

Communautés européennes

PARLEMENT EUROPÉEN

Documents de séance

1972 - 1973

AUG 1 1972

4 juillet 1972

DOCUMENT 72/72

Rapport

fait au nom de la commission des finances et des budgets

sur la suite à donner aux accords d'avril 1970 sur l'extension des pouvoirs
budgétaires du Parlement européen

Rapporteur: M. Georges SPÉNALE
Président de la commission

En ses réunions des 6 et 13-14 juin 1972, la commission des finances et des budgets a examiné le problème de l'extension des pouvoirs budgétaires du Parlement européen.

Elle a estimé, eu égard aux engagements pris par la Commission des Communautés lors du traité du 22 avril 1970 de soumettre de nouvelles propositions en la matière, devoir présenter une proposition de résolution sous forme de rapport au Parlement sur ce problème qui revêt, au moment présent, un caractère d'urgence particulièrement marqué.

Le 14 juin 1972, la commission des finances et des budgets a renouvelé à M. SPENALE le mandat de rapporteur.

Le projet de proposition de résolution établi par le rapporteur sur la "suite à donner aux accords d'avril 1970 sur l'extension des pouvoirs budgétaires du Parlement européen" a été examiné et adopté au cours de la même réunion.

Etaient présents : M. Spénale, Président ; MM. Arndt, Artzinger, Beylot, Durand, Fabbrini, Gerlach, Habib-Deloncle (suppléant M. Borocco), Koch, Notenboom, Rossi.

S O M M A I R E

	<u>Page</u>
A. PROPOSITION DE RESOLUTION	5
B. EXPOSE DES MOTIFS	7

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 RESOLUTION

sur la suite à donner aux accords d'avril 1970 sur l'extension des pouvoirs budgétaires du Parlement européen

Le Parlement européen,

sur la base des déclarations de la Commission et du Conseil des Communautés, émises au moment de la signature du Traité du 22 avril 1970 (1), relatif à la modification de certaines dispositions budgétaires des traités de Rome et de Paris, et annexées à ce même Traité :

I - rappelant, que le 22 avril 1970 :

A) la Commission a :

- a) regretté que les décisions prises par le Conseil n'aient pas tenu un compte suffisant des avis du Parlement ;
- b) souligné que "de toute manière, l'extension des pouvoirs budgétaires du Parlement européen devra être reconsidérée en temps utile et au plus tard en 1972, avant qu'entrent en vigueur les dispositions arrêtées pour la période normale de 1974-75";
- c) affirmé : "son intention de déposer, postérieurement à la ratification par tous les Etats membres du Traité signé le 22 avril et au plus tard dans un délai de deux ans, des propositions en cette matière" ;

B) le Conseil a déclaré que "conformément à la procédure de l'article 236 du Traité, il examinera ces propositions à la lumière des débats qui auront lieu dans les Parlements des Etats membres, de l'évolution de la situation européenne et des problèmes institutionnels que posera l'élargissement de la Communauté" ;

C) le Parlement a pris acte, dans sa résolution du 13 mai 1970 (2), de ces déclarations de la Commission et du Conseil, et c'est en considération de ces engagements qu'il a recommandé aux Parlements nationaux la ratification des Accords du 22 avril 1970, demandant, entre autre, "qu'à l'occasion du débat de ratification devant les parlements nationaux, ceux-ci acceptent de tenir compte de l'attitude formulée par le Parlement européen dans la présente résolution, et de défendre la nécessité de garantir un contrôle parlementaire réel sur les ressources communes qui échappent désormais à toute appréciation des parlements nationaux" ;

II - soulignant que, lors des débats de ratification devant les parlements des Etats membres :

(1) JO n° L 2 du 2.1.1971, p. 1

(2) JO n° C 65 du 5.6.1970, p. 32

- A) les engagements de la Commission et du Conseil, et la position du Parlement européen ont été parmi les arguments essentiels qui ont permis la ratification, par des majorités massives, des traités du 22 avril 1970 ;
- B) les débats devant ces Parlements ont révélé une volonté quasi-unanime de voir renforcer les pouvoirs du Parlement européen, particulièrement dans le domaine budgétaire ;

