

PARLEMENT EUROPÉEN      SECRÉTARIAT

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA DOCUMENTATION PARLEMENTAIRE ET DE L'INFORMATION

**Les ressources propres  
aux Communautés européennes  
et les pouvoirs budgétaires  
du Parlement européen**

**LES DÉBATS DE RATIFICATION**

Analyse de documents

**Préface**  
de **Walter Behrendt**

Président  
du Parlement européen

**Introduction**  
de **Georges Spénale**

Président  
de la commission  
des finances et des budgets



Octobre 1971

**PARLEMENT EUROPÉEN**

**SECRETARIAT**

**DIRECTION GÉNÉRALE DE LA DOCUMENTATION PARLEMENTAIRE ET DE L'INFORMATION**

**Les ressources propres  
aux Communautés européennes  
et les pouvoirs budgétaires  
du Parlement européen**

**LES DÉBATS DE RATIFICATION**

**Analyse de documents**

Préface de Walter Behrendt

Introduction de Georges Spénale

Octobre 1971



## PRÉFACE

*Le 1<sup>er</sup> janvier 1971 a marqué pour le Parlement européen une étape nouvelle de son histoire : le traité de Luxembourg du 22 avril 1970 confère à la vie communautaire un caractère un peu plus démocratique.*

*Le Parlement européen peut désormais arrêter lui-même son propre budget, ce qui est dans la nature des choses. D'autre part, au cours d'une première étape, s'étendant jusqu'à la fin de 1974, il pourra proposer des modifications au projet de budget des Communautés européennes, qui obligeront le Conseil à trouver une majorité pour les repousser. A partir de 1975, le Parlement pourra arrêter définitivement la partie disponible du budget.*

*Le texte du traité de Luxembourg a donné lieu à des interprétations divergentes sur le droit, jugé essentiel pour le Parlement européen, de rejeter globalement le budget afin de susciter de nouvelles propositions budgétaires.*

*Pour sa part, la Commission des Communautés européennes estime qu'il n'a pas été suffisamment tenu compte de ses propositions, qui visaient à donner au Parlement européen le pouvoir budgétaire final. C'est pourquoi elle s'est engagée à présenter « postérieurement à la ratification par tous les États membres du traité signé le 22 avril et au plus tard dans un délai de deux ans des propositions en la matière ».*

*Le Conseil lui-même a reconnu que le traité de Luxembourg ne constituait qu'un premier pas, puisqu'aussi bien il a accepté d'examiner les propositions de la Commission à la lumière des débats qui auront lieu dans les Parlements des États membres, de l'évolution de la situation européenne et des problèmes institutionnels que posera l'élargissement de la Communauté.*

*Il est possible actuellement de dégager le premier de ces trois éléments : l'opinion d'ensemble des Parlements nationaux sur l'accroissement des pouvoirs budgétaires et législatifs du Parlement européen. Tel est l'objet de la présente publication qui se présente comme un large résumé des débats, de nature à faciliter l'appréciation politique.*

*Il est surprenant de constater à quel point l'appréciation que portent les députés nationaux sur le droit budgétaire des Parlements est divergente. Cette tradition démocratique est certes profondément ancrée dans les mœurs, mais semble avoir perdu de sa vigueur. Si nous voulons que l'entité politique plus large à laquelle nous aspirons soit également une démocratie parlementaire, l'obtention de pouvoirs législatifs passe nécessairement par l'acquisition des droits budgétaires.*

*Cette publication a pour but d'apporter une contribution à la poursuite de nos efforts pour faire du Parlement européen l'élément moteur qui puisse garantir le caractère*



*démocratique de la Communauté afin que cette Communauté vive, poursuive son développement et soit gouvernée selon les vœux du peuple européen.*

*Au cours des années 1970, les États membres se sont engagés à resserrer les liens économiques qui les unissent. Petit à petit, la Communauté s'affirme aussi comme une entité politique sur la scène mondiale.*

*Elle ouvre ses portes à d'autres États européens. Ces étapes nouvelles et importantes de l'intégration européenne ne peuvent à aucun moment faire perdre de vue que la démocratie est la garantie de la liberté et du progrès social. Dans cette Communauté européenne, le Parlement européen s'est engagé à promouvoir ces libertés et ce progrès social. Il le fera d'autant mieux lorsqu'il disposera de véritables pouvoirs législatifs et budgétaires.*

Walter BEHRENDT  
*Président du Parlement européen*

## Sommaire

Introduction . . . . .	13
Les principaux arguments développés lors des débats de ratification . . . . .	27
Considérations générales . . . . .	27
I — L'autonomie financière des Communautés . . . . .	28
II — L'insuffisance des pouvoirs octroyés au Parlement européen . . . . .	30
a) Les dépenses obligatoires . . . . .	30
b) Le droit de rejet global du budget . . . . .	31
c) L'octroi de pouvoirs législatifs au Parlement européen . . . . .	34
d) Le renforcement des liens entre le Parlement européen et les Parlements des États membres . . . . .	35
III — La constitutionnalité des textes soumis à la ratification . . . . .	36
 Chapitre I — Belgique . . . . .	 39
I — Chambre des représentants . . . . .	41
1. Le rapport établi par M. Radoux au nom de la commission des affaires étrangères . . . . .	41
2. L'avis du Conseil d'État . . . . .	43
3. Les débats en séance plénière . . . . .	45
MM. Radoux . . . . .	45
Moulin . . . . .	46, 51
Nothomb . . . . .	46
Califice . . . . .	48
Dewulf . . . . .	49
Van der Elst . . . . .	50
Glinne . . . . .	52
Harmel . . . . .	53
II — Sénat . . . . .	55
1. Le rapport présenté par M. Dehousse au nom de la commission des affaires étrangères . . . . .	55
2. Les débats en séance plénière . . . . .	56
MM. Dehousse . . . . .	57
Leynen . . . . .	58

de Stexhe . . . . .	59
Leemans . . . . .	59
Merchiers . . . . .	59
Harmel . . . . .	59
Chapitre II — République fédérale d'Allemagne . . . . .	61
I — Bundestag . . . . .	63
1. L'avis de la commission du budget . . . . .	63
2. Les débats au Bundestag . . . . .	64
MM. Brandt. . . . .	64
Barzel . . . . .	66
Apel . . . . .	67
Borm . . . . .	67
Wagner . . . . .	68
Moersch . . . . .	72
von Bülow . . . . .	75
Schiller . . . . .	77
Blumenfeld . . . . .	78
Rutschke . . . . .	78
M <sup>me</sup> Focke . . . . .	79
MM. Marx . . . . .	80
Lautenschlager . . . . .	80
3. La résolution . . . . .	80
II — Bundesrat . . . . .	82
M <sup>me</sup> Focke . . . . .	82
Chapitre III — France . . . . .	83
I — Assemblée nationale. . . . .	85
1. L'avis de la commission des lois constitutionnelles . . . . .	85
2. La décision du Conseil constitutionnel . . . . .	86
3. Les débats en séance plénière . . . . .	87
MM. de la Malène . . . . .	87
Schumann . . . . .	88, 98
Odru . . . . .	90
Soisson . . . . .	91
D'Ornano . . . . .	91
Spénale . . . . .	91
Triboulet . . . . .	93
Rossi . . . . .	95
Vendroux . . . . .	95
Habib-Deloncle . . . . .	96
de Broglie . . . . .	97
Bousquet . . . . .	97

II — Sénat . . . . .	99
Les débats en séance plénière . . . . .	99
MM. Legaret . . . . .	99
Monteil . . . . .	101
Dardel . . . . .	102
Boucheny . . . . .	103
Schumann . . . . .	104
Chapitre IV — Italie . . . . .	109
I — Sénat . . . . .	111
1. Le rapport de M. Tolloy . . . . .	111
2. Les débats en séance plénière . . . . .	112
a) Le parti socialiste unitaire . . . . .	112
M. Dindo . . . . .	112
b) Le parti communiste . . . . .	113
MM. Salati . . . . .	113
D'Angelosante . . . . .	114
Fabbrini . . . . .	116
Soliano . . . . .	117
Pegoraro . . . . .	117
Cipolla . . . . .	118
c) Le parti républicain . . . . .	118
M. Cifarelli . . . . .	118
d) Le parti socialiste italien . . . . .	120
MM. Bermani . . . . .	120
Rossi-Doria . . . . .	121
e) Les indépendants de gauche . . . . .	122
M. Parri . . . . .	122
f) Le parti libéral . . . . .	122
M. D'Andrea . . . . .	122
g) Le parti démocrate-chrétien . . . . .	123
MM. Girauda . . . . .	123
Caron . . . . .	123
Trabucchi . . . . .	124
3. Les ordres du jour présentés par MM. Scelba et Rossi-Doria . . . . .	125
4. La réplique de M. Tolloy . . . . .	128
5. L'adoption du projet de loi et les déclarations de vote . . . . .	129
MM. Cifarelli . . . . .	130
Brusasca . . . . .	130
D'Andrea . . . . .	130
Albertini . . . . .	131
Iannelli . . . . .	131
Anderlini . . . . .	131
Naldini . . . . .	131
D'Angelosante . . . . .	131

II — Chambre des députés . . . . .	132
1. Le rapport de M. Vedovato . . . . .	132
2. Les débats en séance plénière . . . . .	133
a) Le parti libéral . . . . .	133
M. Cantalupo . . . . .	133
b) Le parti démocrate-chrétien . . . . .	136
M. Sedati . . . . .	136
c) Le parti socialiste italien d'unité prolétarienne . . . . .	137
MM. Boiardi . . . . .	137
Luzzatto . . . . .	138
d) Le mouvement social italien . . . . .	140
M. Servello . . . . .	140
e) Le parti communiste italien . . . . .	140
MM. Leonardi . . . . .	140
Marras . . . . .	143
3. La réponse de M. Pedini, sous-secrétaire d'État aux affaires étrangères . . . . .	144
 Chapitre V — Grand-duché de Luxembourg . . . . .	 147
Chambre des députés . . . . .	149
1. Le problème constitutionnel . . . . .	149
a) La dépêche du ministre des affaires étrangères et du commerce extérieur . . . . .	149
b) L'avis du Conseil d'État . . . . .	151
2. Le rapport de la commission des affaires étrangères . . . . .	153
3. Les débats en séance plénière . . . . .	153
M <sup>lle</sup> Lulling . . . . .	153
M. Mosar . . . . .	154
M <sup>lle</sup> Flesch . . . . .	155
MM. Urbany . . . . .	156
Wohlfart . . . . .	156
Fohrmann . . . . .	156
Thorn . . . . .	157
4. La motion adoptée . . . . .	158
 Chapitre VI — Pays-Bas . . . . .	 159
I — Seconde Chambre des États généraux . . . . .	161
1. Le projet de loi . . . . .	161
2. L'exposé des motifs . . . . .	162
3. Le rapport provisoire de la commission spéciale . . . . .	164
A — Le traité portant modification d'un certain nombre de dispositions budgétaires . . . . .	164
a) La distinction entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires . . . . .	164

b) Le droit de présenter des modifications . . . . .	165
c) Le droit de présenter des amendements . . . . .	165
d) Le droit de rejeter le budget . . . . .	166
e) Les résolutions et déclarations du Conseil du 22 avril 1970 . . . . .	167
f) La portée pratique du droit de rejeter le budget . . . . .	168
 B — La décision du Conseil du 21 avril 1970 . . . . .	 168
4. Le mémoire en réponse du gouvernement et le rapport définitif de la commission spéciale . . . . .	169
5. Les débats en séance plénière . . . . .	172
MM. Westerterp . . . . .	172,177
Berkhouwer . . . . .	174
Vredeling . . . . .	175
Oele . . . . .	175
Bos . . . . .	175
De Koster . . . . .	176
Witteveen . . . . .	178
6. Les motions présentées par MM. Westerterp et Vredeling . . . . .	179
 II — Première Chambre des États généraux . . . . .	 181
Les débats en séance plénière — La motion présentée par M. Albeda . . . . .	181
MM. Albeda . . . . .	181
IJmkers . . . . .	183
Luns . . . . .	183
Witteveen . . . . .	185
 Table analytique . . . . .	 187



## INTRODUCTION

Le 2 janvier 1971, le Journal officiel des Communautés européennes publiait deux avis concernant la décision du Conseil du 21 avril 1970 (portant création de ressources propres aux Communautés) et le traité du 22 avril (portant accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen).

Il y était constaté que les conditions requises pour l'entrée en vigueur de ces textes s'étaient trouvées réunies au 30 décembre 1970 et qu'en conséquence ils entraient en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1971 : en effet au 22 décembre 1970, tous les parlements nationaux avaient ratifié les textes.

La première phase s'était déroulée au niveau des institutions européennes : elle a fait l'objet d'un premier recueil de documents édité par le secrétariat général du Parlement européen en juin 1970, auquel peuvent utilement se reporter tous ceux qui s'intéressent à l'évolution des Communautés<sup>(1)</sup>.

La deuxième phase était constituée par les débats de ratification devant les parlements nationaux des États membres : ils fournissent la substance de ce deuxième recueil<sup>(2)</sup>.

Pourquoi ce deuxième recueil?

Était-il indispensable de rassembler tant de documents alors que les parlements nationaux n'avaient d'autre possibilité que d'approuver ou de rejeter « en bloc » les textes qui leur étaient soumis?

Ne pouvait-on dès lors se contenter du résultat brut des scrutins et de quelques précisions statistiques?

En d'autres termes :

Que représente donc cette deuxième étape?

Quels sont le sens et la portée de ces débats de ratification?

### A — Sens et portée des débats

Deux raisons, au moins, confèrent à ces débats une importance exceptionnelle :

- pour les parlements nationaux, ils comportent un dessaisissement définitif de compétences au regard des ressources et de leur emploi.
- pour le Parlement européen, ils ouvrent une nouvelle période dynamique.

<sup>(1)</sup> Cf. : « Les ressources propres aux Communautés européennes et les pouvoirs budgétaires du Parlement européen. »

<sup>(2)</sup> Celui-ci se présente comme une suite d'extraits des débats de ratification État par État, précédés d'une note de synthèse regroupant les discussions autour des thèmes principaux. La méthode suivie est un compromis entre la publication intégrale des débats qui eût été fort longue, et le résumé des discussions, où l'on court le risque de déformer la pensée des orateurs : la publication des extraits les plus significatifs donne assez de garanties à cet égard tout en facilitant le travail du lecteur.

Il convient de remercier la direction générale de la documentation parlementaire et de l'information, et particulièrement M. Duren, pour un travail qui a été accompli avec une totale intégrité et beaucoup d'intelligent dévouement.



