parlement Européen
et de ses organes 26

Projet de résolution 28

R A P P O R T

sur

le renforcement des pouvoirs budgétaires du
Parlement Européen

Rapporteur : M. Francis VALS

Monsieur le Président,

I N T R O D U C T I O N

1. Au cours de sa séance du 27 juin 1963, le Parlement Européen a adopté, sur rapport de sa Commission politique, une résolution sur ses compétences et ses pouvoirs. En matière budgétaire, il est dit, dans cette résolution, ce qui suit :

"a) Le Parlement propose pour l'immédiat les objectifs suivants :

"1. Un exposé détaillé des motifs politiques devra être joint
" aux projets de budget.
"

"2. Les avant-projets de budget des Exécutifs devront être pré-
" sentés simultanément au Parlement et au Conseil de ministres.
"

"3. Le contrôle parlementaire des dépenses devra être renforcé

"4. La Haute Autorité ne devra pas s'écarter de l'avis du Parle-
" ment Européen sur le taux du prélèvement si celui-ci a été exprimé
" à la majorité des membres qui composent le Parlement.
"

"b) En vue d'étendre ses pouvoirs, le Parlement demande :

" que le droit de décision sur le budget soit attribué au Parlement
" au moment où la Communauté disposera de ressources propres".

2. De leur côté, les Conseils ont, lors de leur session des 29 et 30 juillet 1963, chargé les représentants permanents "d'étudier toute proposition concrète qui pourrait être présentée par l'un des Gouvernements des Etats membres en vue du renforcement du rôle de l'Assemblée".

3. Enfin, la décision de principe déjà prise par les Conseils en vue d'une fusion des Exécutifs et éventuellement des Communautés a des implications budgétaires en général. Elles concernent également les pouvoirs du Parlement européen.

4. Ces diverses données et perspectives rendent nécessaire que le Parlement se prononce sur le renforcement de ses pouvoirs budgétaires, et que, ce faisant, il détaille et complète les propositions déjà contenues dans sa résolution - rappelée ci-dessus- du 27 juin 1963.

5. Le présent rapport porte essentiellement sur les pouvoirs budgétaires du Parlement Européen.

Toutes les autres implications budgétaires de la fusion des Exécutifs et éventuellement des Communautés seront traitées dans un deuxième rapport que votre Commission a décidé de présenter ultérieurement au Parlement.

6. Tant au sein du Conseil qu'au sein du Parlement Européen, des propositions pour le renforcement des compétences en matière budgétaire ont été présentées.

Il convient donc de les examiner et, ce faisant, de rechercher des solutions réelles.

7. Si l'on s'accorde pour renforcer les pouvoirs du Parlement Européen et notamment dans le domaine budgétaire, on ne peut se contenter de quelques améliorations de forme.

Le pouvoir budgétaire du Parlement Européen devra être réel, même si, pendant la période où des dépenses seront financées en partie par des contributions des Etats membres, il ne peut encore être total.

Mais cette période - qui pourrait être celle de la réalisation de la fusion des Exécutifs - ne devra être que transitoire. De même, les propositions présentées en ce qui concerne la procédure budgétaire et les pouvoirs du Parlement ne pourront alors qu'être provisoires.

8. La seconde étape - qui sera celle de la fusion des Communautés - devra être accompagnée sinon précédée d'un mécanisme budgétaire davantage fondé sur les principes du droit budgétaire en vigueur dans les Etats membres. Ce mécanisme devra être établi notamment sur le principe de la non-affectation des ressources à des dépenses déterminées.

9. Le principe de la non-affectation - dont les différents aspects sont suffisamment connus pour qu'il ne soit pas nécessaire de s'étendre longuement dans ce rapport à leur sujet - n'est cependant pas entièrement appliqué pour le moment : en parti-

culier selon les dispositions du Traité de la C.E.C.A. (1) et dans une certaine mesure aussi selon les dispositions des Traités de Rome comme par exemple le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole et le Fonds social européen.

De plus, l'Exécutif unique sera - du moins au début de son fonctionnement - financé par plusieurs sortes de ressources d'origine différente et dont certaines seront nécessairement affectées à des dépenses déterminées.

10. Le retour aux principes fondamentaux du droit budgétaire classique devra être aussi rapide que possible et en tout cas être réalisé au moment de la fusion des Communautés. Et pour ce faire, il importe que la Communauté unique soit alors entièrement financée au moyen de ressources propres, dont le droit d'approbation et de contrôle devra être pleinement exercé par le Parlement Européen.

De la sorte, un important et indispensable élément de démocratisation sera introduit dans le fonctionnement de la Communauté Européenne.

11. Le présent rapport comprend quatre chapitres :

La fusion des Exécutifs et ses implications sur les pouvoirs budgétaires du Parlement Européen font l'objet du chapitre I.

Les différentes propositions et suggestions présentées en vue du renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement Européen sont examinées dans le chapitre II au terme duquel votre Commission fait à son tour des propositions.

Dans un troisième chapitre seront évoquées quelques améliorations de forme et de procédure pouvant éventuellement être mises en oeuvre encore avant la fusion des Exécutifs.

Un dernier chapitre sera consacré à quelques suggestions concernant l'organisation des travaux du Parlement Européen et de ses organes dans le domaine budgétaire.

(1) Voir article 50 du Traité C.E.C.A.

CHAPITRE I

La fusion des Exécutifs et ses implications sur les pouvoirs
budgétaires du Parlement Européen

12. Les Conseils ont déjà pris une décision de principe favorable à l'étude de la fusion des Exécutifs et, éventuellement ensuite, de la fusion des Communautés.