III - notant enfin :

- A) que le renforcement des pouvoirs budgétaires lié à l'institution des ressources propres des Communautés et les engagements pris par les institutions au moment de la signature du traité du 22 avril 1970, ont été connus et n'ont été contestés par les nouveaux pays adhérents à la Communauté ;
- B) qu'en conséquence de nouvelles propositions de la Commission pour renforcer les pouvoirs budgétaires du Parlement représentent la réalisation d'un engagement antérieur essentiel sans aucune improvisation institutionnelle

IV - vu le rapport de sa commission des finances et des budgets (doc. 72/72).

1. invite la Commission des Communautés à présenter, sans délai, des propositions tendant à renforcer les pouvoirs budgétaires du Parlement ;
2. déplore que la Commission des Communautés, contrairement aux engagements formels qu'elle avait pris au moment de la signature du traité du 22 avril 1970, n'ait pas été jusqu'ici en mesure de présenter, dans le cadre de la procédure communautaire, des propositions tendant à renforcer les pouvoirs budgétaires du Parlement ;
3. estime, dans ces conditions, qu'il lui appartiendra d'élaborer, éventuellement de sa propre initiative, de telles propositions et charge sa commission des finances et des budgets de les préparer pour sa prochaine session ;
4. charge son président de transmettre la présente résolution et le rapport y afférent à la Commission et au Conseil des Communautés.

B.

EXPOSE DES MOTIFS

1. Dans cet exposé des motifs, le rapporteur reprend, en synthèse, les éléments développés lors des échanges de vues que la commission des finances a eus, les 6 et 13-14 juin 1972, sur le problème de la suite à donner aux accords d'avril 1970 concernant l'extension des pouvoirs budgétaires du Parlement européen et qui ont abouti à l'adoption de la proposition de résolution soumise au Parlement.

I - L'état et le sens de la procédure

2. Quand le Parlement européen, en 1969 et en 1970, a examiné les propositions concernant l'institution de ressources propres et l'élargissement de ses pouvoirs budgétaires, il a mis l'accent :

- sur le fait que les Parlements nationaux perdaient inévitablement, sur les moyens du budget communautaire, le pouvoir de contrôle (qu'ils exerçaient précédemment à l'occasion du vote des contributions financières nationales). Une exigence essentielle en découlait, à savoir : ne pas réduire le contrôle parlementaire global sur le niveau et l'utilisation des ressources communes et confier, par conséquent, au Parlement européen des pouvoirs accrus par une redistribution des pouvoirs budgétaires détenus au sein des Communautés par le Conseil ;
- sur le fait que l'institution de ressources propres et le traité du 22 avril constituaient certes un jalon essentiel dans l'histoire du développement des Communautés, mais que leurs conséquences dynamiques étaient tout aussi importantes que les décisions elles-mêmes et devaient amener :
 - d'une part, à permettre au Parlement d'exercer la totalité du contrôle budgétaire (c'est-à-dire non seulement le contrôle des ressources, mais encore, ce qui est le droit normal d'une institution parlementaire, le consentement de l'utilisation des recettes, c'est-à-dire le consentement des dépenses) ;
 - d'autre part, à considérer les dispositions arrêtées par le Conseil, non pas comme intangibles, mais comme la première réalisation marquant seulement le début d'une période évolutive de l'extension des pouvoirs du Parlement européen (résolution du 13.5.1970).A cet égard en effet, les propositions du Conseil matérialisées par les traités du 22 avril étaient nettement insuffisantes en elles-mêmes. Mais elles s'accompagnaient d'une déclaration, en date du 22 avril, disant notamment :

"1. Lors de la signature du traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, le Conseil a pris note avec attention des points de vue exprimés par l'Assemblée qui lui furent communiqués par les résolutions des 10 décembre 1969, 3 février et 11 mars 1970, et par un aide-mémoire du 19 avril 1970.