## I — *Le dessaisissement des parlements nationaux*

Pour les parlements nationaux, il ne s'agissait pas en effet de la ratification ordinaire d'un traité international valable pour une durée plus ou moins limitée et régissant provisoirement, entre deux ou plusieurs États, des matières qui continuent de relever, par ailleurs, de leur souveraineté nationale.

Il s'agissait d'un « Accord de Communauté » portant transfert définitif de ressources des États membres aux Communautés et transfert définitif de compétence (pour l'utilisation de ces ressources) des institutions nationales aux institutions européennes, des parlements nationaux au Parlement européen.

Et ces transferts irréversibles posaient des problèmes d'une telle importance que, dans la plupart des pays, la question de la compatibilité des textes avec la Constitution nationale a fait l'objet d'un examen préalable : en Belgique, l'article 25 de la Constitution dut recevoir un paragraphe additionnel : « l'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public. »

Mais on doit noter au passage que c'est surtout l'institution des ressources propres qui a soulevé des questions d'ordre constitutionnel. En effet, si la répartition des pouvoirs budgétaires entre les institutions des Communautés pose un problème politique de première importance, elle revêt un aspect « quasi constitutionnel » seulement au niveau communautaire ; par contre, le fait de percevoir dans un État des ressources revenant en propre à une Communauté encore juridiquement plurinationale soulevait certainement des questions d'essence constitutionnelle au niveau même des États.

Comme le chancelier Brandt l'a noté : « Les ressources propres de la Communauté constituent déjà un élément d'ordre fédéral avant la lettre. »

Il est permis d'affirmer que, dans ces conditions, les débats de ratification intervenus en six mois — entre le 22 juin et le 22 décembre 1970 — démontrent, sans aucun doute possible, la vitalité de l'esprit communautaire au sein des parlements nationaux.

Car l'exemple est finalement très rare — sinon unique — d'institutions souveraines qui, en dehors d'un cadre fédéral, acceptent de se dessaisir de leurs compétences pour les transférer volontairement à d'autres institutions.

Ce précédent est de très bon augure non seulement pour l'évolution future des pouvoirs institutionnels — notamment parlementaires — au niveau des Communautés, mais encore pour les importants débats que devraient ouvrir un jour prochain, devant les mêmes parlements nationaux, la ratification des traités d'adhésion ou l'institution d'une union monétaire dont la crise présente démontre l'urgente nécessité.

Est significative également la très large majorité qui s'est prononcée en faveur des « mutations » soumises à l'approbation des parlements.

En Allemagne, ce fut l'unanimité ; dans l'ensemble de la Communauté, la majorité dépasse 90 % des votes, sauf en Italie.

Cette majorité représente l'ensemble des partis socialistes, démocrates-chrétiens, libéraux et, en France, la très grande majorité de l'UDR.

Les votes défavorables sont le fait du parti communiste, partout où il est représenté au Parlement.

Ont également voté contre :

- aux Pays-Bas, le parti réformé et le parti des agriculteurs (3 membres chacun aux États généraux);
- en Italie : les indépendants de gauche (12 membres au Sénat) et le parti socialiste italien d'unité prolétarienne (23 membres à la Chambre, 13 au Sénat).

Enfin, les abstentions ont été négligeables en nombre sauf en ce qui concerne, à la Chambre belge des représentants, l'abstention globale de la « Volksunie » ou « Union du peuple flamand ».

Au total, on peut affirmer que dans tous les pays de la Communauté la ratification des textes a été acquise sans véritable difficulté en ce qui concerne le vote final.

Le résultat global recouvre toutefois une très grande diversité dans les motivations des uns et des autres, et l'on doit souligner les réserves importantes exprimées sous forme de « résolutions », « motions » et « ordres du jour » par lesquels les parlements ont tenu à nuancer et à préciser le sens de leur vote.

## II — *Une nouvelle dynamique européenne*

Seuls *ces votes* pouvaient consacrer juridiquement la création des ressources propres, donner valeur « quasi constitutionnelle » à la réforme intervenue, réaliser le dessaisissement volontaire des parlements nationaux, fonder les responsabilités nouvelles du Parlement européen.

*Les réserves* : motions, résolutions, ordres du jour... et les explications de vote suggèrent, par-delà la lettre des documents ratifiés, la voie dans laquelle devrait s'engager, dans les mois qui viennent, l'évolution institutionnelle des Communautés.

En effet, le traité de Luxembourg d'avril 1970 s'accompagnait de plusieurs « déclarations » du Conseil. L'une d'elles concerne les pouvoirs budgétaires du Parlement européen :

« 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 1970 et 11 mars 1970, et par un aide-mémoire du 19 avril 1970.

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

*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 États membres*, de l'évolution de la situation européenne et des problèmes institutionnels que posera l'élargissement de la Communauté. »

Or, dans sa résolution du 11 mars 1970, visée par la déclaration précédente, le Parlement s'était exprimé en ces termes :

« *Estime* essentiel que, dans la période définitive, le Parlement ait le droit, en fin de procédure et en cas d'objections graves, de rejeter globalement le projet de budget, aux fins de provoquer de nouvelles propositions budgétaires;

*Déclare* que les dispositions qui seront arrêtées par le Conseil ne pourront être tenues pour intangibles, cette première réalisation marquant seulement le début d'une période évolutive vers l'autonomie financière complète des Communautés et l'extension des pouvoirs du Parlement européen;

*Estime* notamment que l'article 201 du traité devra, un jour, être modifié dans l'esprit de sa résolution du 10 décembre 1969, afin de permettre, par des procédures communautaires, l'adaptation des ressources communes aux besoins des politiques communes. »

Il résulte de ce qui précède qu'après les débats de ratification, la mise en œuvre de la décision et du traité de Luxembourg ne saurait constituer seulement un point d'arrivée mais une base de départ.

Pour les institutions européennes il ne s'agit pas seulement de constater le bon accomplissement d'une étape importante de l'intégration communautaire. Cette étape s'inscrivant dans une dynamique communautaire, il s'agit encore, et surtout, au moment où s'accomplit un transfert définitif de compétences nationales au bénéfice des institutions communautaires, de connaître les conditions que les institutions nationales, qui se sont volontairement et souverainement dessaisies, souhaitent voir réaliser en garantie de leur dessaisissement. Pour le Parlement européen, enfant légitime et légataire naturel des parlements nationaux, il s'agit de connaître parfaitement les dispositions qui accompagnent le legs et d'en imposer à tous le respect, par respect pour les parlements nationaux. Et en collaboration étroite avec eux.

C'est là, désormais, sa mission.

## B — Les débats

La note de synthèse donne une présentation assez exhaustive des grands thèmes qui ont animé les débats.

A s'en tenir à l'objet précis des ratifications, il paraît nécessaire de souligner les points suivants :

### I — *Ressources propres et autonomie financière*

Il ne semble pas que l'on puisse réellement tirer une conclusion d'ensemble des positions extrêmement diverses qui ont été prises sur le problème de l'autonomie financière que le Parlement européen avait ainsi schématisée : « permettre, par des procédures communautaires, l'adaptation des ressources communes aux besoins des politiques communes. »

Au plan des principes, il s'est trouvé dans tous les pays de nombreux orateurs pour défendre l'autonomie financière des Communautés, les positions les plus marquées s'exprimant, au sein des Parlements belge, hollandais et luxembourgeois.

En France, les prises de position des groupes politiques ont été fort divergentes.

En Allemagne et en Italie, on s'est beaucoup préoccupé de la perte de ressources qu'allaient subir les budgets nationaux, sans toujours souligner qu'il y avait suppression symétrique des contributions financières nationales.

Aux deux extrêmes se situent, d'une part, la commission des affaires étrangères du Sénat qui, en Belgique, demande pour le Parlement européen « un pouvoir fiscal complet », et, d'autre part, la commission du budget du Bundestag qui se réjouit, en sens inverse, de ce qu'un plafond soit fixé aux ressources communes et qui s'inquiète même que « ce plafond soit dynamique dans la mesure où l'assiette de la TVA — ainsi que des droits de douane — continuera à croître avec le développement économique ». Et cette position se retrouve dans la résolution votée à l'unanimité par le Bundestag.

A la charnière on trouve les orateurs qui estiment que les ressources propres transférées aux Communautés, si elles ne sont pas trop importantes au regard des charges communes, sont

néanmoins trop importantes au regard des pouvoirs transférés au Parlement européen et des progrès imperceptibles de l'union politique.

« Un embryon de budget fédéral sans Fédération ne peut rester justifié à terme », dit M. K.-L. Wagner.

Il semble donc qu'à l'égard de ce problème, où les intérêts budgétaires nationaux sont encore très vivement ressentis — sans être toujours complètement analysés — on ne puisse tirer des récents débats nationaux de larges convergences dans le sens du souhait exprimé par le Parlement européen : « l'article 201 du traité devra, un jour, être modifié... ».

Ce jour n'est sans doute pas arrivé ! Et les divergences en ce domaine sont certainement une des raisons qui doivent inciter le Parlement européen à rechercher des relations plus suivies avec les parlements nationaux.

## II — *Les pouvoirs budgétaires*

Ici, les positions des parlements nationaux sont nettement plus convergentes : toutes les assemblées se sont prononcées, dans les formes les plus diverses mais les moins équivoques, pour l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen, à l'exception de l'Assemblée nationale française.

Après avoir rappelé que l'UDR détient dans cette Assemblée la majorité absolue, on notera que les quatre intervenants appartenant à ce groupe politique ont soutenu des positions assez diverses.

La plus extrême est celle de M. Vendroux en qui la conférence de La Haye a fait naître beaucoup d'inquiétude : « il importe que l'action des Communautés européennes n'échappe en aucune façon à l'autorité du Conseil de ministres, individuellement responsable devant les parlements nationaux » ; en sorte que « tout pouvoir de décision octroyé à l'Assemblée européenne, aussi insignifiant soit-il, constitue une erreur fondamentale ».

Aussi est-il opposé même aux pouvoirs très modestes — il en convient — attribués à l'Assemblée par le traité du 22 avril :

Il ne s'agit que d'une « petite gratification... d'un tout petit germe, d'un minuscule embryon... ».

M. Vendroux ne pourra cependant voter la ratification, car « il est peu d'exemple que les embryons ne se soient développés, et parfois jusqu'à devenir des monstres » ... et parce que « la dévolution au Parlement européen d'un pouvoir encore minuscule, mais ambitieux, constitue, aussi légère soit-elle, une première atteinte à notre souveraineté nationale ». Son espoir « c'est qu'au cours de négociations ultérieures, ce soit le ou les points sur lesquels on puisse revenir ».

M. Habib-Deloncle a défendu les textes en débat ; approuve la création des dépenses obligatoires ; indique qu'il n'aurait « pas vu d'objections à transférer au Conseil la disposition des ressources propres », mais que, au Parlement européen, « nous nous sommes trouvés devant des partenaires qui n'avaient pas les mêmes habitudes ni les mêmes opinions ».

La ratification du traité se justifie dans « la continuité avec la politique antérieure, celle qui a consisté à faire, du Marché commun, non pas une simple union douanière dans le domaine industriel mais une véritable communauté ayant en particulier une politique agricole... ».

M. de la Malène, rapporteur de la Commission des affaires étrangères, a contesté que le rejet global du budget par le Parlement européen puisse avoir « une valeur juridique », mais il a admis que « ce vote pourrait être possible » avec la signification d'un « jugement politique d'ensemble ».

émis par l'Assemblée sur la politique générale du Conseil, dont le budget en cause serait la traduction ».

M. Triboulet enfin a rappelé la proposition qu'il avait faite le 3 février 1970 : « il faudrait au moins que sur l'ensemble du budget des Communautés sur les 100 pour cent des dépenses, nous soyons appelés à voter par oui ou par non... s'il y avait refus sur l'ensemble du budget, celui-ci devrait être renvoyé devant le Conseil de ministres au moins pour une seconde délibération. On accepterait alors que, pour 95 % des dépenses, le dernier mot appartienne au Conseil de ministres. Au moins y aurait-il eu une navette entre le Parlement et le Conseil de ministres ».

Interruption de M. Schumann, ministre des affaires étrangères : « Sur ce point, vous avez satisfaction. »

Telles sont les positions essentielles exprimées par l'UDR, seul parti politique à avoir parlé en Europe en faveur des dépenses obligatoires et, avec des nuances, à n'avoir pas été favorable au rejet du budget par le Parlement européen.

Tous les autres orateurs qui ont abordé ce problème, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition, ont parlé dans le sens d'un accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen.

Pour les républicains indépendants, M. de Broglie, président de la commission des affaires étrangères à l'Assemblée nationale, n'a pas abordé dans le concret le problème qui nous préoccupe. Ses déclarations ne s'en inscrivent pas moins en opposition avec celles de M. Vendroux. « Le renforcement de la Communauté, c'est essentiellement le renforcement de ses institutions... Désormais, le rôle de la Commission deviendra plus essentiel encore...

Ce vote est, par dessus les textes, un vote politique. Il adhère au concept d'une substitution progressive des souverainetés isolées à des formes futures de discipline des États, préservatrice de nos diversités. »

Au Sénat, le rapporteur M. Legaret, également RI<sup>(1)</sup>, a présenté avec sympathie les thèses du Parlement européen : « pas plus le Conseil de ministres que la Commission n'est le moins du monde élu, et la revendication des pouvoirs budgétaires par l'Assemblée élue semble difficilement discutable. »

M. Rossi, à l'Assemblée nationale pour le PDM, s'est déclaré très désappointé qu'on n'ait pas voulu accorder au Parlement européen le droit de refuser globalement le budget; c'est là à la fois un problème d'efficacité et de principe.

Au Sénat, M. Monteil (Union centriste des démocrates de progrès, président de la commission des affaires étrangères) a dénoncé le « cercle vicieux » qui consiste à refuser à l'Assemblée « les pouvoirs législatifs et financiers », faute de représentativité; et l'élection au suffrage universel direct, faute de pouvoirs. « Nous voudrions voir s'accroître les pouvoirs législatifs et financiers de l'Assemblée. »

Les orateurs socialistes (M. Spénale à l'Assemblée nationale, M. Dardel au Sénat) ont plaidé en faveur de l'accroissement des pouvoirs budgétaires de l'Assemblée, soulignant qu'ils impliquent l'octroi à très court terme de pouvoirs législatifs et l'élection prochaine du Parlement européen au suffrage universel direct.

Enfin, les orateurs communistes ont également souligné l'insuffisance des pouvoirs budgétaires du Parlement.

M. Odru note que les textes soumis « retirent aux parlements nationaux le contrôle direct des recettes communautaires. Comme il s'agit du renversement pur et simple d'un principe traditionnel

(1) Cf. listes des partis et groupes politiques représentés dans les parlements nationaux, figurant au début de chaque chapitre.

de démocratie parlementaire, le traité du 22 avril institue un semblant de contrôle parlementaire à l'échelle du Parlement européen pour masquer l'importance considérable du principe qui est rejeté ».