La simple fusion des Exécutifs a des répercussions dans le domaine budgétaire et notamment en ce qui concerne les pouvoirs du Parlement Européen, comme les paragraphes suivants le feront apparaître.

a) Exposé du Président des Conseils

13. Dans son exposé fait devant le Parlement Européen au mois de mars, le Président des Conseils s'est notamment exprimé comme suit :

" L'Assemblée sait que les procédures budgétaires des Traités de Rome et du Traité de la C.E.C.A. sont très différentes. Sur le plan de la C.E.C.A., une distinction fondamentale est faite entre les dépenses administratives des Institutions et les autres dépenses de la Haute Autorité qui font seulement l'objet de prévisions de dépenses établies par la Haute Autorité sous sa seule responsabilité. D'autre part, le système budgétaire de la C.E.C.A. est financé intégralement par un prélèvement établi sur la production de charbon et d'acier. Pour les dépenses administratives elles-mêmes, dans le Traité de la C.E.C.A., l'autorité budgétaire est la Commission dite des Présidents alors que dans les Traités de Rome, ce sont les Conseils.

Les Conseils ont estimé que l'harmonisation des procédures budgétaires ne devrait en aucune manière affecter les règles existantes quant au prélèvement prévu au bénéfice de la C.E.C.A., ni quant à la procédure selon laquelle les dépenses d'intervention de la Haute Autorité sont prévues et autorisées. Ils ont estimé également que la part du financement des dépenses des institutions communes relevant du prélèvement devra être fixée d'une manière aussi équitable que possible et que notamment le principe de la répartition par tiers des charges entre les trois Communautés pour la Cour de justice et l'Assemblée devra être revu. Ainsi, dans le cadre du budget commun des Communautés,

l'originalité des sources de financement de la C.E.C.A. et les principes particuliers qui sont à la base de certains mécanismes de cette Communauté sont-ils intégralement préservés ? Mais par ailleurs, les Conseils ont estimé qu'il serait inopportun que l'état prévisionnel de chacune des Institutions soit arrêté dans les trois Communautés selon des procédures différentes. Les Conseils ont donc retenu le principe de l'harmonisation des procédures budgétaires des trois Communautés en ce qui concerne les dépenses administratives des Institutions.

Ils ont été d'avis que cette harmonisation devrait se faire sur la base du Traité de Rome, c'est-à-dire que les compétences budgétaires devraient être réparties entre les Institutions sur la base des principes contenus dans ce Traité : cela impliquera la disparition des compétences de la Commission des quatre Présidents. Cela impliquera, d'autre part, que l'Assemblée en tant que telle participera à l'établissement des budgets des Communautés ce qu'elle ne pouvait faire auparavant pour l'établissement de l'état prévisionnel général des dépenses administratives de la C.E.C.A."

14. Il apparaît nécessaire de souligner qu'en tout état de cause une telle "participation" ne peut être considérée comme une véritable compensation. Ce serait plutôt une proposition qui dans une certaine mesure serait même au détriment du Parlement Européen.

Dans la suite de son exposé, le Président des Conseils a d'ailleurs indiqué que

"Certains gouvernements ont estimé que cet aménagement ne permettait cependant pas de compenser pour l'Assemblée la diminution de pouvoirs qui, de leur avis, résultera pour celle-ci ou plutôt pour son Président de la disparition de la Commission des Présidents".

b) Les pouvoirs budgétaires du Parlement Européen dans le cadre du Traité C.E.C.A.

i) sur les dépenses administratives de la C.E.C.A.

15.- Dans le système actuel, le Parlement Européen participe réellement à la fixation de l'état prévisionnel des dépenses administratives de la C.E.C.A. par l'intermédiaire de son Président siégeant à la Commission des quatre Présidents. Celle-ci jouit en la matière d'un pouvoir de décision et comme elle prend ses décisions à l'unanimité, le Président du Parlement Européen y jouit du droit d'approbation ou inversement du droit de veto.

Selon la procédure des Traités de Rome, c'est exclusivement le Conseil qui décide, en dernier ressort, le Parlement ne pouvant soit qu'approuver le projet de budget établi par le Conseil, soit proposer à celui-ci des modifications qui, cependant, ne le lient aucunement ni en droit, ni en fait, comme l'expérience passée le démontre.

ii) sur les autres dépenses de la C.E.C.A.

16. Il reste, d'autre part, que la C.E.C.A. est financée intégralement au moyen de ressources propres. Il est acquis depuis plusieurs années que, selon un usage devenu une sorte de droit coutumier, la Haute Autorité consulte quelques commissions parlementaires préalablement à la fixation du taux du prélèvement.

Par ailleurs, toute l'activité de la Haute Autorité est soumise au contrôle du Parlement Européen qui peut déposer une motion de censure contre elle également à propos du taux du prélèvement à l'occasion de la discussion du Rapport général et des annexes budgétaires qu'il contient.

17. Dans le cadre de la fusion, et si la procédure budgétaire devait être celle prévue aux Traités de Rome, on ne voit pas très bien comment le Parlement pourrait encore, au sujet des questions budgétaires, déposer une motion de censure contre l'Exécutif unique puisque selon la procédure des Traités de Rome le budget serait arrêté en dernier ressort par le Conseil qui, dans le cas d'espèce, n'est responsable ni devant les Parlements nationaux, ni devant le Parlement Européen.

c) Les ressources propres de l'Exécutif unique et l'intervention du Parlement Européen à leur sujet

18. L'Exécutif unique disposera des ressources propres de la C.E.C.A.

D'autre part, les Traités de Rome prévoient que les Exécutifs étudieront dans quelles conditions les contributions financières des Etats membres pourront être remplacées par des ressources propres.

Conformément aux Traités de Rome, les propositions des Exécutifs en ce domaine doivent faire l'objet de dispositions à arrêter par les Conseils après consultation de l'Assemblée et ces dispositions doivent ensuite être adoptées par les Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

19. Or, il s'avère que le règlement n° 25 portant sur le financement de la politique agricole commune est déjà en vigueur depuis un certain temps et qu'il a notamment pour objectif de créer des ressources propres. L'application concrète de ce règlement - et donc la perception de ressources propres - vient de faire l'objet d'un règlement instituant le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.

Comme souligné en séance publique, il y a lieu de noter, d'abord, que le règlement n° 25 n'a pas été soumis pour consultation au Parlement Européen, et, ensuite, que le système de ressources propres qu'il implique n'a pas suivi la procédure expressément prévue par les Traités.

Il n'en reste pas moins que pour le moment le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole est, en tout cas pour une très large partie, financé par des ressources propres.