2. En conséquence, la Commission a fait connaître au Conseil son intention de déposer, postérieurement à la ratification par tous les Etats membres du traité signé le 22 avril et au plus tard dans un délai de deux ans, des propositions en cette matière.

3. Le Conseil, conformément à la procédure de l'article 236 du traité, examinera ces propositions à la lumière des débats qui auront lieu dans les Parlements des Etats membres, de l'évolution de la situation européenne et des problèmes institutionnels que posera l'élargissement de la Communauté".

3. C'est en fonction de ces engagements que le Parlement européen a invité les Parlements des Etats membres à ratifier le traité et les décisions d'avril 1970.

4. Ainsi, toutes les institutions de la Communauté se trouvaient engagées à reprendre cette procédure au printemps 1972.

5. Les débats de ratification ont démontré, pour ce qui est des pouvoirs budgétaires du Parlement européen, la volonté des Parlements nationaux de considérer le traité du 22 avril non pas comme un point d'arrivée, mais comme une base de départ. En effet, ces parlements se sont exprimés, dans leur très large majorité, pour un renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement, et cette opinion a été aussi celle de certains opposants qui ont estimé ne pas pouvoir voter pour la ratification, en raison notamment de l'insuffisance du renforcement des pouvoirs, prévu au traité de 1970.

6. Ces ratifications, faits politiques de la plus haute importance, soulignent les conditions que les institutions nationales, qui se sont volontairement et souverainement dessaisies, souhaitent voir réaliser en contrepartie de leur dessaisissement.

Il appartient notamment au Parlement européen de faire respecter les tendances et les volontés qui se sont manifestées de façon largement majoritaire dans les Parlements nationaux.

D'autre part, les engagements pris par la Commission des Communautés et le Conseil s'en trouvent singulièrement renforcés.

II - Les arguments dilatoires

7. Cependant, la Commission des Communautés n'a pas déposé les propositions nouvelles promises voici deux ans et il n'est pas certain qu'il soit dans ses intentions de le faire.

Deux circonstances lui fournissent à cet égard des arguments dilatoires :

A. Le Sommet

B. L'élargissement

A. Le Sommet

8. La commission des finances est convaincue de l'importance des Sommets, dans la mesure où ils permettent de préciser les domaines où existe, au niveau le plus élevé des responsabilités exécutives nationales, une convergence des volontés politiques pour des progrès de l'intégration européenne.

9. A cet égard, le Sommet qui doit se tenir dans les mois prochains paraît tout à fait nécessaire dans la perspective de l'élargissement.

Il convient, en effet, non seulement de faire le point pour les Six, en vue de nouvelles impulsions, mais encore et surtout de vérifier et de mesurer la convergence des points de vues entre les Six et les Quatre sur les orientations dominantes à donner aux Communautés pour les premières années à Dix.

10. Il reste toutefois que ces réunions, malgré leur importance, ne peuvent donner que des impulsions.

En effet, après chaque Sommet, il n'existe d'autre moyen juridique de réaliser ces impulsions que d'utiliser les procédures instituées par les traités existants. C'est-à-dire les procédures communautaires internes.

11. Si l'on conjugue ces deux affirmations,

- 1) les Sommets doivent apporter des impulsions nouvelles,
- 2) ces impulsions sont à réaliser à travers les procédures définies par les traités,

on doit, en bonne logique, en déduire que les Sommets ne sauraient servir d'argument dilatoire pour ne pas poursuivre des progrès institutionnels qui ont déjà fait l'objet de telles impulsions et qui se trouvent déjà engagés selon les procédures internes.

S'ils pouvaient servir à justifier l'arrêt de telles procédures alors il faudrait avoir la plus grande méfiance à l'égard des Sommets qui doivent être des éléments moteurs et non des freins.

12. On prétend que, le 22 avril 1970, ce Sommet était imprévisible. Mais les Sommets sont toujours imprévisibles !

Et si l'on doit déjà admettre que le Sommet suivant pourra remettre en cause les procédures engagées en conséquence du Sommet prochain, quelle confiance accorder à ce Sommet prochain et aux Sommets suivants ?