« L'Assemblée... n'aura en effet que des pouvoirs restreints en matière budgétaire...

L'Assemblée arrête formellement le budget, les véritables décisions étant prises sans ou malgré elle, au niveau du Conseil de ministres. Elle n'a pas le droit — le ministre des affaires étrangères l'a rappelé... — de rejeter en bloc le budget... ».

Le groupe communiste s'oppose aux deux projets... pour des raisons nationales et « démocratiques ».

Il faut noter enfin qu'au Sénat, où aucun parlementaire de l'UDR n'a participé aux débats, tous les orateurs ont demandé l'élargissement des pouvoirs du Parlement européen, M. Bouchemy, communiste, ayant réclamé de son côté « la révision du traité de Rome dans un sens démocratique et antimonopoliste ».

Dans tous les autres parlements n'ont pratiquement retenti que des notes concordantes en faveur de l'extension des pouvoirs budgétaires, l'octroi de pouvoirs législatifs, l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct.

*En Allemagne*, la ratification fut votée à l'unanimité au Bundestag; SPD et FDP d'une part, CDU/CSU d'autre part ont déposé des résolutions concernant le renforcement institutionnel des Communautés, l'octroi de compétences législatives au Parlement européen et l'élection de ses membres au suffrage universel direct.

Dans son avis, la commission des budgets note : « Il est regrettable que les progrès institutionnels réalisés — on veut parler des pouvoirs budgétaires du Parlement européen — ne correspondent pas encore à l'importance du règlement financier actuel. Le pas décisif serait, en ce domaine, l'octroi de pouvoirs budgétaires complets au Parlement européen. Mais ceci exige à son tour que de véritables pouvoirs législatifs lui soient reconnus, ce qui, à son tour, ne serait guère réalisable sans élections directes au Parlement européen. »

« En d'autres termes, faute de progrès décisifs, en fait d'union politique, l'écart entre l'intégration économique et monétaire, d'une part, et l'union politique, d'autre part, se creusera ces prochaines années. »

Enfin le Bundestag a adopté à l'unanimité une résolution présentée par la commission des budgets où il est dit notamment :

« 6... les règles définies dans les nouvelles dispositions budgétaires ne sont que le début de l'indispensable renforcement des pouvoirs du Parlement européen, tel qu'il a été conçu par la Conférence de La Haye.

» 7... Le Bundestag se félicite que la Commission des Communautés européennes ait l'intention de proposer, dans deux ans au plus tard, le renforcement des pouvoirs du Parlement européen. Il compte que l'examen de ces propositions par le Conseil conduira à une extension des pouvoirs du Parlement européen.

» ... il est indispensable que, par la suite, des pouvoirs législatifs soient accordés au Parlement européen ... »

Le Bundesrat a fait sienne cette résolution.

*En Italie*, le Sénat a notamment adopté un « ordre du jour » présenté par MM. Scelba (DC), Spagnolli (DC), Pieraccini (PSI), Iannelli (PSU), Cifarelli (PRI), Tolloy (PSI), Dindo (PSU), Bermanni (PSI) et Pella (DC), par lequel le Sénat :

« engage le gouvernement à agir au sein du Conseil des Communautés afin que les dispositions du traité de Luxembourg... soient modifiées en temps voulu en vue d'assurer au Parlement européen une participation aux décisions entraînant des charges financières, et des pouvoirs plus importants et plus démocratiques en ce qui concerne l'approbation et le contrôle du budget communautaire »;

« engage par ailleurs le gouvernement à s'employer à ce que... le Conseil des Communautés européennes délibère le plus rapidement possible sur les procédures permettant l'élection au suffrage universel direct des représentants du Parlement européen. »

Mais il est surtout intéressant de noter que dans ce pays où la ratification des textes a bénéficié du plus faible pourcentage de votes favorables (220 « pour », 127 « contre » à l'Assemblée nationale, le Sénat ayant voté « par assis et levé ») tous les groupes politiques ont regretté l'insuffisance des pouvoirs budgétaires et notamment : communistes, indépendants de gauche et parti socialiste italien d'unité prolétarienne qui ont voté contre la ratification.

Pour M. Fabbrini (communiste) faute « du transfert réel de pouvoirs plus substantiels... tout cela risque d'apparaître comme une manœuvre politique destinée à soustraire des pouvoirs aux parlements nationaux pour les remettre aux mains des organes exécutifs de la Communauté! ».

Aussi son groupe votera contre le projet de loi de ratification d'abord « parce que son adoption impliquerait une réduction des pouvoirs du parlement national sans un accroissement simultané des pouvoirs du Parlement européen ».

M. Anderlini (indépendant de gauche) a fondé le refus de son groupe sur le fait que les modifications aux traités impliquent un renforcement des structures européennes sans cependant ouvrir la voie à une démocratisation sensible des organismes communautaires.

Pour M. Naldini (PSIUP), si son groupe s'oppose au projet c'est que le traité ne renforce en réalité d'aucune façon la position du soi-disant Parlement européen à l'égard de l'exécutif communautaire.

Les positions des groupes politiques sont évidemment les mêmes à la Chambre des députés.

Pour M. Leonardi, communiste « ces traités excluent toute intervention décisive au Parlement européen en ce qui concerne les choix normatifs qui précèdent les opérations comptables et qui servent tous les ans à former l'état prévisionnel.

...nous cédon des pouvoirs à une structure profondément antidémocratique, dominée par le Conseil de ministres, c'est-à-dire par un directoire des exécutifs qui, sans aucune obligation de publicité et aucun contrôle, exerce tous les pouvoirs législatifs et disposera désormais aussi de finances propres, qui lui permettront de se soustraire au contrôle que pouvaient exercer jusqu'à présent, ne fût-ce qu'indirectement, les parlements nationaux. »

M. Luzzatto (PSIUP) déclare « ce que nous contestons, ce ne sont pas tellement les ressources propres des Communautés que le fonctionnement actuel des Communautés, que la façon dont elles peuvent se servir de ces ressources propres. Si le Parlement européen avait des pouvoirs de délibération, était élu directement par le peuple, peut-être la situation serait-elle différente ».

Arrêtons là ces citations, en nous excusant d'y avoir fait une place plus large à ceux qui ont refusé la ratification.

Mais, d'une part, il est évident que la position des partis politiques (DC, PSI, PSU, PRI) qui se sont associés pour voter la motion Scelba n'a pas besoin d'autre illustration et, d'autre part, la position convergente sur ce problème des partis opposés à la ratification permet d'affirmer que, si la question avait été posée, devant le Parlement italien, de savoir s'il était opportun

d'augmenter les pouvoirs du Parlement européen, la réponse — positive — eût été tout près de recueillir l'unanimité.

Une constatation identique s'impose pour les trois pays du Bénélux.

*En Belgique*, M. Lucien Radoux, rapporteur à la Chambre des représentants, et M. Fernand Dehousse, rapporteur au Sénat, ont défendu les positions du Parlement européen : droit de rejet global du budget, accroissement des pouvoirs budgétaires, attribution prochaine de pouvoirs législatifs, actualisation du problème de l'élection au suffrage direct.

M. Radoux a déposé une « déclaration » en ce sens, soutenue par le groupe socialiste, à laquelle M. Dewulf a apporté l'appui du groupe social chrétien, et qui, bien que renvoyée pour un débat ultérieur, était donc représentative de l'opinion majoritaire de l'Assemblée.

Ici comme en Italie, il est intéressant de noter que les partis qui n'ont pu voter la ratification ont mis en exergue l'insuffisance du pouvoir parlementaire dans la Communauté.

C'est l'argument même par lequel la Volksunie fonde son abstention. M. Van der Elst la formule ainsi : « On nous demande de transférer aux institutions européennes le pouvoir de lever des impôts et d'en utiliser le produit sans qu'il soit question de contrôle ou d'approbation parlementaire. »

Les pouvoirs du Parlement européen ne sont pas de nature à lui permettre de prendre la relève des parlements nationaux. C'est regrettable, car c'est là persister dans une voie qui a suscité des doutes quant au caractère démocratique des institutions européennes. »

M. Moulin, pour le parti communiste, donne un son de cloche encore plus vigoureux, s'étonne qu'on puisse attendre encore 4 ans pour l'octroi de pouvoirs législatifs, demande l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct.

Ainsi, comme en Italie, c'est la totalité des orateurs qui demande l'accroissement très rapide des pouvoirs budgétaires, l'attribution de pouvoirs législatifs, l'élection directe.

Le schéma est pratiquement le même au *Luxembourg*.

La Chambre des députés a adopté à main levée une motion présentée par M<sup>lle</sup> Flesch, MM. Mosar, Kollwelter et Wohlfart, représentant 4 des 5 partis politiques du Grand-Duché.

Elle demandait :

- la reconnaissance du droit de rejet global du budget;
- de nouvelles propositions pour les pouvoirs budgétaires en 1972 et au plus tard en 1974 pour ce qui concerne les pouvoirs législatifs;
- une loi fixant les modalités de l'élection directe au suffrage universel des représentants luxembourgeois au Parlement européen.

Le parti communiste, de son côté, par M. Urbany, a noté que le Parlement européen ne récupère pas les pouvoirs dont est dessaisi l'État luxembourgeois.

*Aux Pays-Bas*, on aboutit sensiblement aux mêmes résultats mais il faut noter la création à la Deuxième Chambre des États généraux d'une « commission spéciale » pour l'examen des textes, commission qui fit un travail d'analyse précis et précieux, dont le présent recueil rend un compte détaillé.

A la Deuxième Chambre, tous les orateurs se sont prononcés pour le renforcement des pouvoirs du Parlement européen.



La Chambre a arrêté 2 motions présentées par MM. Westerterp et Vredeling, et cosignées par les principaux partis des Pays-Bas : *par la première*, elle « se rallie expressément à l'avis de la Commission européenne et du Parlement européen, qui implique que le paragraphe 6 du nouvel article 203 du traité instituant la CEE confère au Parlement européen le droit de rejeter en dernière instance le budget des Communautés aux fins de provoquer de nouvelles propositions budgétaires ».

*Par la deuxième* « la Chambre :

- *constate* que la poursuite de l'intégration économique et politique en Europe Occidentale a pour effet de réduire l'influence des parlements nationaux ;
- *estime*, de ce fait, qu'un contrôle démocratique efficace et un droit de regard du Parlement européen s'imposent à l'égard de cette évolution ;
- *est d'avis* que les pouvoirs du Parlement européen doivent être renforcés en conséquence en ce qui concerne la politique à mettre en œuvre dans les Communautés européennes en général et la législation communautaire en particulier ».

La Première Chambre, sur proposition de son rapporteur M. Albeda, a également voté une motion qui faisait la synthèse des motions Westerterp et Vredeling.

Il convient de noter que cette motion était soutenue par 8 partis politiques, et notamment par le parti des agriculteurs, qui a refusé la ratification.

Ce tour d'horizon permet de conclure que, si l'on excepte l'Assemblée nationale française, toutes les *Assemblées*, dans les six pays, se sont exprimées à des majorités très larges :

- a) pour l'accroissement des pouvoirs budgétaires au Parlement européen ;
- b) pour l'octroi prochain de pouvoirs législatifs ;
- c) et, dans un grand nombre de cas, pour l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct.

On peut même dire qu'à l'exception de l'UDR en France, l'ensemble des *partis politiques* représentés, en Europe, dans les parlements nationaux, s'est prononcé dans le même sens.

Car finalement se rejoignent sur ce problème :

- ceux qui ont refusé la ratification, parce que les pouvoirs démocratiques dans les Communautés leur apparaissaient insuffisamment réalisés ;
- et ceux qui n'ont voté la ratification qu'en rappelant la promesse de la Commission de déposer, dès 1972, de nouvelles propositions et celle du Conseil, de les examiner à la lumière des débats nationaux.

Indiscutablement la position du Parlement européen sort considérablement renforcée de ces débats de ratification.

Il s'agit maintenant d'en tirer les conséquences.

## C — Les prolongements

### *Force juridique des débats et des textes annexes votés par les parlements*

On discutera certainement, dans les mois à venir, de la force juridique et du pouvoir contraignant qui s'attachent ou non aux vœux des parlements nationaux, qui n'avaient en fait que le pouvoir d'accepter ou de rejeter la « décision » et le « traité » de Luxembourg.

En règle générale, les « états d'âme » exprimés par les parlements nationaux à l'occasion de débats de ratification, ne sont pas générateurs d'obligations, particulièrement pour les tiers : les traités émergent des débats dans leur intégrité originelle.

De nombreuses raisons font qu'il en va autrement ici ; trois apparaissent particulièrement fortes :

- 1) les gouvernements qui ont arrêté les termes du traité ont, dans leur « déclaration », pris l'engagement de tenir compte des débats,
- 2) il est transparent que cette déclaration a influencé non seulement les débats mais aussi les votes,
- 3) enfin, il y a tout ce qui différencie le traité d'un traité international.

Ce dernier aspect mérite quelque développement.

Nous l'avons dit, il s'agit d'un accord de Communauté, dans le droit fil des traités de Paris et de Rome.

Dès lors, s'il garde, un peu par la méthode, et beaucoup par la forme, les apparences d'un traité international, il n'est pas un traité international :

*ni* par la qualité réciproque des contractants qui ne sont plus des États tiers réciproquement souverains, mais les « États membres » d'une même Communauté déjà en partie intégrée ;

*ni* par la nature des aménagements à convenir, qui ne sont pas de l'essence des relations internationales, mais de l'essence des aménagements à apporter à la Maison commune ;

*ni* par la substance même des problèmes en débat, qui concernent l'exercice global des souverainetés internes, chacun retrouvant à l'échelle commune ce qu'il concède à l'échelle nationale, et un peu plus ;

*ni* par la préoccupation majeure qui transparaît en conséquence d'un débat sur l'équilibre d'ensemble : des institutions nationales et communautaires, d'une part, exécutives et parlementaires, d'autre part, et qui est celle de l'équilibre démocratique de ces institutions.

Pour nous, Communautés, il s'agissait en vérité d'une réforme intérieure, par application des chartes communes de Paris et de Rome.

Pour nous, Parlements, le problème en débat dans cette réforme était celui du niveau global de la démocratie parlementaire.

Et sur ce dernier point une évidence s'impose : une réforme touchant pour l'essentiel à la mesure de la démocratie parlementaire dans la Communauté, qui ne tiendrait pas un compte suffisant de l'avis largement convergent du Parlement commun et de la très grande majorité des parlements nationaux, serait dépourvue par cela même de tout caractère réellement démocratique.