Celles-ci et les dépenses en résultant échappent au contrôle des parlements nationaux sans être cependant encore contrôlées par le Parlement Européen.

20. N'y aura-t-il donc plus aucun contrôle démocratique sur l'ensemble des ressources propres de l'Exécutif unique ?

On peut penser que les auteurs des Traités de Rome, en prévoyant expressément que "toutes propositions remplaçant les contributions des Etats par des ressources propres doivent être soumises à l'adoption des Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives n'ont assurément pas voulu laisser se créer un tel vide. Ils ont employé la formule et prévu la procédure de révision du Traité, révision qui, dans le cas d'espèce, porte naturellement sur les dispositions budgétaires.

21. Notons d'ailleurs qu'en se prononçant sur le projet de règlement financier concernant le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, le Parlement a, par amendement, inscrit au paragraphe 4 de l'article 5 de ce projet la disposition suivante : (1)

"4. Dans le cas où sur le budget du F.E.O.G.A. l'avis du Parlement Européen doit être sollicité, conformément à cet article, cet avis doit être suivi par le Conseil, à moins que le Conseil ne prenne une décision contraire à l'unanimité".

22. Logiquement, une telle procédure devrait également être prise en considération pour les ressources propres de la C.E.C.A. C'est dans ce sens que le Parlement, dans sa résolution du 27 juin 1963, a estimé que : "La Haute Autorité ne devra pas s'écarter de l'avis du Parlement Européen sur le taux du prélèvement si celui-ci a été exprimé à la majorité des membres qui composent le Parlement".

Ce sont là deux positions dont il faudra naturellement et pleinement tenir compte dans le chapitre II du présent rapport.

23. Le fait que la Haute Autorité est financée entièrement par des ressources propres, que la C.E.E. a déjà quelques ressources propres, que l'Euratom peut en avoir aussi, que les Traités de Rome prévoient une révision en cas de ressources propres, implique qu'à l'occasion de la fusion des Exécutifs, on prenne également en considération et dès à présent, la nécessité d'un contrôle démocratique de telles ressources.

Pour ces motifs aussi on ne peut admettre que le Parlement Européen "participe" à l'établissement des budgets suivant l'actuelle procédure des Traités de Rome qui, d'une part, ne tient naturellement pas compte de la suppression de l'autorité budgétaire de la C.E.C.A. et des pouvoirs que la Haute Autorité et le Parlement Européen y détiennent et qui, d'autre part, comme ces Traités l'indiquent eux-mêmes, est dépassée par le fait de l'existence de ressources propres.

(1) Journal Officiel du 30.10.63, page 2651/63.

CHAPITRE II

Propositions et suggestions présentées en vue du
renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement Européen

A) Propositions présentées au sein des Conseils et du Parlement
Européen

24. Au sein des Conseils et de même au sein du Parlement, diverses propositions et suggestions ont déjà été présentées. Elles sont reprises ci-après.

Dans les paragraphes suivants, votre Commission s'efforcera de faire une proposition de synthèse.

a) Transmission des avant-projets de budget au Parlement Européen
au même moment où le Conseil en est saisi

25. Cette proposition a été émise il y a déjà plusieurs années par la Commission des budgets et de l'administration.

Il a été acquis en fait - et ce également depuis plusieurs années - que les Exécutifs de la C.E.E. et de l'Euratom transmettent leurs avant-projets, pour information, aux membres de la Commission parlementaire compétente au même moment où ils en saisissent les Conseils.

Dans la résolution du 27 juin rappelée sous le point 1 du présent rapport, il a été demandé que cette transmission soit faite désormais à tous les membres du Parlement Européen.

A cela trois motifs principaux :

- le Parlement exerce son contrôle sur les Exécutifs et donc aussi sur l'activité qu'ils déploient en établissant l'avant-projet de budget ;

- le Parlement doit connaître exactement les modifications apportées par les Conseils aux avant-projets de budget ;

- il doit lui être possible d'avoir un peu plus de temps qu'un mois pour examiner les documents budgétaires.

Au début de l'année 1964, cette proposition a été mise pour la première fois en application à l'occasion de la transmission à tous les membres du Parlement Européen de l'avant-projet de budget supplémentaire de la C.E.E.

26. Les délégations allemande, luxembourgeoise et néerlandaise ont, dans les propositions soumises aux Conseils, officialisé dans les textes ce qui devenait un usage.

27. Votre Commission adopte ces propositions.

b) Exposé des motifs d'ordre politique à joindre aux projets de budget établis par les Conseils

28. Cette demande émane également, à l'origine, du Parlement Européen.

Les textes suivants ont été proposés au sein des Conseils
- par la délégation allemande :

"Les Conseils joindront aux projets de budget un exposé détaillé des motifs d'ordre politique ;"

- par la délégation luxembourgeoise :

"Les Conseils joindront aux projets de budget soumis pour avis à l'Assemblée un exposé des motifs ;"

29. Votre Commission adopte cette proposition dans le texte présenté par la délégation allemande.

c) Eventuelle consultation du Parlement Européen par le Conseil au moment où établissant le projet de budget, il s'écarte de l'avant-projet

30. La fin du 2ème paragraphe de l'article 203 ⁽¹⁾ du Traité de la C.E.E. prévoit que :

"Le Conseil consulte la Commission, et le cas échéant, les autres institutions intéressées, toutes les fois qu'il entend s'écarter de cet avant-projet ;"

Dans le document de travail établi par M. KRIER au nom de la Commission des budgets, comme avis au Rapporteur général sur le 5ème Rapport de la C.E.E., la suggestion avait été faite que le Parlement soit éventuellement appelé à intervenir dès ce stade.

(1) idem pour l'article 177 du Traité de l'Euratom.

Elle a été reprise au cours de la session de mars 1964 au sein du Parlement Européen en arguant du fait que l'on ne pouvait nier que le Parlement Européen ne soit une "institution intéressée" même lorsque les modifications apportées par les Conseils concernent d'autres institutions.

Un deuxième argument avait été présenté : la possibilité d'instaurer une navette entre les Conseils et le Parlement Européen.