13. On prétend encore que ce Sommet est exceptionnel. Mais tous les Sommets sont exceptionnels !

Il reste cependant, et il faut bien le considérer, que ce Sommet est celui de l'élargissement. C'est un élément important qu'il convient d'examiner avec attention. Et d'abord pour constater que l'élargissement n'était pas imprévisible au regard du problème en débat puisque la déclaration du 22 avril 1970 indique que "Le Conseil ... examinera ces propositions à la lumière ... des problèmes institutionnels que posera l'élargissement de la Communauté".

14. La Commission n'a fait aucune réserve à ce sujet et elle s'est engagée inconditionnellement à faire des propositions pour l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen, propositions que le Conseil examinera en tenant compte de l'élargissement.

15. Le Conseil, pour sa part, s'est affirmativement engagé à les examiner et non à les examiner éventuellement en fonction de l'élargissement.

16. Ainsi, il existait au printemps 1970 des engagements sans équivoque des trois Institutions et une volonté politique sans faille dans notre Assemblée pour l'accroissement de ses pouvoirs budgétaires, selon les procédures internes. On ne voit pas ce qui aurait pu la modifier depuis lors.

B. L'élargissement

17. Depuis lors deux événements essentiels se sont produits :

a) les Parlements des Six ont ratifié les accords de Luxembourg avec les arguments qui ont été évoqués plus haut,

b) quatre pays ont demandé leur adhésion et des négociations détaillées ont permis d'aboutir à un accord que certains de ces pays doivent encore ratifier.

18. Ces quatre pays ont eu connaissance des traités d'avril 1970 et des résolutions et déclarations annexées. Ils y ont donné leur agrément sans réserve; ils savent qu'une procédure, en principe, est en cours et ils n'ont formulé aucune objection contre son déroulement.

Il n'y a donc, à leur égard, aucune initiative imprévue ni aucune "improvisation institutionnelle".

19. En résumé, des engagements ont été formulés dont chacun a pris acte; les Parlements nationaux ont souhaité que les pouvoirs du Parlement européen soient développés dans le sens de la déclaration d'avril 1970, les pays adhérents informés n'ont formulé aucune réserve; il n'existe donc aucun motif valable pour ne pas engager les procédures prévues.

En conséquence, la résolution soumise au Parlement européen résume en ses considérants les arguments évoqués ci-avant et demande à la Commission de déposer ses propositions sans autre retard.

20. Si la Commission ne peut se résoudre à présenter ces propositions, le Parlement devra les élaborer lui-même dans la pleine conscience de ses responsabilités pour le développement de la démocratie européenne et l'avenir des Communautés.

Nous savons, en effet, qu'au fur et à mesure que se développeront les politiques communes et que de nouvelles compétences seront transférées aux Institutions communautaires, le besoin de légitimation démocratique sera de plus en plus fort aux yeux des peuples européens et des Parlements nationaux.

Dépassant la querelle "Fédération-Confédération", qui est surtout un problème de finalité, nous disons que, quant aux voies de passage, la Communauté bien avant ces termes doit choisir d'être, à suffisance, une démocratie parlementaire, ou qu'elle ne sera pas, parce qu'elle échouera en chemin.

21. A cet égard, il n'y aura aucune raison de croire que les autres Institutions sont prêtes, quels que soient leurs discours et leurs

engagements, à préparer la voie même à un minimum de démocratie parlementaire aussi longtemps que, sur le plan des pouvoirs budgétaires, elles refuseront au Parlement européen, héritier naturel des Parlements nationaux, les pouvoirs de contrôle dont ceux-ci sont dessaisis.

La résolution proposée définit, par delà les discours trop abondants et les progrès trop insuffisants, une attitude lucide et responsable dans un domaine essentiel pour le dialogue interinstitutionnel et l'équilibre démocratique des pouvoirs concrets.