#### *Remarques touchant la procédure*

Or, la procédure suivie — incontestable d'ailleurs puisqu'elle fut l'application pure et simple des traités — a abouti à conférer un pouvoir exclusif de rédaction au Conseil de ministres.

Même si le Parlement européen a pu, avant rédaction définitive des textes, faire entendre son avis (qui ne fut que très partiellement suivi sur le fond), jamais, au cours de cette longue procédure — ni, dans la première phase de la gestation communautaire, ni dans la deuxième phase des ratifications nationales — jamais aucune institution parlementaire n'a pu intervenir, par voie d'amendement ou de toute autre manière, dans la rédaction d'un texte interne à la Communauté

et qui présente un caractère quasi constitutionnel, puisqu'il règle la répartition des pouvoirs budgétaires entre les institutions communes, et détermine le niveau de la démocratie parlementaire dans les Communautés.

En ce qui concerne particulièrement les parlements nationaux qui n'ont pu fournir leur avis avant la mise en forme des textes, et qui n'ont eu qu'un choix très difficile entre le refus d'un progrès nécessaire pour l'intégration européenne et un dessaisissement de leurs propres compétences dont ils ne pouvaient fixer les conditions, on doit considérer, tout en admirant l'esprit communautaire qu'ils manifestent en la circonstance, que les motions, résolutions et ordres du jour qu'ils ont votés à des majorités considérables ont, dans les circonstances de ce débat, et à défaut de valeur juridique contraignante, un poids politique et moral dont les exécutifs ont le devoir de tenir compte.

### Conclusion

Les débats nationaux ont montré :

*En ce qui concerne les ressources propres*, que l'autonomie financière des Communautés étant matériellement assurée dans le moyen terme, certains parlements nationaux ne sont pas actuellement disposés à permettre aux institutions communautaires de créer, en cas de besoin, de nouvelles ressources communes, même par accord entre le Conseil et le Parlement.

C'est un point sur lequel le Parlement européen, respectant la volonté des parlements nationaux, devra attendre que les évolutions se fassent.

*En ce qui concerne l'accroissement des pouvoirs budgétaires* du Parlement européen, il y a une convergence quasi générale d'avis favorables; la porte est grande ouverte pour une étroite collaboration entre le Parlement européen et les parlements nationaux.

Il appartient donc maintenant :

- à la Commission, de faire de nouvelles propositions sur les pouvoirs budgétaires et d'étudier dans quelle mesure ils impliquent le transfert inéluctable de certains pouvoirs législatifs;
- au Conseil, d'examiner ces propositions à la lumière des débats intervenus devant les parlements nationaux;
- au Parlement européen, d'aiguillonner les exécutifs et de suivre attentivement les procédures, fort des vœux exprimés par les parlements nationaux, avec lesquels il doit rechercher un style nouveau de collaboration répondant aux désirs qu'ils ont formulés et qui rencontrent son propre élan.

Ces problèmes sont pressants...

Car l'intégration ne peut s'arrêter : dans l'interdépendance dynamique des institutions et des réalités, de nouveaux conflits surgissent inévitablement aux frontières des politiques intégrées et du domaine non intégré, conflits qui ne peuvent se résoudre que par de nouveaux progrès vers l'intégration, ou le renoncement aux intégrations déjà réalisées.

Ainsi, l'union douanière impliquait un tarif douanier commun; celui-ci intégrait obligatoirement la politique commerciale extérieure au moins dans ses aspects tarifaires; il engendrait aussi entre les États des distorsions dans la localisation et la disposition des recettes douanières; on ne pouvait dépasser définitivement ce conflit qu'en créant des ressources propres aux Communautés; mais ces ressources propres imposaient l'attribution de pouvoirs budgétaires au

Parlement européen; lesquels pouvoirs n'auront de réalité durable que si des pouvoirs législatifs lui sont aussi donnés; ce qui imposera son élection au suffrage direct.

On peut suivre d'autres parcours : ils mènent au même port. Ainsi la politique agricole commune ne peut résister indéfiniment à la désunion monétaire; l'union monétaire exige des harmonisations fiscales et des disciplines budgétaires; mais les parlements nationaux, dans leur ensemble, ne pourront accepter durablement des disciplines fiscales et budgétaires émanant des seuls exécutifs de Bruxelles.

De telles disciplines, de toute façon très difficiles, ne seront acceptables et supportables que si les décisions communautaires sont, à tout le moins, l'expression d'une démocratie parlementaire indiscutable et indiscutée.

Ainsi, il n'y a pas, et il ne peut y avoir de « point de non-retour » aussi longtemps que la Communauté ne sera pas devenue, avec l'acceptation consciente des parlements nationaux et dans une collaboration étroite avec eux, une vraie démocratie parlementaire.

C'est la contrainte dynamique de l'intégration : au stade où la Communauté est maintenant parvenue, chacun doit prendre conscience qu'elle ne peut plus que reculer — au risque de se dissoudre — ou avancer résolument vers la démocratie parlementaire.

Personne, il est vrai, ne veut lui donner un autre visage : mais il se fait tard ! et ce débat est finalement le plus important de tous ceux qui nous confrontent, car il englobe, en quelque mesure, tous les autres.

La Conférence de La Haye avait réveillé l'espérance : la crise monétaire a éparpillé les illusions ; l'une et l'autre montrent le chemin, le seul : l'Europe démocratiquement intégrée.

Face à la jeunesse, puissent les responsables du choix ne pas oublier toutes les chances que l'Europe a déjà gâchées en jouant aux Balkans querelleurs, alors que nous pouvons être demain — et que nous sommes déjà en puissance — le plus grand accomplissement pacifique dans l'histoire de l'humanité.

Pour nous, pour les autres, pour tous...

Georges SPÉNALE  
*Président de la commission des finances  
et des budgets*



## LES PRINCIPAUX ARGUMENTS DÉVELOPPÉS LORS DES DÉBATS DE RATIFICATION

### Considérations générales

1. Les débats de ratification se sont déroulés dans les meilleures conditions. Entre le 22 juin et le 22 décembre 1970 — soit en six mois de temps — les six Parlements ont trouvé largement la possibilité d'examiner de manière très approfondie les textes soumis à leur approbation. C'est ainsi qu'au Journal officiel des Communautés européennes du 2 janvier 1971 ont paru deux avis relatifs à l'entrée en vigueur du traité de Luxembourg et des décisions du 21 avril 1970. Il est constaté que les conditions requises pour l'entrée en vigueur de ces textes s'étaient trouvées réunies le 30 décembre 1970 et qu'ils entraient en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1971.

Un tel rythme dans la ratification des textes paraît de bon augure pour l'important débat qui devra, selon toute vraisemblance, se dérouler lors de l'approbation des traités d'adhésion.

2. La ratification a pu être acquise rapidement grâce à la majorité très large qui s'est dégagée en faveur du traité et des décisions soumis à l'approbation des Parlements.

Lors du vote des textes à ratifier, les résultats suivants ont été enregistrés :

	Traité de Luxembourg			Décisions du 21 avril		
	Pour	Contre	Abstentions	Pour	Contre	Abstentions
<i>Belgique</i>						
Chambre des représentants (212 membres)	127	4	18	126	4	18
Sénat (178 membres)	113	—	—	113	—	—
<i>Allemagne</i>						
Bundestag (518 membres)	unanimité			unanimité		
Bundesrat (41 voix)	unanimité			unanimité		
<i>France</i>						
Assemblée nationale (487 membres)	420	34	4	420	34	4
Sénat (283 membres)	261	18	—	261	18	—
<i>Italie</i>						
Chambre des députés (630 membres)	220	127	—	220	127	—
Sénat (322 membres)	majorité <sup>(1)</sup>			majorité		
<i>Luxembourg</i>						
Chambre des députés (56 membres)	50	4	—	46	2	—
<i>Pays-Bas</i>						
Première Chambre (75 membres)	majorité			majorité		
Deuxième Chambre (150 membres)	majorité			majorité		

(1) Par vote à la « majorité », on entend ici un vote sans décompte des voix.

3. Que représente l'*hostilité* aux textes? Dans tous les États membres où un parti communiste est représenté au Parlement, ce parti a voté contre. Aux Pays-Bas, ont également voté contre, le parti réformé et le parti des agriculteurs, disposant chacun de trois membres aux États généraux. En Italie, ont voté contre, les indépendants de gauche au nombre de douze au Sénat et le parti socialiste italien d'unité prolétarienne représentant vingt-trois membres à la Chambre et treize membres au Sénat.

Le nombre des *abstentions* est négligeable. Il y a lieu de mentionner notamment à la Chambre belge des représentants l'abstention de la « Volksunie » (Union du peuple flamand).

En dehors de cette hostilité ou de ces abstentions, on doit souligner les *réserves* importantes exprimées sous la forme de résolutions, de motions ou d'ordres du jour qui veulent nuancer le vote en faveur des projets. Tous les Parlements en ont adopté, à l'exception de la France. En Belgique, la déclaration proposée au vote de la Chambre par M. Radoux n'a pu être adoptée formellement pour des raisons de procédure.

On peut constater, là où le vote a eu lieu par décompte des voix, que la majorité favorable à la ratification dépasse 90 % des voix, si ce n'est en Italie.

Les Parlements des six États comptaient, en 1970, 2952 membres, y compris les 41 voix du Bundesrat.

Le nombre des membres appartenant aux partis et groupes politiques qui ont pris position contre les textes soumis à la ratification s'élève à 373, dont 319 communistes. L'opposition peut donc être estimée à 12,6 %.

4. Les débats dans les Parlements des États membres ont été centrés sur un certain nombre de sujets. Ce sont principalement :

- l'autonomie financière des Communautés et les sacrifices qui en découlent pour les finances des États membres;
- l'insuffisance des pouvoirs octroyés au Parlement européen et les relations entre le Parlement européen et les Parlements des États membres;
- le droit de rejet global du budget des Communautés;
- la constitutionnalité des textes soumis à la ratification.

#### I — L'autonomie financière des Communautés

5. Nombreux sont les orateurs qui ont salué le fait que la Communauté pourra disposer à l'avenir de ressources propres, l'affranchissant désormais du souci de quémander les crédits nécessaires à ses activités. Le chancelier Brandt a estimé même que « les ressources propres de la Communauté constituent déjà un élément d'un ordre fédéral avant la lettre ». L'opposition au sein du Bundestag a cependant critiqué l'accord intervenu en raison des sacrifices financiers importants qu'il comporte pour l'Allemagne. M. Wagner (démocrate-chrétien) a laissé entendre que si la contribution de son pays pour 1971 s'élevait à 31 ou 32 %, elle augmenterait sensiblement dans les années suivantes pour atteindre 38 % en 1978. Il a constaté que le calcul d'une partie des contributions des États sur la base de la taxe sur la valeur ajoutée ne rapprochait pas encore la Communauté de l'harmonisation fiscale. Il a souligné en outre que le calcul des parts à charge des États membres devrait s'effectuer sur la base des données statistiques de la comptabilité nationale. A son avis les sacrifices financiers de l'Allemagne sont im-

portants en face des maigres résultats obtenus sur le plan de l'intégration européenne. La Communauté disposera d'un embryon de budget fédéral sans être une fédération, ce qui ne saurait se justifier à terme. En réponse à cette intervention, M. Rutschke (libéral) a déclaré que c'est grâce à l'attitude ferme du gouvernement fédéral que la Commission, en la phase ultime des négociations, a donné suite aux désirs justifiés qu'avait exprimés l'Allemagne et qu'elle n'a plus proposé, outre les droits de douane et les prélèvements, qu'une masse financière limitée provenant de la taxe sur la valeur ajoutée — par l'application d'un taux qui ne peut dépasser 1 %.

6. En Belgique, plusieurs délégués ont trouvé insuffisante l'autonomie financière de la Communauté. Pour M. Dehousse (socialiste), rapporteur au Sénat, il aurait été plus indiqué de prévoir dès à présent le moyen d'adapter le niveau des ressources propres aux besoins des politiques communes à l'aide de procédures communautaires déterminées. Il a fait savoir que la commission des affaires étrangères du Sénat avait réclamé pour le Parlement européen, dans le délai le plus bref, le pouvoir fiscal complet. A la Chambre, M. Nothomb (démocrate-chrétien) a estimé que le rythme de croissance des ressources propres devrait être nettement supérieur à celui des États membres, car les Communautés sont en plein développement. Or, les ressources des Communautés suivront tout au plus une progression parallèle à celle du produit national brut, alors que, du fait de la progressivité de l'impôt, les recettes fiscales croissent plus rapidement que le produit national brut. Les Communautés se trouveront inévitablement à la merci des États membres devant lesquels elles devront à tout moment venir solliciter soit un élargissement de leur champ fiscal, soit un concours financier complémentaire. M. Nothomb estime indéfendable la thèse des États membres selon laquelle les ressources propres seraient créées par une décision prise par eux. A son avis, elles sont d'emblée et de plein droit, dès la manifestation du fait générateur, les ressources propres et exclusives des Communautés. Il estime contradictoire de laisser aux Communautés le risque de change et de leur refuser en même temps un intérêt sur les comptes courants tenus provisoirement par les États membres.

7. En Italie, les prises de position sont généralement favorables à l'autonomie financière des Communautés. Les orateurs communistes — MM. Fabbrini, Pegoraro, Cipolla — ont toutefois critiqué cette autonomie : le versement du produit intégral des recettes provenant des prélèvements agricoles est désavantageux pour l'Italie; les ressources seront alimentées par la masse des consommateurs. M. Leonardi a regretté que les décisions du 21 avril 1970 se limitent à indiquer les modalités de l'autonomie financière sans donner de précision quantitative sur cette autonomie. M. Marras (socialiste d'unité prolétarienne) a estimé que l'État italien se verra privé, dans quelques années, d'un montant annuel d'environ 1 000 milliards de lires. D'un autre côté, M. Sedati (démocrate-chrétien) a déclaré que la délégation italienne avait tout mis en œuvre pour adapter, en la réduisant, la participation financière de l'Italie. Il a admis toutefois que jusqu'ici les interventions du FEOGA avaient profité essentiellement au soutien des marchés et trop peu à l'amélioration des structures de production et de commercialisation, ce qui ne pouvait être toléré par l'Italie qui importe de grandes quantités de produits agricoles.

8. Le choix de la TVA comme ressource propre a été critiqué par la commission spéciale de la Seconde Chambre des États généraux aux Pays-Bas. Ce choix rend impossible le financement du budget des Communautés conformément au principe de la faculté contributive, tout au moins en ce qui concerne la partie financée par la taxe sur la valeur ajoutée. Un État membre ayant un revenu national peu élevé par habitant paierait, en pourcentage, la même contribution qu'un autre État membre ayant un produit national élevé par habitant. Le régime d'imposition communautaire exclut la progression fiscale en fonction du revenu.