31. Cette suggestion n'est, pour le moment, reprise par aucune délégation gouvernementale.

32. Malgré tout l'intérêt qu'elle porte à cette suggestion, votre Commission a cru devoir en fin de compte ne pas la retenir. Elle aurait, en effet, comme inconvénient d'allonger considérablement la procédure budgétaire qui est déjà fort longue.

d) Uniformisation des exercices financiers

33. L'exercice financier de la C.E.C.A. porte sur la période 1^{er} juillet - 30 juin. Celui prévu par les traités de Rome porte sur la période 1^{er} janvier - 31 décembre.

34. La délégation néerlandaise/a proposé d'uniformiser les exercices sur la base de l'exercice financier prévu par les traités de Rome.

35. Votre Commission fait sienne cette proposition.

e) Etablissement du projet de budget par les Conseils

36. De la part des délégations gouvernementales, aucune proposition jusqu'à présent n'a été présentée pour apporter une modification au texte actuel des Traités de Rome qui se lit comme suit :

"Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, établit le projet de budget et le transmet ensuite à l'Assemblée. L'Assemblée a le droit de proposer au Conseil des modifications au projet de budget".

37. Votre Commission croit également qu'il n'y a pas lieu d'apporter des modifications à ces dispositions des Traités de Rome.

f) Pouvoirs du Parlement Européen et arrêté du budget

38. Le texte actuel des Traités de Rome se lit comme suit :

"Si dans un délai d'un mois après communication du projet de budget, l'Assemblée a donné son approbation ou si elle n'a pas transmis son avis au Conseil le projet de budget est réputé définitivement arrêté.

Si dans ce délai, l'Assemblée a proposé des modifications, le projet de budget ainsi modifié est transmis au Conseil. Celui-ci en délibère avec la Commission, et le cas échéant, avec les autres institutions intéressées

et arrête définitivement le budget en statuant à la majorité qualifiée."

39. La délégation luxembourgeoise a présenté la proposition suivante :

"Si l'Assemblée, statuant à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des membres qui la composent, apporte des modifications aux projets de budget de fonctionnement de la C.E.E., de la C.E.E.A. et à l'état provisionnel général de la C.E.C.A. sans que ces modifications aient pour effet de porter le montant global des dépenses de chacun des projets de budget, à un montant excédant celui prévu par le Conseil, celui-ci ne peut s'écarter de ces modifications qu'en statuant à la majorité qualifiée.

Cette proposition appelle de la part de votre Commission les commentaires suivants :

a) Le principe selon lequel il y aurait lieu de prévoir un quorum et une certaine majorité pour le vote du Parlement Européen est soutenu par votre Commission. Cette proposition sera d'ailleurs reprise dans le chapitre IV du présent rapport.

b) Le principe selon lequel les modifications du Parlement Européen ne devraient pas excéder un certain montant devrait également être retenu. Ce montant devrait cependant être non pas celui fixé par le Conseil dans le projet de budget - et donc après qu'il ait déjà modifié, voire réduit, l'avant-projet présenté par l'Exécutif - mais le montant de cet avant-projet. Le contrôle du Parlement Européen porte en premier lieu sur l'Exécutif et donc sur les actes de celui-ci.

c) La formule selon laquelle le Conseil devrait émettre un vote sur les propositions de modification du Parlement Européen est intéressante.

Le texte du Traité précise d'ailleurs que lorsque le Parlement a proposé des modifications, c'est "le projet de budget ainsi modifié" qui est transmis au Conseil.

Par ailleurs, on peut se demander si une simple majorité qualifiée doit suffire pour que le Conseil puisse s'écarter du projet de budget modifié par le Parlement, surtout lorsque ces modifications portent sur des dépenses opératives ou financées au moyen de ressources propres.

40. La délégation néerlandaise a présenté la proposition suivante :

- a) "Si dans ce délai, l'Assemblée, statuant à la majorité absolue de ses membres, a proposé des modifications, le projet de budget ainsi modifié est transmis au Conseil et à la Commission.
- b) La Commission communique au Conseil, dans un délai de x jours son point de vue, éventuellement accompagné de propositions de modification complémentaires relatives au projet modifié par l'Assemblée. Le projet modifié est réputé définitivement arrêté, à moins que, dans un délai de y jours après la communication de la Commission :
 - c) 1) le Conseil se prononce à la majorité simple dans un sens différent, conformément au point de vue de la Commission
 - d) 2) Le Conseil se prononce à la majorité qualifiée dans un sens différent, en s'écartant du point de vue de la Commission."

41. Cette proposition appelle de la part de votre Commission les commentaires suivants :

ad a) : Votre Commission est d'accord avec la proposition tendant à ce que le Parlement se prononce avec une certaine majorité.

ad b) : Cette proposition prévoit une participation importante de l'Exécutif : il est appelé à se prononcer auprès du Conseil sur les modifications proposées par le Parlement, et participe dans une certaine mesure à l'élaboration de la décision finale.

Votre Commission estime que l'Exécutif devrait plutôt se prononcer lors des débats budgétaires au sein du Parlement et donc auprès de ce dernier.

ad c) : la proposition introduit la notion de majorité simple pour s'écarter des modifications du Parlement ; dans le cas, il est vrai, où il y a accord entre le Conseil et l'Exécutif.

Rappelons que le projet de budget sur lequel portent les modifications du Parlement a été adopté par le Conseil en statuant à la majorité qualifiée. Toutefois, la majorité peut changer.

ad d) : le Conseil doit se prononcer sur les modifications du Parlement Européen, mais il lui suffit d'une majorité qualifiée pour s'en écarter même si l'Exécutif est d'accord avec le Parlement.

A part l'intervention de l'Exécutif, y a-t-il beaucoup de changements par rapport aux dispositions actuelles ?

Enfin, l'ensemble de cette proposition ne tient nullement compte des préoccupations déjà exprimées par le Parlement Européen quant au vote des dépenses de certains fonds alimentés au moyen de ressources propres.

42. La délégation allemande du Conseil a présenté la proposition suivante :

"Au cas où l'Assemblée apporte, à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité de ses membres, des modifications aux projets de budget de la C.E.E. et aux projets de budget de fonctionnement de la C.E.E.A., sans que ces modifications aient pour conséquence que le montant total des dépenses dépasse pour chacun des projets de budget le montant prévu par le Conseil, celui-ci, s'il désire s'écarter de ces modifications ne peut arrêter définitivement le budget qu'à l'unanimité".

43. Par rapport aux deux autres propositions, les commentaires suivants peuvent être faits :

L'unanimité requise pour permettre au Conseil de s'écarter des modifications du Parlement européen donnera davantage de force à ces dernières.

44. Enfin, le Conseil a été saisi par sa présidence d'une nouvelle proposition. Celle-ci tendrait à ce que chaque modification présentée par le Parlement fasse l'objet d'un vote du Conseil. La majorité de dix voix sur les 17 disponibles serait suffisante pour que la modification proposée par le Parlement Européen soit adoptée par le Conseil (Allemagne, France et Italie : 4 voix chacune, Belgique et Pays-Bas, 2 voix chacun, Luxembourg 1 voix.).

45. Ainsi le projet de budget modifié par le Parlement Européen serait définitivement arrêté s'il recueille au sein du Conseil une majorité qualifiée. Votre Commission estime que cette majorité est trop importante.

46. A l'occasion de l'examen des questions relatives au Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, le rapporteur a été saisi de la proposition résumée ci-après :

Dans les limites de l'article 203-3 et 4, le Conseil pourrait, dès à présent, établir une procédure selon laquelle :

1. un projet de budget, modifié par le Parlement en séance publique en présence de la Commission européenne et d'un commun accord avec elle, est présenté au Conseil ;
2. une procédure de vote plus stricte est instaurée au Parlement pour l'établissement du projet de budget. Le vote devrait se faire par appel nominal (de ce fait, le quorum doit être atteint) et le projet de budget devrait recueillir les 2/3 des suffrages exprimés ;

3. le Conseil, après délibération avec la Commission, arrête, à la majorité qualifiée, le budget ainsi présenté ;
4. le Conseil doit consulter le Parlement lorsqu'il désire s'écarter du projet de budget modifié par celui-ci. Il ne peut s'en écarter qu'en statuant à l'unanimité. Il arrête ensuite le budget en statuant à la majorité qualifiée.

Selon l'auteur de cette proposition, il n'y a rien dans cette procédure, résumée ici en quatre points, qui dérogerait aux dispositions de l'article 203-3 et 4. Il y a cependant un élément nouveau : les membres du Conseil peuvent décider qu'au cas où le Conseil entendrait s'écarter du projet de budget établi par le Parlement, il ne pourra le faire qu'à l'unanimité des voix. Cette proposition a par ailleurs été présentée en attendant une modification du traité qui accorderait au Parlement des pouvoirs plus adéquats en matière de droit budgétaire.

47. Votre Commission se rallie en général aux principes qui sont à la base de cette proposition et dont elle reprend un certain nombre d'éléments dans la proposition de synthèse qu'elle présente sous le paragraphe 54 du présent rapport.

48. La question s'est posée, d'autre part, de savoir s'il n'y aurait pas lieu de prévoir une commission paritaire Conseil-Parlement Européen pour arrêter définitivement le budget en cas de désaccord entre le Parlement et le Conseil.

49. Votre Commission considère cette question comme peu réaliste.

50. Il a été proposé aussi de faire arrêter le budget par une Commission groupant les six membres du Conseil ainsi que le Président du Parlement Européen et le Président de sa Commission des budgets.

Le Parlement retrouverait ainsi le quart des voix qu'il détient dans la Commission des quatre Présidents de la C.E.C.A..

51. Votre Commission estime que c'est le Parlement lui-même qui, dans le cadre d'une nouvelle procédure budgétaire, doit toujours être appelé à se prononcer.

B) PROPOSITION DE SYNTHESE DE LA COMMISSION DES BUDGETS

52. Après avoir examiné les diverses propositions et suggestions émanant de diverses sources, votre Commission a estimé devoir présenter à son tour une proposition pour l'ensemble de la procédure budgétaire.

Pour ce faire, votre Commission s'est basée d'abord sur l'expérience passée tant dans le domaine de la C.E.C.A. que dans celui des Traités de Rome.

Elle a ensuite estimé qu'il fallait éviter d'alourdir ou d'allonger démesurément la procédure.

Elle a enfin considéré qu'aussi longtemps que toutes les Communautés et demain la Communauté unique ne seraient pas entièrement financées au moyen de ressources propres, on ne pourrait s'orienter que vers une solution provisoire et transitoire.

53. Dans la recherche de celle-ci est apparue la nécessité d'assurer, dès à présent, un véritable et complet contrôle démocratique des ressources propres. Il a fallu tenir compte aussi du fait qu'avec la fusion des Exécutifs, on doit encore prendre en considération l'utilisation bien déterminée de ressources dont la nature ou l'origine est actuellement différente.

Il faudra donc, sous cette optique, que l'utilisation de recettes de nature différente soit bien établie au préalable.

En fait, les Traités, dans leur état actuel, répondent à cette préoccupation dans la plupart des cas. Il reste cependant à déterminer une clef de répartition pour les dépenses communes de fonctionnement, question qui sera traitée de façon plus approfondie dans le rapport que votre Commission présentera sur les problèmes budgétaires et administratifs de la fusion.

54. Finalement, votre Commission, en attendant la fusion des Communautés, présente la proposition suivante en ce qui concerne les dépenses administratives de la C.E.C.A. et toutes les dépenses de la C.E.E. et de l'Euratom :

Les articles 203 du Traité de la C.E.E., 177 du Traité de la C.E.E.A. et 78 §§ 1, 2 et 3 du Traité de la C.E.C.A. seraient remplacés par les dispositions suivantes :

- "1. L'exercice budgétaire commence le 1er janvier et s'achève le 31 décembre. (1)
2. Le Parlement Européen, la Haute Commission, le Conseil et la Cour dressent un état provisionnel de leurs dépenses. (inchangé)

La Haute Commission groupe ces états dans un avant-projet de budget. (inchangé)

Elle y joint un état récapitulatif des moyens de couverture distinguant l'origine des recettes et indiquant leurs nature et destination. (2)

Le Parlement Européen et le Conseil doivent être saisis de l'avant-projet de budget et de l'état récapitulatif au plus tard le 30 septembre de l'année qui précède celle de son exécution. (3)

Le Conseil consulte la Haute Commission et, le cas échéant, les autres institutions intéressées toutes les fois qu'il entend s'écarter de cet avant projet de budget. (inchangé)

3. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, établit le projet de budget et le transmet au Parlement Européen après y avoir joint un exposé détaillé des motifs d'ordre politique (4)

Le Parlement Européen doit être saisi de ce projet de budget au plus tard le 31 octobre de l'année qui précède celle de son exécution.