M. Westerterp (démocrate-chrétien) a regretté que l'autonomie financière des Communautés soit limitée du fait que le taux d'imposition ne peut pas dépasser 1 %. Dès que les dépenses des Communautés atteindront 5 milliards d'unités de compte, il sera nécessaire de reprendre la procédure de ratification dans les Parlements des États membres.

M. Witteveen, ministre néerlandais des finances, a concédé que le montant des ressources propres, échappant au trésor des Pays-Bas, était élevé en raison des prélèvements et des droits de douane importants perçus par son pays. Il a donc insisté, au cours des négociations, pour pouvoir disposer d'une période relativement longue pendant laquelle il serait possible de réviser la contribution globale des différents pays de la Communauté : jusqu'en 1978, les contributions des États ne pourront s'écarter d'une fourchette s'élargissant au fil des ans.

9. En France, certains orateurs, et parmi eux, M. Rossi (libéral) ont fait remarquer que l'autonomie financière des Communautés cesserait le jour où les recettes propres se révéleraient insuffisantes, s'il fallait recourir à nouveau aux subventions nationales. M. Boucheny (communiste) a vivement critiqué le fait qu'une partie de l'impôt levé en France soit soustraite au contrôle strict du Parlement et que des travaux puissent être effectués avec de l'argent des contribuables français pour des intérêts qui ne sont pas strictement nationaux. M. Schumann a précisé à l'intention du groupe communiste qu'aucun impôt ne serait levé par un organisme étranger, que les modalités de l'application de la taxe sur la valeur ajoutée sur le territoire national seraient définies par le Parlement français et que ce même Parlement serait seul à autoriser un dépassement de la limite d'un point, à l'exclusion de tout organisme européen, à l'exclusion même du gouvernement français.

## II — L'insuffisance des pouvoirs octroyés au Parlement européen

10. Beaucoup d'interventions révèlent une inquiétude profonde quant à l'évolution des institutions dans les Communautés. Si les Parlements ont été d'accord pour des transferts de ressources, certes limités, la plupart d'entre eux considèrent, non sans crainte, que le pouvoir d'en déterminer l'utilisation va tomber pour l'essentiel entre les mains du Conseil.

Dans les interventions, on peut distinguer plusieurs attitudes face à cette éventualité. Les uns estiment nécessaire d'exiger de plus amples pouvoirs pour le Parlement européen. C'est ainsi que plusieurs orateurs ont contesté la distinction faite par le traité entre dépenses obligatoires et non obligatoires; nombreux aussi sont ceux qui ont réclamé pour le Parlement européen le droit de rejeter globalement le budget des Communautés.

Les autres constatent que l'activité des Communautés n'est pas soumise à un contrôle démocratique suffisant de la part du Parlement européen qui n'a pas hérité de tous les pouvoirs enlevés aux Parlements nationaux. Ils souhaitent, en tant que représentants élus dans leurs pays respectifs, garder un contrôle sur l'activité du Conseil et cherchent à multiplier les contacts avec les institutions européennes et plus particulièrement avec le Parlement.

### a) *Les dépenses obligatoires*

11. Aux Pays-Bas, la question des pouvoirs octroyés au Parlement européen a été examinée notamment sous l'angle des dépenses obligatoires. Cet examen a été fait de manière approfondie par la commission spéciale de la Seconde Chambre.

On notera ici quelques réponses fournies à ce sujet par le gouvernement des Pays-Bas :

- l'énumération contenue dans la « liste du 3 février 1970 » se rapportant aux dépenses non obligatoires n'est pas limitative du fait que le Conseil affirme lui-même que cette liste peut évoluer selon les nécessités du fonctionnement des Communautés;
- c'est l'institution qui arrête les actes comportant des dépenses, qui décide par là même du caractère obligatoire ou non obligatoire de certaines dépenses, ce qui exclut une décision du Parlement européen;
- le Parlement européen peut, par voie d'amendement, inscrire les dépenses nécessaires au financement de certains objectifs politiques à des postes « pour mémoire ». Cette possibilité donne au Parlement européen un certain droit d'initiative;
- le gouvernement néerlandais n'est en aucun cas disposé à collaborer à une action par laquelle des dépenses administratives deviendraient « obligatoires » à la suite d'une intervention du Conseil sous forme de décision ou de règlement.

12. M. Vredeling (socialiste) a déclaré que le gouvernement néerlandais s'est efforcé d'obtenir que le budget du Fonds social ne dépasse pas un plafond. Cet accord sur le plafond ne lierait pas le Parlement européen, car les dépenses du Fonds social ne sont pas obligatoires. Il en résulterait que le Parlement européen peut amender ce plafond. M. De Koster, secrétaire d'État aux affaires étrangères, a déclaré que si par voie de législation communautaire, on arrête une décision fixant des minima et des maxima, il en résulte que le Parlement a le droit de proposer des modifications au poste budgétaire créé par cette décision. Le ministre a ajouté que le Parlement européen était l'institution indiquée pour préciser le contenu du traité et que les lacunes qu'il contient ne pouvaient entraîner aucun désavantage, étant donné les divergences de vues existant entre les États membres. M. Westerterp a déclaré qu'en cas de conflit avec le Conseil sur le classement des dépenses, le Parlement aura le dernier mot puisqu'il lui appartient, dès 1975, d'arrêter en dernière instance le budget.

13. En Italie, les membres du parti communiste ont critiqué la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires, qui a pour objet de limiter considérablement le droit budgétaire du Parlement européen. Le contenu de la liste du 3 février 1970 a été arrêté par le Conseil, sans que sa décision revête un caractère formel. Cette décision n'engage que lui seul.

M. Scelba (démocrate-chrétien) s'est demandé comment un Conseil composé de ministres démocratiques qui connaissent les législations de leur pays en matière de pouvoir budgétaire a pu approuver une disposition de ce genre, assurément incompatible avec elles. A son avis, les gouvernements qui ont souhaité cette distinction ont voulu sauvegarder des intérêts particuliers et plus spécialement le système de financement de la politique agricole commune.

14. En France, M. Schumann a déclaré que la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires a pour but précisément de ne pas modifier la répartition des compétences entre les institutions communautaires. De cette manière, le Conseil de ministres restera souverain. Le ministre a encore déclaré que cette distinction assurait au bénéfice de l'agriculture française et à celui de l'économie française dans son ensemble un équilibre que la France est en droit d'exiger.

#### *b) Le droit de rejet global du budget*

15. Pour le Parlement européen, l'interprétation de l'article 203, modifié par le traité soumis à la ratification, constituait une pièce maîtresse de la négociation : le Parlement est-il autorisé à rejeter le budget en fin de procédure afin de susciter de nouvelles propositions budgétaires? On se souvient que M. Triboulet (UDR), lors de la séance du 3 février 1970, avait déclaré devant le

Parlement européen : « Il faudrait au moins que sur l'ensemble de ce budget, sur les cent pour cent des dépenses, nous (Parlement européen) soyons appelés à voter par oui ou par non... S'il y avait refus de l'ensemble du budget, celui-ci devrait être renvoyé devant le Conseil de ministres, au moins pour une seconde délibération... En fin de compte, on pourrait alors accepter que pour 95 % des dépenses, le dernier mot appartienne au Conseil de ministres. Du moins, y aurait-il eu une navette entre le Parlement et le Conseil de ministres. » Lorsqu'à l'Assemblée nationale, M. Triboulet a rappelé sa déclaration, M. Schumann lui a répondu : « Sur ce point, vous avez satisfaction ».

16. M. de la Malène (UDR), rapporteur à l'Assemblée nationale, a déclaré que pour la commission des affaires étrangères ce qui importait, était de savoir si le traité permet un vote global ayant une signification budgétaire. A l'unanimité des présents, cette commission a estimé que le libellé du paragraphe 6 de l'article 203 nouveau interdit précisément un tel vote. M. de la Malène accepte cependant de voir dans ce vote un jugement politique d'ensemble émis par le Parlement européen sur la politique générale du Conseil dont le budget en cause serait considéré comme la traduction.

Pour M. Schumann, l'interprétation donnée par le Parlement européen est « tardive, abusive, insoutenable » et même « aventureuse ». La locution « en conséquence » utilisée au paragraphe 6 de l'article 203 nouveau signifie que l'acte par lequel est arrêté le budget est la conséquence implicite, automatique de la décision qu'aura prise le Parlement sur les crédits pour lesquels il dispose du dernier mot. Le pouvoir de rejet global du budget serait exorbitant par rapport à la pratique courante de toutes les démocraties occidentales.

M. Rossi (libéral) s'est déclaré très déçu de ce qu'on n'ait pas voulu accorder au Parlement, au terme de la longue période de procédure prévue, le droit de refuser globalement le budget. C'est pour lui un problème à la fois d'efficacité et de principe. Pour M. Vendroux (UDR) c'était déjà aller très loin que de donner au Parlement le dernier mot sur les 4 % du budget que représentent les dépenses administratives. Au Sénat, M. Legaret (RI) s'est félicité que la question du rejet n'ait pas été considérée comme terminée puisque le Conseil a marqué son accord pour examiner les nouvelles propositions que la Commission des Communautés doit présenter à ce sujet.

17. M. Spénale (socialiste) a naturellement développé devant l'Assemblée nationale la position qu'il avait présentée au Parlement européen comme rapporteur de la commission des finances <sup>(1)</sup>. Mais il note au surplus qu'il y a connexion absolue entre le traité du 22 avril sur « les pouvoirs budgétaires » et la décision du 21 avril sur « les ressources propres » : toute interprétation valable doit en conséquence satisfaire ensemble les deux textes.

Or, selon la décision du 21 avril :

1. le pourcentage annuel de TVA à percevoir au titre des ressources propres est fixé « dans le cadre de la procédure budgétaire ».
2. « Si, au début d'un exercice, le budget n'a pas encore été arrêté, le taux précédemment fixé reste applicable jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouveau taux. »

Il en découle — selon le Conseil lui-même — que la « procédure budgétaire » peut n'être pas terminée au début de l'exercice.

Mais si l'on considère d'autre part le nouvel article 203 (traité du 22 avril) qui précise le calendrier des « navettes » budgétaires entre le Conseil et le Parlement, on y constate :

1. qu'à partir du 5 octobre, chaque institution, pour modifier éventuellement le projet, dispose, à chaque phase, d'un délai limite qui est un délai de forclusion puisque si elle ne se prononce pas dans ce délai, le budget devient définitif dans la forme où elle l'a reçu.

2. Il en va ainsi également pour la dernière phase qui se termine au plus tard le 20 décembre —soit que le Parlement n'ait pas modifié le projet du Conseil, soit qu'il n'ait retouché que des postes budgétaires sur lesquels son pouvoir de décision est, spécifiquement, incontesté.

Il n'existe dès lors, selon M. Spénale, qu'une hypothèse — une seule — où « la procédure budgétaire » peut n'être pas terminée au début de l'exercice : c'est celle où le Parlement, restant en désaccord fondamental avec le Conseil, et ne pouvant plus, à ce stade, présenter « des propositions de modification » détaillées, rejette en bloc le projet pour maintenir la discussion ouverte.

Ainsi l'interprétation du Parlement, européen fondée sur l'article 203 nouveau du traité CEE (selon laquelle il a pouvoir de rejeter globalement le budget), est-elle au surplus la seule compatible avec les dispositions de la décision du Conseil du 21 avril.

Cet argument a été aussi présenté par d'autres orateurs, tels MM. Califice et Radoux à la Chambre belge des représentants, Mlle Lulling à la Chambre des députés luxembourgeoise, M. Westerterp à la Seconde Chambre des États généraux.

18. En Belgique, les déclarations faites à ce sujet par M.M Radoux, Califice et Dehousse n'ont rencontré malgré leur netteté qu'un certain scepticisme de la part du ministre des affaires étrangères.

De l'avis de M. Harmel, il est possible de tirer du nouvel article 203 une interprétation différente de celle qu'a adoptée le Parlement européen. Le rôle du président du Parlement européen consisterait à constater tout simplement, à l'issue de la procédure décrite aux paragraphes 5 et 6 de l'article 203, que le budget est définitivement arrêté.

19. Du côté gouvernemental, on doit donc noter, à propos de l'interprétation de l'article 203, une nette opposition en France, et du scepticisme en Belgique. En revanche, au Grand-Duché, aux Pays-Bas, en Italie et en Allemagne, la situation est assez différente.

20. Au Grand-Duché, la plupart des orateurs se sont prononcés en faveur de l'interprétation d'après laquelle l'article 203 donne au Parlement européen le droit de rejeter globalement le budget. Ces orateurs ont d'ailleurs déposé une motion dans ce sens. Ce sont Melles Flesch et Lulling, MM. Kollwelter, Mosar et Wohlfart, représentant les grandes tendances politiques de la Chambre des députés, les tendances démocrate-chrétienne, libérale et socialiste. M. Thorn, ministre des affaires étrangères, a fait part de ses doutes quant à l'interprétation soutenue par la majorité de la Chambre. Il a cependant déclaré qu'il défendrait, au sein du Conseil, les conceptions exprimées dans la motion.

21. Aux Pays-Bas, la commission spéciale a rappelé que l'accord initial du Conseil (19-22 décembre 1969) donnait au Parlement européen le droit de rejeter le budget. C'est ultérieurement que cet accord a été remis en cause. Or, le texte définitif reprend la même expression « arrête en conséquence le budget ». D'ailleurs, pour la commission spéciale, cette question importante ne consiste pas à se demander si le Parlement fera ou non usage de son droit de rejeter le budget, mais à situer aussi clairement que possible le « moment » décisif dans la structure démocratique de la Communauté.

La Seconde Chambre a été très nette sur l'interprétation à donner à l'article 203 nouveau du traité. Ici également, les trois tendances démocrate-chrétienne (KVP, ARP, CHU), socialiste

---

(1) Cf. recueil de documents « Les ressources propres aux Communautés européennes et les pouvoirs budgétaires du Parlement européen ».

(PvdA) et libérale (VVD) ont déclaré se rallier expressément à l'avis de la Commission des Communautés et du Parlement européen. La motion qui s'y rapporte est signée par MM. Westerterp, Vredeling, Berkhouwer, Boertien et Bos.

L'attitude du gouvernement néerlandais sur cette question a été claire. Répondant à une question de M. Bos (démocrate-chrétien), le secrétaire d'État aux affaires étrangères, M. De Koster, a déclaré que le gouvernement était disposé à l'avenir à se rallier à l'interprétation de la Commission. A la Première Chambre, M. Luns a déclaré : « Le gouvernement néerlandais a voulu lui-même faire constater intentionnellement qu'aucune interprétation n'avait été donnée à ces mots (« et arrête en conséquence le budget »); comme c'est le Parlement qui a le dernier mot, c'est à celui-ci qu'il appartient d'exercer pleinement ces pouvoirs, ce qui, d'un point de vue abstrait, n'est pas pour déplaire au gouvernement néerlandais. »

22. En Italie, M. Pedini, sous-secrétaire aux affaires étrangères, a admis certes que de 1971 à 1974 les pouvoirs du Parlement européen en matière de contrôle des budgets communautaires resteront ce qu'ils sont aujourd'hui. Il a déclaré cependant qu'il n'en faut pas moins reconnaître que le Parlement européen aura la possibilité de rejeter en bloc les budgets communautaires. La motion présentée par M. Scelba ne propose pas une interprétation qu'il conviendrait de donner à l'article 203 nouveau. Mais elle engage le gouvernement à agir au sein du Conseil des Communautés pour modifier en temps voulu le traité de Luxembourg et assurer au Parlement européen « une participation aux décisions entraînant des charges financières et des pouvoirs plus importants et plus démocratiques en ce qui concerne l'approbation et le contrôle du budget communautaire. » Cette motion a été signée par des membres de plusieurs tendances politiques importantes du Sénat : MM. Scelba, Pella, Spagnoli (démocrates-chrétiens), MM. Bermani, Pieraccini, Tolloy (socialistes), MM. Dindo, Iannelli (socialistes unitaires), M. Cifarelli (républicain). Pour sa part, M. D'Andrea (libéral) a déclaré que si l'interprétation des textes était douteuse, la thèse du rejet devrait être défendue. M. Trabucchi (démocrate-chrétien) a estimé que, dans le cas où l'on repousserait l'interprétation de la Commission, la double navette budgétaire serait un leurre qui tenterait de cacher le maintien de la situation actuelle, c'est-à-dire la position dominante du Conseil.

23. En Allemagne, le problème n'a pas suscité beaucoup d'intérêt, dès lors qu'était acquise la promesse du Conseil d'examiner les nouvelles propositions que la Commission s'est engagée à présenter.

#### *c) L'octroi de pouvoirs législatifs au Parlement européen*

24. Généralement, il est admis que le Parlement est l'autorité souveraine, car il représente le peuple, la nation, source des pouvoirs. M. Dewulf (démocrate-chrétien belge) a souligné dans son intervention que si les pouvoirs des Parlements nationaux étaient l'expression de la souveraineté directe qui leur est conférée par la volonté du peuple, la base juridique du Parlement européen ne résidait que dans les traités conférant des pouvoirs limités.

25. M. Monteil (UCDP) a insisté, au Sénat français, sur l'importance des travaux qui vont être confiés aux institutions communautaires en matière de rapprochement des législations. A son avis, c'est au Parlement européen, en liaison étroite avec les Parlements nationaux, que doivent être confiés des pouvoirs accrus dans le domaine législatif.

M. Dardel a déclaré, au nom du groupe socialiste du Sénat français, que si une assemblée parlementaire a effectivement un pouvoir budgétaire, même réduit, elle doit disposer tôt ou tard — c'est pour lui un corollaire inévitable — du pouvoir législatif.

26. Aux Pays-Bas, plusieurs orateurs — MM. Westerterp (démocrate-chrétien), Berkhouwer (libéral), — sont intervenus pour considérer les textes soumis à ratification comme un premier pas dans la bonne direction et pour réclamer des pouvoirs plus étendus transformant le Parlement européen en une institution disposant des pouvoirs législatifs au sens large. M. Luns a fait savoir que le gouvernement néerlandais ne ménagerait pas ses efforts en vue de parvenir à un renforcement des pouvoirs du Parlement européen dans le domaine législatif.

27. M. Radoux, rapporteur à la Chambre belge des représentants, a souligné les conséquences dynamiques de la ratification. A son avis, le pouvoir législatif, dans la mesure où il détermine les dépenses, ne pourra être exercé au nom des seuls États membres : des pouvoirs législatifs doivent progressivement revenir au Parlement européen.

28. Dans la résolution qu'il a adoptée en conclusion des débats, le Bundestag a considéré comme indispensable qu'à la suite du renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen, des pouvoirs législatifs lui soient accordés dans le cadre des Communautés européennes.

d) *Le renforcement des liens entre le Parlement européen et les Parlements des États membres*

29. En Belgique, les interventions ont été marquées essentiellement par le fait qu'il n'y a pas d'héritage pour le Parlement européen des pouvoirs abandonnés par le Parlement national. C'est ainsi que M. Radoux (socialiste) a déclaré que les Parlements nationaux devaient encore exercer un contrôle sur le budget des Communautés. Leur action devrait s'exercer dans deux sens :

- en interrogeant les ministres nationaux compétents lors de la présentation de leur budget, celui-ci contenant comme auparavant des articles destinés à alimenter le budget de la Communauté;
- en interrogeant les ministres qui, en tant que délégués des États membres, prennent des décisions en séance du Conseil des Communautés.

Pour M. Harmel, la vigilance du Parlement belge doit rester entière à l'égard des actes du Conseil de ministres, c'est-à-dire des ministres qui sont sur les bancs du Parlement belge; ce dernier garde entier son pouvoir de renverser les ministres si des actes accomplis dans la vie internationale ne convenaient pas au Parlement belge.

M. Merchiers (libéral) a souhaité que le Sénat soit informé sur les activités du Parlement européen. Il a invité la Haute Assemblée à créer une commission des affaires européennes chargée de présenter un rapport annuel sur l'activité des Communautés européennes, une telle commission existant déjà à la Chambre des représentants.

30. M. Brusasca (démocrate-chrétien) a invité le gouvernement italien à fournir, à partir de 1970, un compte rendu détaillé de l'action qui a été accomplie et des résultats qui ont été obtenus au niveau communautaire en ce qui concerne les engagements pris en vertu de l'ordre du jour adopté par le Sénat.

M. Rossi-Doria (socialiste) a constaté un fléchissement de l'engagement du Parlement italien et une répugnance du gouvernement à affronter les graves difficultés qu'il rencontre pour défendre ses propositions au sein du Conseil des Communautés. Il demande une intensification des rapports entre le gouvernement et le Parlement pour renforcer la position de l'Italie dans les négociations qui se déroulent à Bruxelles. M. Rossi-Doria a présenté un ordre du jour dans ce sens, qui a été adopté par le Sénat. Il est également signataire de l'amendement, visant à confier à une commission

parlementaire le droit d'être consultée sur l'usage de la délégation accordée au gouvernement pour la mise en œuvre des décisions du 21 avril 1970.

M. Tolloy (socialiste), conscient de la diminution de pouvoirs des Parlements nationaux, réclame également une collaboration intense avec le Parlement européen. Pour M. Cifarelli (républicain) il est indispensable de favoriser une plus grande interpénétration entre les Parlements nationaux et le Parlement européen. Celui-ci ne se développera que dans la mesure où les Parlements nationaux décideront d'un élargissement des pouvoirs du Parlement européen.

31. Aux Pays-Bas, la commission spéciale s'est demandé si pour la période transitoire — 1971 à 1974 — il ne serait pas nécessaire d'entamer une procédure d'après laquelle le Parlement européen pourrait en appeler aux Parlements nationaux si le Conseil ne suivait pas l'avis exprimé par le Parlement européen sur le budget. Il y a lieu de relever dans la motion adoptée par les États généraux, la phrase suivante : « Il convient de garantir un contrôle parlementaire réel sur les ressources communes qui « échappent » désormais à toute appréciation des Parlements nationaux ».

### III — La constitutionnalité des textes soumis à la ratification

32. Dans plusieurs États membres, la ratification des décisions du 21 avril attribuant des ressources propres aux Communautés a posé un problème constitutionnel : fallait-il modifier au préalable la Constitution, prendre des dispositions dérogatoires ou suivre une procédure particulière ?

Le traité de Luxembourg attribuant des pouvoirs budgétaires au Parlement n'a pas posé un tel problème parce qu'il ne fait que modifier la répartition des compétences entre les institutions de la Communauté.

33. C'est ainsi qu'en a jugé par exemple le Conseil d'État luxembourgeois : les pouvoirs du Parlement seront accrus; ceux de la Commission et du Conseil de ministres seront « corrélativement » diminués. Pour le Conseil d'État, il s'agit d'un « transfert d'attributions à l'intérieur des organes communautaires portant sur une matière qui se trouvait dès le début soustraite à la compétence des pouvoirs constitutionnels luxembourgeois ». L'approbation du traité de Luxembourg pouvait donc avoir lieu à un vote ordinaire. En revanche, le Conseil d'État a estimé que les décisions créant les « ressources propres » impliquaient « l'attribution aux Communautés du droit d'établir directement des impôts dans les États membres et de les prélever par l'intermédiaire des administrations nationales qui, dans cette mesure, agiront pour le compte des Communautés. » Ce transfert de l'exercice d'attributions, certes prévu par la Constitution exigeait que le vote par la Chambre eût lieu néanmoins dans des conditions particulières.

34. En France, le Conseil constitutionnel a été saisi de la question de savoir si les textes soumis à ratification comportaient des clauses contraires à la Constitution. Le Conseil a considéré que le traité de Luxembourg ne contenait que des dispositions relatives au fonctionnement interne des Communautés, modifiant la répartition des compétences entre les divers organes de celles-ci, et qu'il n'affectait pas l'équilibre des relations entre les Communautés européennes d'une part, et les États membres d'autre part.

La lecture des débats à l'Assemblée nationale révèle quelques divergences de vues à propos de cet argument. M. Schumann a déclaré que la première idée directrice qui a guidé son chemin

était que « la répartition des compétences entre les institutions n'était pas modifiée, grâce à la distinction entre les dépenses obligatoires et non obligatoires, distinction qui a permis de fermer la porte à toute modification dans la répartition des compétences ». Pour sa part, M. de la Malène (UDR), rapporteur à l'Assemblée nationale, a également souligné « la volonté expressément manifestée de ne pas porter atteinte à l'équilibre actuel des compétences et aux mécanismes de formation du droit communautaire ». M. Odru (communiste) s'est déclaré d'avis que les modifications proposées revenaient à doter les institutions de la Communauté, à partir de 1975, d'un pouvoir budgétaire propre, sans contrôle des Parlements nationaux. Il est d'avis que la répartition des compétences n'est guère modifiée entre les institutions communautaires car le traité de Luxembourg institue « un semblant de contrôle parlementaire » au niveau européen.

Pour M. Vendroux (UDR), le point essentiel est que « l'action des Communautés européennes n'échappe en aucune façon à l'autorité du Conseil de ministres dont les membres restent individuellement responsables devant leurs Parlements nationaux ». Comme il craint que l'embryon de pouvoir accordé actuellement au Parlement européen ne devienne rapidement un « monstre », il n'a pu se prononcer pour les textes. M. Habib-Deloncle (UDR), qui a voté en faveur des textes, a déclaré qu'il ne consentirait jamais à une répartition des compétences entre les institutions qui ferait de la Commission l'exécutif responsable devant le Parlement européen. Il n'aurait pas vu d'objections à transférer au Conseil de ministres l'entière disposition des ressources propres. Mais la France n'était pas seule à rédiger les textes soumis à ratification. Elle a dû tenir compte de partenaires qui n'avaient pas les mêmes habitudes ni les mêmes opinions.

35. En Belgique, le Conseil d'État n'a pas eu de peine à reconnaître que les textes étaient conformes aux dispositions de la Constitution dont l'article 25 venait d'être complété par le texte suivant : « L'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public ». Le Conseil d'État a distingué toutefois les différentes compétences attribuées au pouvoir législatif en Belgique, à savoir, la création de l'impôt, l'autorisation de percevoir l'impôt donnée par un vote annuel, l'inscription annuelle au budget des recettes et des dépenses, l'approbation des comptes par un vote annuel. Le Conseil d'État a noté qu'« en ce qui concerne les impôts autres que les prélèvements CEECA, qui seront attribués en propre aux Communautés, le Parlement européen ne sera pas investi du pouvoir d'autoriser annuellement leur perception, alors que par ailleurs la décision précitée aura pour effet de dessaisir les Parlements nationaux de leur compétence constitutionnelle quant à ces impôts qui seront des impôts communautaires. » Il a ajouté que cette constatation n'était pas de nature à faire obstacle à la constitutionnalité du projet. « L'article 111 de la Constitution, qui requiert le vote annuel d'une loi pour autoriser la perception des impôts au profit de l'État, est une règle de droit interne qui ne s'impose pas comme telle aux institutions de droit international public auxquelles l'exercice d'un pouvoir fiscal déterminé serait attribué en vertu de l'article 25 bis de la Constitution. »

36. En Italie, le problème constitutionnel a revêtu un autre aspect. Il a été posé par les membres communistes du Parlement, notamment M. D'Angelosante, au Sénat, et M. Leonardi à la Chambre. Ceux-ci ont contesté le fait que le gouvernement ait présenté à la ratification non seulement le traité de Luxembourg mais également, en tant qu'annexes, les décisions du 21 avril 1970 relatives aux ressources propres, qui n'ont fait l'objet d'aucun accord international et qui, partant, devraient être introduites dans l'ordre juridique national par les instruments législatifs prévus par la Constitution. Les orateurs communistes ont contesté en outre le fait que le gouvernement ait demandé une délégation de pouvoir pour prendre les dispositions nécessaires à la mise en œuvre des décisions attribuant des ressources propres aux Communautés, et ceci en



contradiction avec l'article 76 de la Constitution. Le résultat recherché par le gouvernement serait de soustraire les décisions aux délibérations du Parlement. Des observations semblables ont été présentées, au nom des socialistes d'unité prolétarienne, par MM. Luzzatto et Boiardi, ainsi que par M. Parri (indépendant de gauche).

A ces observations, M. Pedini, sous-secrétaire d'État aux affaires étrangères a d'abord fait savoir que les décisions du 21 avril 1970 étaient jointes au traité de Luxembourg et non pas annexées. Il a ensuite déclaré que la délégation au gouvernement était rendue nécessaire « étant donné que les conditions préalables ne se trouvent pas encore réalisées dans le cadre communautaire ». M. Pedini a évoqué à ce sujet les questions liées à la taxe sur la valeur ajoutée. A son avis la délégation est conforme à la Constitution parce qu'elle est nettement limitée tant dans son objet que par sa durée. Le ministre a ajouté que la ratification « impliquait incontestablement un transfert motivé et justifié de pouvoirs découlant du choix politique fait par l'Italie en signant le traité de Rome. »

\*

\* \*

37. Au moment où se sont déroulés les débats de ratification, d'autres problèmes importants pour l'avenir des Communautés européennes étaient mis à l'étude. C'est ainsi que deux questions ont été souvent évoquées dans les interventions : d'une part, l'union économique et monétaire, d'autre part la coopération politique. Ces deux sujets constituaient, même dans les débats, la toile de fond qui a permis de faire ressortir le caractère évolutif de l'intégration européenne où les institutions doivent être sans cesse adaptées aux fonctions nouvelles qu'assument les Communautés.