4. Si dans un délai de six semaines après communication du projet de budget, le Parlement Européen a donné son approbation ou n'a pas transmis de proposition de modification au Conseil, le projet de budget est réputé définitivement arrêté.
5. Si dans ce délai le Parlement Européen, statuant à la majorité des 2/3 des voix exprimées et à la majorité des membres qui le composent, a proposé des modifications, sans que celles-ci aient pour effet de porter le montant global des dépenses à un montant excédant celui prévu par la Haute Commission, le projet de budget ainsi modifié est renvoyé au Conseil (5)

Pour la justification voir :

- | | | |
|-----|----|-------------|
| (1) | §§ | 33-34-35 |
| (2) | §§ | 9 et 53 |
| (3) | §§ | 25-26 et 27 |
| (4) | §§ | 28 et 29 |
| (5) | §§ | 39-41 et 63 |

6. Le projet de budget modifié par le Parlement européen, ayant statué dans les conditions ci-dessus, est réputé définitivement arrêté à moins que le Conseil ne s'en écarte en statuant :
- à l'unanimité, lorsqu'il s'agit de modifications ayant trait aux prévisions de dépenses financées au moyen de ressources propres;
 - à la majorité qualifiée pour les autres dépenses y compris les dépenses administratives. (1)

Après avoir ainsi statué, le Conseil arrête définitivement le budget. Le Conseil publie le budget au Journal Officiel en y annexant les résultats de ses votes et de ceux du Parlement Européen. (nouveau) (2)

7. L'établissement du budget vaut autorisation et obligation pour la Haute Commission de percevoir le montant des recettes correspondantes, conformément aux dispositions des articles 49 et 50 du Traité de la C.E.C.A., 200 et 201 du Traité de la C.E.E. et 172 et 173 du Traité de la C.E.E.A."

55. Cette proposition de procédure budgétaire ne concerne évidemment pas les dépenses de la Haute Autorité et qui seront gérées par la Haute Commission, autres que celles faisant l'objet de son état prévisionnel des dépenses administratives.

56. Cependant et pour donner toute la suite voulue à la résolution votée par le Parlement Européen le 27 juin 1963 et rappelée sous le paragraphe 1 du présent rapport, il conviendrait de prévoir en ce qui concerne la fixation du taux du prélèvement la procédure suivante :

"La Haute Autorité soumet au Parlement Européen ses propositions en vue de la fixation du taux des prélèvements. Le Parlement Européen peut présenter des modifications. Celles-ci sont obligatoires pour la Haute Autorité lorsqu'elles ont été émises à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des membres composant le Parlement européen."

Pour la justification voir :

(1) §§ 19-20-21-22-39-41-53

(2) §§ 43 et 58

CHAPITRE III

Les améliorations de forme et de procédure avant la
fusion des Exécutifs

57. Il conviendrait d'abord de confirmer les améliorations déjà obtenues, à savoir :

- a) transmission des avant-projets de budget à tous les membres au même moment où les Conseils en sont saisis ;
- b) participation des Conseils aux débats budgétaires en séance publique ;
- c) participation des Conseils à la réunion de la Commission parlementaire lors de l'examen par celle-ci des projets de budget ;
- d) introduction générale des Exécutifs à leur propre état prévisionnel ;
- e) exposé politique des motifs des Conseils ;
- f) consultation préalable sur le taux du prélèvement de la C.E.C.A.

58. Les améliorations supplémentaires suivantes seraient à demander :

- a) amélioration de l'exposé des motifs ;
- b) les budgets arrêtés par les Conseils devraient être publiés au Journal Officiel beaucoup plus rapidement.

La publication au Journal Officiel devrait comprendre :

- i) l'exposé général des motifs des Conseils ;
- ii) l'exposé des motifs des Exécutifs en introduction à leur propre état prévisionnel ;
- iii) en annexe, l'in-extenso de l'avis du Parlement Européen.

- c) les Commissions exécutives devraient, lors de la consultation du Parlement Européen, d'une part, exposer clairement les répercussions qui, à leur avis, peuvent résulter des modifications proposées par les Conseils et, d'autre part, prendre position sur les amendements présentés par le Parlement et, s'ils sont d'accord avec ceux-ci, s'engager à les soutenir auprès des Conseils.

59. Quant au fond, la thèse selon laquelle les Traités de Rome indiquent que les Conseils doivent se prononcer sur le projet de budget modifié par le Parlement Européen, devrait être développée et mise en oeuvre.

60. Il devrait être entendu que les Conseils ne donnent décharge sur l'exécution du budget qu'après que le Parlement Européen lui-même se soit prononcé sur les comptes de l'exercice écoulé et sur le rapport de la Commission de contrôle.

CHAPITRE IV

L'organisation des travaux du Parlement Européen
et de ses organes

61. Le débat budgétaire devrait de plus en plus avoir une portée politique.

Il devrait être introduit par un exposé

- des Exécutifs

- des Conseils

sur leur programme d'action et l'orientation de leurs activités.

Ces exposés devraient faire apparaître, en outre, comment le budget proposé constitue l'expression comptable de la politique qui en est à la base.

62. La clôture du débat budgétaire pourrait se faire non plus par le vote de la résolution de la Commission parlementaire compétente, mais sur la base du rapport de celle-ci, par le vote du budget lui-même, par exemple, chapitre par chapitre.

63. Le vote du budget devrait recueillir un certain quorum et une majorité à fixer. Il se ferait par appel nominal.

64. Pour éviter le renvoi du budget pour avis à d'autres commissions (ce qui est particulièrement difficile en raison des délais très courts dont on dispose), la Commission des budgets et de l'administration pourrait, lors de son examen du budget, être élargie par un certain nombre de parlementaires qui en seraient ainsi membres de droit. Elle laisse le soin au Bureau élargi de mettre en oeuvre cette suggestion.

o

o

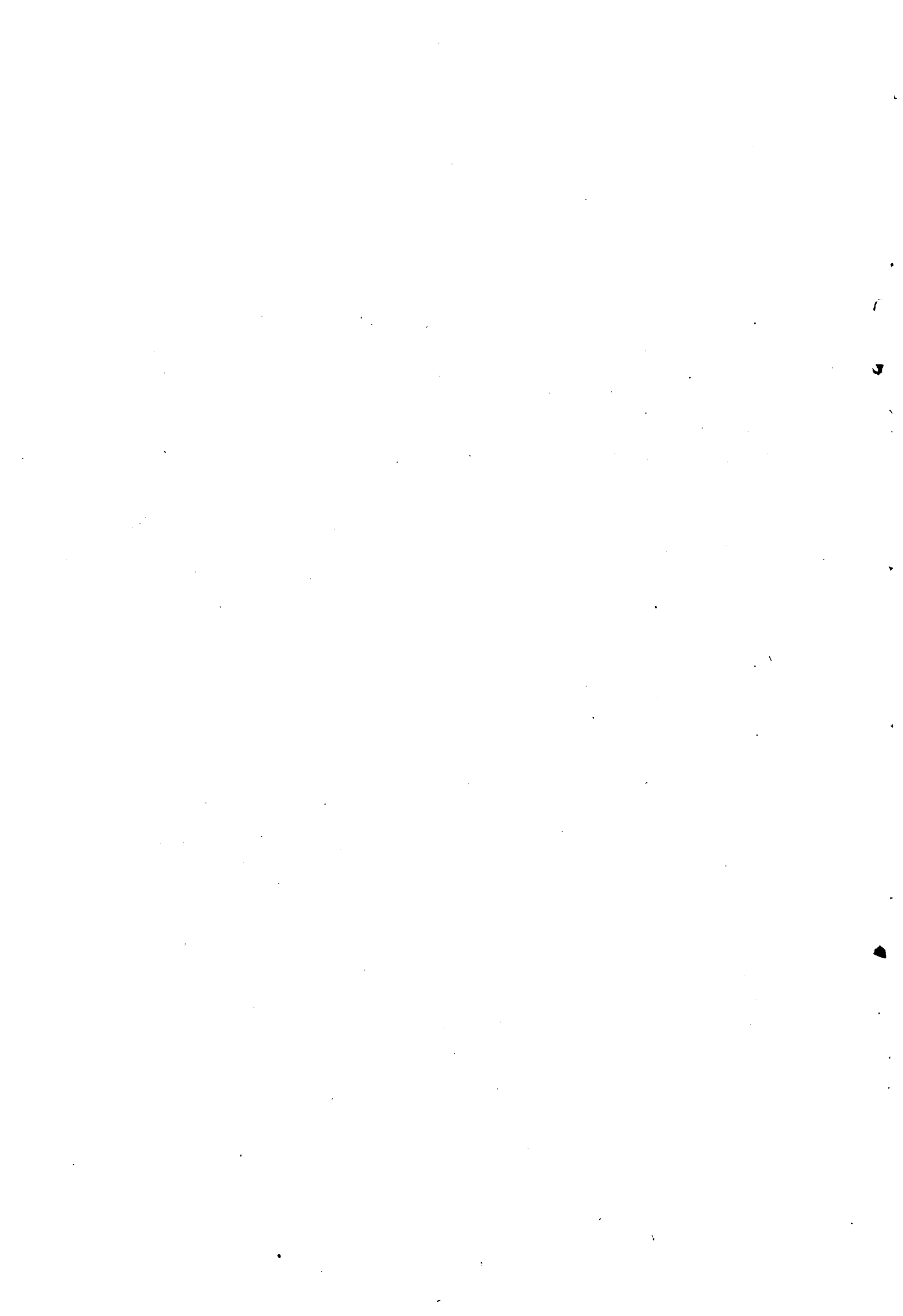
o

65. Les propositions présentées par votre Commission ne donneront pas encore un pouvoir budgétaire complet au Parlement Européen. Le pouvoir budgétaire sera partagé entre le Parlement et le Conseil. Mais il s'agit d'un partage équitable aussi longtemps qu'il y aura encore des contributions des Etats membres et donc d'une proposition réaliste.

Cette proposition devra être revue au moment - que votre Commission souhaite très proche - où toutes les dépenses seront entièrement couvertes par des ressources propres. Cela devrait se réaliser au plus tard au moment de la fusion des Communautés.

66. Au terme de ses travaux, votre Commission tient à exprimer sa conviction que le Parlement Européen exercera ainsi en pleine responsabilité les pouvoirs budgétaires qu'il se doit de réclamer.

Enfin, votre Commission voudrait rappeler - comme l'a d'ailleurs exposé également M. Valéry Giscard d'Estaing lors d'un débat devant le Parlement - que les législateurs ont généralement confié aux représentants des populations et donc des contribuables, réunis en séance plénière, le droit d'approbation des dépenses, parce qu'il est évident que les représentants des intéressés directs veilleront toujours à fixer le montant des dépenses au strict minimum nécessaire en ayant le souci constant, à la fois de permettre le fonctionnement des institutions, le mécanisme économique et politique et de maintenir le montant des dépenses à un niveau aussi bas que possible.



l'avis du Parlement Européen sur le taux du prélèvement si celui-ci a été exprimé à la majorité des membres qui le composent,

i) - insistant à nouveau pour qu'un véritable contrôle démocratique soit effectué sur les dépenses dont les moyens de couverture échappent de plus en plus au contrôle des parlements nationaux,

j) - vu le rapport de sa Commission des budgets et de l'administration (doc.No 28, 1964-65)

k) - entendant pleinement prendre sa responsabilité dans le domaine budgétaire,

1. PROPOSE que, dès le moment de la fusion des Exécutifs et en attendant la fusion des Communautés, les articles 203 du Traité de la C.E.E., 177 du Traité de la C.E.E.A. et 78 §§ 1, 2 et 3 du Traité de la C.E.C.A. soient remplacés par les dispositions suivantes :

"1. L'exercice budgétaire commence le 1er janvier et s'achève le 31 décembre.