Il est apparu utile de reprendre dans les chapitres qui suivent les déclarations faites sur ces problèmes, et notamment sur celui de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, parce qu'elles soulignent l'intérêt de renforcer l'autonomie financière des Communautés et les pouvoirs budgétaires du Parlement.

CHAPITRE I

**BELGIQUE**

### **Partis et groupes politiques représentés au Parlement belge**

<b>CVP</b>	<b>Christelijke Volkspartij</b>
<b>PSC</b>	<b>Parti social-chrétien</b>
<b>BSP</b>	<b>Belgische Socialistische Partij</b>
<b>PSB</b>	<b>Parti socialiste belge</b>
<b>PVV</b>	<b>Partij voor vrijheid en vooruitgang</b>
<b>PLP</b>	<b>Parti de la liberté et du progrès</b>
<b>VU</b>	<b>Volksunie (union du peuple flamand)</b>
<b>FDF—RW</b>	<b>Front démocratique des francophones—Rassemblement wallon</b>
<b>PCB</b>	<b>Parti communiste de Belgique</b>
<b>KPB</b>	<b>Kommunistische Partij van België</b>

## I — CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

Le 4 juin 1970, le gouvernement a présenté à la Chambre des représentants deux projets de loi portant approbation des décisions des 21 et 22 avril 1970.

Les deux projets de loi ont été renvoyés à la commission des affaires étrangères. Celle-ci a désigné comme rapporteur M. Radoux (PSB) qui a déposé son rapport le 19 juin <sup>(1)</sup>.

Le 26 juin 1970, le président de la Chambre a demandé au Conseil d'État, section législation, un avis sur les deux projets de loi.

Le Conseil d'État a rendu son avis le 30 octobre 1970 <sup>(2)</sup>.

Les débats en séance plénière ont eu lieu le 26 novembre 1970 <sup>(3)</sup>.

Le projet de loi portant approbation de la décision du 21 avril 1970 du Conseil relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés a été adopté par 126 voix contre 4 et 18 abstentions <sup>(4)</sup>.

Le projet de loi portant approbation 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 a été adopté par 127 voix contre 4 et 18 abstentions <sup>(5)</sup>.

### **1. Le rapport établi par M. Radoux au nom de la commission des affaires étrangères**

Le rapporteur a examiné essentiellement la question du transfert au Parlement européen des compétences budgétaires enlevées aux parlements nationaux. Il a constaté que le Parlement européen a obtenu deux concessions : « La première est qu'au niveau des conceptions politiques qui engendrent les dépenses, la consultation sera infiniment plus précise qu'elle ne l'est aujourd'hui. Le Conseil prévoit qu'afin de donner au Parlement européen tous les éléments utiles lui permettant de donner son avis sur les actes communautaires ayant une incidence financière, le Conseil invite la Commission à joindre aux propositions qu'il transmettra à l'Assemblée les estimations relatives à l'incidence financière de ces actes. »

Par ailleurs, il a rappelé que « toutes mesures devront être prises en accord entre le Conseil et l'Assemblée pour assurer, à tous les niveaux, une collaboration étroite entre les deux institutions pour ce qui concerne la procédure budgétaire, notamment par la présence à l'Assemblée, lors des discussions du projet de budget, du président en exercice ou d'un autre membre du Conseil ». Le rapporteur a ajouté : « Il se dégage de ces textes une volonté beaucoup plus affirmée

<sup>(1)</sup> Chambre des représentants, session 1969-1970, doc. n°s 711-2 et 712-2.

<sup>(2)</sup> Idem, doc. n°s 711-3 et 712-3.

<sup>(3)</sup> Idem, Annales parlementaires, n° 14, 26 novembre 1970.

<sup>(4)</sup> Idem, session 1969-1970, doc. n° 711-1.

<sup>(5)</sup> Idem, doc. n° 712-1.

que par le passé de dialogue et de concertation entre le Conseil des Communautés et le Parlement européen.

La deuxième concession est que même après l'examen préalable des conséquences financières des mesures que prendra le Conseil, interviendra la notion de proposition de modification. Désormais, le Parlement européen disposera de deux pouvoirs concomitants : celui d'amender le projet de budget pour ce qui concerne les dépenses administratives et celui de faire des propositions de modification pour les dépenses dites obligatoires.

Si l'on compare ces dispositions à la réglementation antérieure, il faut reconnaître qu'un progrès est accompli et que le Parlement européen voit désormais modifier ses pouvoirs budgétaires. Il arrête définitivement le budget, et tout au long de la procédure, le rôle que lui confèrent les textes n'est pas négligeable.

Il s'agit d'un pas important vers un contrôle de l'exécutif communautaire dans le domaine des décisions budgétaires, important, mais insuffisant. »

M. Radoux a rappelé alors la discussion entre les institutions européennes sur le droit du Parlement européen de rejeter en bloc le budget en vue de susciter de nouvelles propositions : « La réponse fournie par le Président en exercice du Conseil ne laisse pas de doute sur la manière dont les choses se passeront : dans la période transitoire — mais aussi dans l'attente des nouvelles propositions de la Commission exécutive du Marché commun — c'est au terme d'une sorte de navette entre le Parlement européen et le Conseil de ministres que le budget sera fixé, les deux parties, dans l'intérêt commun, ayant le désir d'aboutir pour éviter un « grippage » dans les mécanismes institutionnels de l'actuel Marché commun des Six.

Il n'y aura donc pas « héritage » par le Parlement européen des pouvoirs législatifs des parlements nationaux. Cela doit inciter les Parlements des six États membres à aider la Commission de la Communauté économique européenne à présenter dans les 24 mois des propositions beaucoup plus audacieuses que les arrangements temporaires auxquels le Parlement européen a consenti jusqu'à présent. »

Le rapporteur a estimé que les parlements nationaux doivent encore exercer un contrôle sur le budget des Communautés. « Les parlements nationaux peuvent agir dans deux sens :

- a) en interrogeant les ministres nationaux compétents lors de la présentation de leur budget, celui-ci continuant comme auparavant à contenir des articles qui sont destinés à alimenter le budget de la Communauté, comme c'est par exemple très largement le cas en ce qui concerne le budget du ministère de l'agriculture. En d'autres termes, une vie beaucoup plus animée doit alimenter les discussions dans les parlements nationaux dans les mois à venir afin de conduire à une supranationalité réelle à laquelle les présents accords ne donnent qu'un point de départ très modeste dans les faits;
- b) en interrogeant les ministres qui, délégués des États membres, prennent des décisions en séance du « Conseil de ministres » de la Communauté économique européenne, Conseils qui se tiennent selon la ligne de démarcation entre les départements respectifs dans les États (agriculture, transports, affaires économiques, finances, etc.). En effet, il ne faut pas perdre de vue que nos ministres restent toujours responsables devant leurs Parlements respectifs aussi longtemps qu'une structure à caractère fédéral ou confédéral n'aura pas complété les structures actuelles de nos États nationaux, structure faisant de chacun d'eux une partie constituante d'un État fédéral européen. Dans cet ordre d'idées, les parlements nationaux pourraient dès à présent demander que leur soient désormais communiqués les règlements pris par le Conseil de ministres des Communautés, règlements qui constituent les « lois » actuelles des Communautés européennes. »

Dans sa conclusion, le rapporteur a souligné l'incidence, sur les projets présentés, de la négociation pour l'entrée d'autres États dans le Marché commun. « Pendant la durée des négociations qui vont s'engager, et après celles-ci — la Communauté passant selon les prévisions de six à dix membres — des modifications peuvent intervenir conduisant : a) à un réexamen des projets actuels; b) à une refonte du système prévu avant et après le 31 décembre 1974. Période « dérogatoire » est bien le terme qui s'applique à la période essentiellement mouvante que nous allons vivre pendant 4 ans. Des modifications dans la politique économique et dans la politique monétaire — que nous avons évoquées au début de ce rapport — peuvent intervenir, qui bouleversent les plans actuellement élaborés, notamment en ce qui concerne la période dite définitive (1975). C'est cette situation qui a également pesé dans la balance lorsque le Parlement européen dut prendre une décision; nous devons avancer vers la supranationalité avec les moyens actuels du bord. D'où l'acceptation du dialogue avec le Conseil au sujet du budget, car nous sommes en quelque sorte — Parlement européen et Conseil de ministres — dans l'obligation de nous entendre. c'est-à-dire d'arriver à un accord. »

## 2. L'avis du Conseil d'État

Le Conseil d'État a examiné la portée juridique des décisions des 21 et 22 avril 1970 et leur compatibilité avec les dispositions de la Constitution.

A propos des effets de la décision du 21 avril 1970 en droit interne, le Conseil d'État a écrit :

« Nonobstant le fait que les droits, taxes et prélèvements déjà établis qui font l'objet de la décision sont déterminés quant à leur assiette et leurs taux par les organes de la Communauté, ils sont restés, dans l'état actuel de la législation, des impôts nationaux qui sont perçus « au profit de l'État », au sens de l'article 110 de la Constitution.

L'adoption de la décision du 21 avril 1970 aura pour effet de modifier leur nature, qui sera celle d'impôts communautaires, au sens large du terme, lesquels seront fondés non plus sur la législation nationale mais sur les traités instituant les Communautés européennes et seront fixés par les seuls organes des Communautés au profit de celles-ci. »

Par ailleurs, le Conseil d'État a rappelé que l'article 25 de la Constitution a été révisé le 20 juillet 1970 et complété par le texte suivant : « L'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou par une loi à des institutions de droit international public <sup>(1)</sup>. »

Il a souligné à ce sujet le sens qu'il y a lieu d'attribuer aux différents termes de ce texte. Le terme « exercice » appelle le commentaire suivant :

« Il ne s'agit en aucune manière d'un abandon pur et simple. Ce n'est point là l'effet, faut-il vraiment le souligner, d'une quelconque hostilité envers les transformations qui s'opèrent aujourd'hui dans la structure des relations internationales. C'est simplement celui d'un réflexe de prudence pour le cas où de telles institutions viendraient à disparaître. C'est également la constatation d'un fait, à savoir que ces institutions ou certaines d'entre elles peuvent fort bien n'être conçues que pour une durée limitée. Il faut dès lors clairement stipuler que celui qui a conféré les compétences les recouvre. Le mot « exercice » permet d'y arriver sans difficulté, tout en garantissant aux institutions intéressées ce qui importe avant tout, c'est-à-dire la réalité de leur fonctionnement. »

(1) Les débats au Parlement belge sur cette question ont été résumés dans les Cahiers de documentation européenne n<sup>os</sup> 1/1970, p. 54 et 2/1970, p. 38.

Le terme « compétence » est ainsi commenté : « Il peut englober deux domaines : celui des attributions et celui des pouvoirs nécessaires pour s'acquitter de celles-ci. On sait que c'est dans ce sens que le mot est communément entendu dans la terminologie actuelle des traités, et notamment dans celle des traités européens. »

Le Conseil d'État a ajouté : « Tant du texte de l'article 25 bis que de son interprétation à la lumière des travaux parlementaires, on peut dès lors conclure à la conformité du projet avec cette disposition.

Il convient toutefois d'examiner si la constitutionnalité du projet pourrait être mise en doute en se fondant sur les articles 110 et 113 de la Constitution.

Il est vrai que ces articles réservent les pouvoirs fiscaux aux organes qu'ils désignent. Toutefois, à peine de vider l'article 25 bis de sa substance, il paraît évident que les traités et les lois qui seront faits conformément à ses dispositions pourront par définition déroger aux autres dispositions constitutionnelles déterminant les compétences et les pouvoirs des organes de l'État. »

Il a constaté ensuite que le vote à émettre par les Chambres pour ratifier les décisions des 21 et 22 avril ne requiert aucune majorité spéciale.

Le Conseil d'État a examiné enfin la question du contrôle démocratique du financement des Communautés par des ressources propres. « L'exposé des motifs du projet de loi portant approbation du traité du 22 avril 1970 déclare :

« A partir du moment où les dépenses des Communautés sont financées par des ressources propres et non plus par des contributions de chacun des États membres, il est nécessaire, afin de sauvegarder les conceptions démocratiques qui sont les nôtres, que les pouvoirs de l'Assemblée parlementaire européenne tels qu'ils sont précisés dans les traités de Paris et de Rome soient modifiés afin d'assurer le contrôle du budget communautaire et de reprendre progressivement les compétences dont sont dessaisis les parlements nationaux. »

Les conceptions démocratiques auxquelles se réfère l'exposé des motifs sont celles qui, en Europe occidentale, soumettent à l'intervention des Parlements les décisions relatives aux impôts, aux recettes, aux dépenses et aux comptes. Dans notre système constitutionnel, elles se traduisent par l'attribution au pouvoir législatif d'une quadruple compétence :

- la création de l'impôt (article 110);
- l'autorisation de percevoir l'impôt, donnée par un vote annuel (article 111);
- l'inscription annuelle au budget des recettes et des dépenses (article 115);
- l'approbation des comptes par un vote annuel (article 115).

Il y a lieu d'observer à cet égard que si les nouveaux articles 78 et 78A introduits par les articles 1 et 2 du traité du 22 avril 1970 dans le traité de la CECA prévoient respectivement en leurs numéros 10 et 8 que « l'arrêt définitif du budget administratif vaut autorisation et délégation par la Haute Autorité de percevoir le montant des recettes correspondantes, conformément aux dispositions de l'article 49 », les textes destinés à prendre place dans les traités de la CEE et de l'Euratom ne comportent pas de dispositions analogues. Il en résulte qu'en ce qui concerne les impôts autres que les prélèvements CECA qui seront attribués en propre aux Communautés européennes par l'approbation de la décision du 21 avril 1970, l'assemblée parlementaire européenne ne sera pas investie du pouvoir d'autoriser annuellement leur perception, alors que par ailleurs la décision précitée aura pour effet de dessaisir les parlements nationaux de leur compétence constitutionnelle quant à ces impôts qui seront des impôts communautaires. Cette constatation n'est toutefois pas de nature à faire obstacle à la constitutionnalité du projet.

L'article 111 de la Constitution, qui requiert le vote annuel d'une loi pour autoriser la perception des impôts au profit de l'État, est une règle de droit interne qui ne s'impose pas comme telle aux institutions de droit international public auxquelles l'exercice d'un pouvoir fiscal déterminé serait attribué en vertu de l'article 25 bis de la Constitution. »

### 3. Les débats en séance plénière

La Chambre des représentants a examiné les deux projets de loi au cours de la séance du 26 novembre 1970. Sont intervenus dans les débats : MM. Radoux, rapporteur (PSB), Nothomb (PSC), Califice, au nom du groupe PSC, Dewulf, au nom du groupe CVP, Van der Elst, au nom de la VU, Moulin, au nom du PCB, Glinne, au nom du PSB, Harmel, ministre des affaires étrangères.