2. Le Parlement Européen, la Haute Commission, le Conseil et la Cour dressent un état prévisionnel de leurs dépenses.

La Haute Commission groupe ces états dans un avant-projet de budget.

Elle y joint un état récapitulatif des moyens de couverture distinguant l'origine des recettes et indiquant leurs nature et destination.

Le Parlement Européen et le Conseil doivent être saisis de l'avant-projet de budget et de l'état récapitulatif au plus tard le 30 septembre de l'année qui précède celle de son exécution.

Le Conseil consulte la Haute Commission et, le cas échéant, les autres institutions intéressées toutes les fois qu'il entend s'écarter de cet avant-projet de budget.

3. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, établit le projet de budget et le transmet au Parlement Européen après y avoir joint un exposé détaillé des motifs d'ordre politique.

Le Parlement Européen doit être saisi de ce projet de budget au plus tard le 31 octobre

PROPOSITION DE RESOLUTION

relative

au renforcement des pouvoirs budgétaires

du Parlement Européen

LE PARLEMENT EUROPEEN,

a) - vu sa résolution sur ses pouvoirs et compétences du 27 juin 1963,

b) - soulignant à nouveau la nécessité de renforcer ses pouvoirs, notamment dans le domaine budgétaire afin de développer la démocratisation nécessaire dans le fonctionnement de la Communauté européenne,

c) - vu la décision de principe favorable prise par les Conseils à l'égard de la fusion des Exécutifs et éventuellement des Communautés,

d) - considérant les implications budgétaires résultant de cette décision déjà au moment de la mise en oeuvre de la fusion des Exécutifs,

e) - prenant en considération l'hypothèse selon laquelle la Commission des quatre Présidents, autorité budgétaire de la C.E.C.A., viendrait à disparaître,

f) - constatant que l'Exécutif unique disposera, dès sa mise en place, d'importantes ressources propres dont la principale sera alors constituée par les recettes du prélèvement C.E.C.A. et, dans une mesure moindre, par les prélèvements établis en application du règlement instituant le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole,

g) - rappelant que, lorsqu'il s'est prononcé sur ce dernier règlement, il a fait valoir que l'avis qu'il est appelé à émettre sur les dépenses entraînées par celui-ci devra être suivi par les Conseils à moins que ces derniers ne prennent une décision contraire à l'unanimité,

h) - rappelant que dans sa résolution du 27 juin 1963 il a fait valoir que la Haute Autorité ne devra pas s'écarter de

de l'année qui précède celle de son exécution.

4. Si dans un délai de six semaines après communication du projet de budget, le Parlement Européen a donné son approbation ou n'a pas transmis de propositions de modification au Conseil, le projet de budget est réputé définitivement arrêté.
5. Si dans ce délai le Parlement Européen, statuant à la majorité des 2/3 des voix exprimées et à la majorité des membres qui le composent, a proposé des modifications, sans que celles-ci aient pour effet de porter le montant global des dépenses à un montant excédant celui prévu par la Haute Commission, le projet de budget ainsi modifié est renvoyé au Conseil.

Le projet de budget modifié par le Parlement Européen, ayant statué dans les conditions ci-dessus, est réputé définitivement arrêté à moins que le Conseil ne s'en écarte en statuant :

- à l'unanimité, lorsqu'il s'agit de modifications ayant trait aux prévisions de dépenses financées au moyen de ressources propres;
- à la majorité qualifiée pour les autres dépenses y compris les dépenses administratives.

Après avoir ainsi statué, le Conseil arrête définitivement le budget et le publie au Journal Officiel en y annexant les résultats de ses votes et de ceux du Parlement Européen.

7. L'établissement du budget vaut autorisation et obligation pour la Haute Commission de percevoir le montant des recettes correspondantes, conformément aux dispositions des articles 49 et 50 du Traité de la C.E.C.A., 200 et 201 du Traité de la C.E.E. et 172 et 173 du Traité de la C.E.E.A."

2. PRECISE que la proposition ci-dessus ne porte pas sur l'activité financière et budgétaire de la Haute Autorité concernant les dépenses autres que celles faisant l'objet de son état prévisionnel des dépenses administratives.
3. PROPOSE que le paragraphe 2 de l'article 50 du Traité de la C.E.C.A. soit complété comme suit :

"La Haute Autorité soumet au Parlement Européen ces propositions en vue de la fixation du taux des prélèvements.

Le Parlement Européen peut présenter des modifications. Celles-ci sont obligatoires pour la Haute Autorité, lorsqu'elles ont été émises à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des membres composant le Parlement Européen."

4. ENTEND que les Conseils ne donnent déchargé sur l'exécution du budget qu'après que le Parlement Européen lui-même se soit prononcé sur les comptes de l'exercice écoulé et sur le rapport des instances de contrôle.
5. SOUHAITE que le débat budgétaire prenne de plus en plus une portée politique et que, pour ce faire, il soit introduit par un exposé des Exécutifs et des Conseils sur leur programme d'action et leurs activités, cet exposé devant faire apparaître, en outre, comment les budgets proposés constituent l'expression comptable de la politique qui en est à la base.
6. SE DECLARE D'ACCORD pour que la clôture du débat budgétaire se fasse par le vote du budget lui-même, chapitre par chapitre, par appel nominal et recueille donc le quorum et la majorité prévus dans la proposition faisant l'objet du point 1 de la présente résolution.
7. CHARGE son Président de transmettre la présente résolution aux Conseils et aux Exécutifs avec le rapport de sa Commission des budgets et de l'administration (doc. 28) en les invitant, chacun en ce qui le concerne, à prendre rapidement les mesures nécessaires pour la mise en oeuvre de celle-ci.