M. *Radoux* a souligné les conséquences dynamiques de l'approbation des deux projets soumis à l'examen de la Chambre. « Dès l'instant où les contributions financières des États membres disparaissent, les parlements nationaux n'ont plus aucune compétence de droit sur le budget des Communautés.

La mise en harmonie du fait et du droit comporte, dès lors, trois conséquences dynamiques :

a) Le Parlement européen devra exercer seul la totalité du contrôle parlementaire. Ceci implique non seulement le contrôle de l'emploi des ressources, mais encore ce qui est le droit normal d'une institution parlementaire, à savoir le consentement de l'utilisation des recettes, c'est-à-dire le consentement des dépenses.

C'est ce que le Parlement européen « proclame » au point 7 de sa résolution du 13 mai 1970 : « Les dispositions arrêtées par le Conseil de ministres des Communautés ne peuvent être tenues pour intangibles, cette première réalisation marquant seulement le début d'une période évolutive pour l'extension des pouvoirs du Parlement européen, dans l'esprit de la Conférence de La Haye des 1<sup>er</sup> et 2 décembre 1969. »

b) Le pouvoir législatif, dans la mesure où il détermine les dépenses, ne pourra être exercé au nom des seuls États membres : des pouvoirs législatifs doivent progressivement revenir au Parlement européen.

c) Il n'existera plus, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1975, de justification tirée du droit budgétaire pour que des représentations nationales au Parlement européen soient l'émanation des parlements nationaux.

L'institution des ressources propres donne ainsi une actualité supplémentaire à l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct. L'accroissement de ses pouvoirs budgétaires plaide dans le même sens, car l'accroissement des pouvoirs et le mode d'élection du Parlement européen sont deux questions généralement « liées », comme l'a fort justement noté notre collègue M. Dehousse, membre du Sénat, dans son introduction au recueil de documents intitulé « Pour l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct ».

Dans le souci de mettre en évidence l'esprit dans lequel la Chambre devrait approuver les deux décisions, le rapporteur a proposé que celle-ci adopte la déclaration suivante :

« La Chambre tient, à l'occasion 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, à exprimer sa volonté :



- a) de voir déposer par la Commission du Marché commun présidée par M. Malfatti des propositions tendant à améliorer le système actuellement proposé, afin d'arriver le plus rapidement possible à un stade où il sera clairement établi par le Conseil de ministres que l'Assemblée parlementaire européenne possédera dans la période définitive le droit de rejeter globalement le budget. L'Assemblée parlementaire européenne ne peut constituer une Chambre d'entérinement ou n'être qu'un organe comptable.

La Commission du Marché commun a d'ailleurs fait connaître au Conseil de ministres son intention de déposer, postérieurement à la ratification par tous les États membres, de nouvelles propositions pour modifier les articles 201 et 203 du traité de Rome, et cela dans un délai de deux ans, soit dans le courant du printemps 1972. Nous insistons pour que ce délai soit scrupuleusement respecté;

- b) que le Conseil de ministres, qui de son côté a promis d'examiner ces propositions conformément à la procédure de l'article 236 du traité, termine son étude au plus tard à la fin de l'année 1972;
- c) de voir réexaminer l'ensemble des pouvoirs du Parlement européen, notamment en ce qui concerne les amendements qu'il est en droit d'apporter aux propositions que la Commission du Marché commun fait au Conseil de ministres. En d'autres termes la Commission devrait pouvoir s'engager à présenter et à défendre devant le Conseil de ministres ses propositions assorties des amendements éventuels présentés par le Parlement européen. Le Parlement belge rappelle d'autre part — et insiste pour qu'il en soit ainsi — que la Commission du Marché commun s'est engagée à présenter dans les quatre ans un projet relatif à l'accroissement des pouvoirs législatifs du Parlement européen;
- d) de remettre sur le métier le projet d'élection au suffrage universel direct des membres du Parlement européen, notamment dans la perspective de l'élargissement des Communautés européennes aux pays candidats et pour mettre fin à une situation devenue insupportable, situation qui consiste à ne pas reconnaître de pouvoirs réels au Parlement européen sous prétexte que ses membres sont élus suivant des procédures propres à chacun des États membres, et de ne pas élire au suffrage universel les membres le composant sous prétexte qu'il n'a pas de pouvoirs. Le Conseil de ministres étant actuellement saisi de questions posées récemment par la Commission politique du Parlement européen à ce propos, la Chambre insiste afin qu'un dialogue se poursuive régulièrement entre ces deux instances et avec l'ensemble du Parlement européen pour qu'une réponse soit donnée dans les meilleurs délais. La Chambre estime que des conclusions devraient être déposées au plus tard au moment où la Commission du Marché commun fera connaître ses nouvelles propositions concernant les pouvoirs budgétaires du Parlement européen, soit au printemps de l'année 1972. »

A propos de cette déclaration, M. *Moulin* a demandé que le texte en soit remis à tous les membres et que le débat se poursuive au moment où chacun aura pu prendre connaissance de son contenu.

Le président a rappelé l'urgence de voter le projet de loi. Il a ajouté : « C'est d'ailleurs la raison pour laquelle il a été mis en tête de l'ordre du jour. Ce que l'honorable rapporteur vient de dire, est tout simplement un commentaire personnel. J'ai demandé l'avis du Conseil d'État précisément parce qu'il y avait des doutes. Cet avis a été distribué et il n'y a donc aucune raison d'attendre la publication du discours qui vient d'être prononcé par M. Radoux. »

M. *Nothomb* a évoqué trois problèmes, à savoir l'autonomie financière des Communautés, le règlement d'application des ressources propres et l'élection du Parlement européen au suffrage

universel direct. « Le premier problème c'est que l'on peut se demander si nous n'avons pas choisi mal les ressources propres que nous nous préparons à abandonner aux Communautés. En effet, la réalité d'un pouvoir politique dépend, entre autres choses, de l'importance des moyens financiers qui lui sont dévolus et de la progression de ces moyens financiers par rapport à l'ensemble des moyens financiers dévolus à la fois aux pouvoirs nationaux et régionaux.

Et lorsque, dans un État traditionnellement centralisé comme le nôtre, naît une revendication de décentralisation, c'est tout naturellement le transfert de pouvoirs budgétaires du centre vers la périphérie qui constitue un élément central du débat politique. Et lorsqu'on ne peut pas faire en une fois tout le transfert que l'on désirerait pouvoir faire, on procède habituellement en jouant sur le rythme de croissance relatif des ressources financières des deux parties : en l'occurrence, s'il s'agissait de régionalisation, on insisterait sur le fait que les moyens budgétaires des régions devraient progresser plus rapidement que ceux du pouvoir central.

Il en va de même dans le processus de fédéralisation européenne : si nous voulons véritablement construire un pouvoir européen, nous devons accepter que dorénavant le budget des Communautés se développe à un rythme nettement supérieur à celui des États membres et ceci d'autant plus qu'à l'heure actuelle, la part des dépenses publiques qui échoit aux Communautés est dérisoire... Le type de ressources que nous réservons aux Communautés leur garantira au maximum une progression parallèle à celle du produit national brut, alors que dans notre pays, par le fait de la progressivité de l'impôt sur le revenu, les recettes fiscales croissent plus rapidement que le PNB : lorsque celui-ci s'accroît de 1 %, le produit fiscal augmente de 1,14 %.

Dès lors l'écart, au lieu de se combler, va s'agrandir, et du même coup, les Communautés vont se retrouver à la merci des États membres devant lesquels elles devront à tout moment venir solliciter soit un élargissement de leur champ fiscal, soit un concours financier complémentaire sous la forme de contributions.

Aussi devons-nous être conscients du fait que dès le jour où les Communautés seront livrées à leurs seules ressources propres, loin d'être autonomes, elles demeureront financièrement dépendantes vis-à-vis des pouvoirs nationaux. Je propose dès lors que, dès maintenant, des propositions soient demandées à la Commission pour mettre en chantier un élargissement des ressources propres dans un contexte d'harmonisation préalable des régimes fiscaux, condition sine qua non d'un équilibre dans la charge fiscale. »

A propos du règlement d'application des ressources propres, M. Nothomb a déclaré : « D'une part, certains contestent que les ressources propres naissent au moment du fait générateur initial, c'est-à-dire de l'acte d'importation ou d'achat lui-même; selon eux, c'est lorsque les États membres constatent le droit au recouvrement pour le compte des Communautés que naît la ressource propre. A partir de cette interprétation, ils s'opposent à ce que la Commission organise le contrôle de la perception jusqu'au fait générateur lui-même. Cette thèse me paraît indéfendable : le caractère propre des ressources des Communautés exclut qu'elles soient créées par une décision des États. Elles sont d'emblée et de plein droit, dès la manifestation du fait générateur, les ressources propres et exclusives des Communautés.

Je voudrais, Monsieur le Ministre, que vous me confirmiez cette position.

D'autre part, certains dénie aux Communautés le droit de percevoir un intérêt sur les ressources propres logées provisoirement dans les Trésors nationaux entre le moment de leur perception et celui de leur utilisation par les Communautés. Or, parallèlement, ils prétendent reporter sur les seules Communautés le poids du risque de change dont le coût peut être très élevé, alors que ce risque était jusqu'ici garanti par les États membres.

Il me paraît qu'il y a ici une redoutable contradiction : s'il s'agit véritablement de ressources propres, on admettra que les Communautés doivent en avoir un usage tout à fait libre, y compris celui de gérer leur trésorerie comme bon leur semble. En conséquence, si les Communautés acceptent de laisser leurs avoirs provisoirement à la disposition des États membres pour augmenter leurs moyens de trésorerie, je vois mal pourquoi ceux-ci ne verseraient pas un intérêt sur ces comptes courants comme ils le font vis-à-vis de leurs prêteurs, privés ou publics, nationaux ou étrangers.

Et puis comment raisonnablement soutenir que l'on va imposer aux Communautés le risque de change en leur retirant en même temps la faculté d'y faire face par une gestion appropriée de leur trésorerie ! »

M. Nothomb a encore évoqué la question de l'élection directe des membres du Parlement européen : « Si certains ont pu, à un moment donné, se réjouir de l'élargissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen, force nous est de constater aujourd'hui qu'ils se sont réjouis un peu trop vite. Car les pouvoirs d'amendement du Parlement en matière budgétaire se résument au seul budget administratif des Communautés, soit 3 % au total.

La plénitude de l'autorité budgétaire incombe pour le reste au Conseil de ministres. Il me paraît là qu'il y a un danger sérieux de bureaucratisation des institutions européennes. Sans doute m'objectera-t-on que les membres du Conseil de ministres sont responsables devant leurs parlements nationaux respectifs et que, du même coup, les apparences de la démocratie sont sauvées. Les apparences, oui ! La réalité, non !

La vérité est que nous en sommes réduits à de telles expériences parce que nous n'avons pas encore eu l'audace de constituer au cœur des institutions européennes le noyau démocratique par excellence que serait un parlement élu au suffrage universel.

C'est faute d'une telle assemblée démocratique que les adversaires de la supranationalité ont beau jeu de refuser à l'Europe les pouvoirs réels que nous souhaitons. C'est faute d'une telle assemblée que l'on en arrive à attribuer au Conseil de ministres des prérogatives qui, dans l'immense majorité des démocraties, sont le privilège exclusif du Parlement. »

M. Califice a traité de la question relative au droit pour le Parlement européen de rejeter le budget des Communautés : « Le Parlement européen affirme qu'en vertu des dispositions du paragraphe 6 portant modification de certaines dispositions des traités européens, c'est à lui qu'appartient le dernier mot en matière de budget.

Le Parlement européen a affirmé, compte tenu des règles prévues au traité portant modification de certaines dispositions budgétaires et qui posent certaines limites au droit d'amendement du Parlement, que son pouvoir budgétaire dans la période définitive devait s'analyser comme le droit de rejeter globalement le projet de budget qui lui était soumis par le Conseil, aux fins de provoquer de nouvelles propositions.

Le Parlement européen se fonde non seulement sur des arguments de principe, mais sur la disposition contenue à l'article 4 de la décision sur les ressources propres et selon laquelle le budget de la Communauté pourrait ne pas être adopté au début de l'exercice.

Cette éventualité est envisagée et c'est dans cette perspective que nous considérons que le Parlement européen, à l'expiration de toute la procédure, pourrait en arriver, en cas de désaccord profond avec le Conseil de ministres, à rejeter le budget.

Or, il ressort des textes mêmes que le seul motif pour lequel le budget pourrait ne pas être adopté au début de l'exercice, c'est que le Parlement européen a rejeté le projet de budget proposé par le Conseil de ministres,

C'est en vain que l'on invoquerait un autre motif, car les textes fixent pour chaque institution des délais préfixés pour l'examen et l'adoption du budget. Si l'une ou l'autre des institutions ne respecte pas les délais, le budget des Communautés est réputé adopté de plein droit.

Mais les dispositions de ce paragraphe 6 peuvent prêter dans leurs termes à équivoque et, suivant le principe selon lequel il faut que ce qui est bien établi soit clairement dit, il a été convenu, entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission des Communautés que celle-ci ferait de nouvelles propositions sur ce point, en 1972, en tenant compte des débats de ratification dans les parlements nationaux.

Vous comprendrez donc, mes chers collègues, l'importance que nous, délégués du Parlement belge au Parlement européen, attachons au présent débat.

Notre Parlement doit être conscient de la nécessité d'affirmer qu'il accepte de transférer certains de ses pouvoirs aux institutions de la Communauté, mais à la condition que soient sauvegardés les principes démocratiques essentiels. Or, c'est le Parlement européen — aujourd'hui formé des délégués des parlements nationaux, demain élu au suffrage universel direct — qui doit assumer la défense des principes démocratiques, et cela en premier lieu en étant doté du pouvoir d'arrêter le budget communautaire.

Le Parlement européen entend prendre, en cette matière, le relais des parlements nationaux. Ce qu'il veut essentiellement, c'est qu'au niveau de la Communauté à laquelle sont confiées de plus en plus de tâches, l'organe démocratique soit présent comme représentant du peuple européen.

On fait souvent à la Communauté européenne le reproche d'être trop technocratique. Ce reproche est parfois justifié. Le meilleur moyen de l'éviter, c'est précisément de renforcer la position du Parlement européen. Il n'est pas concevable, en effet, que les décisions qui intéressent une communauté de plus de 170 millions d'habitants puissent être prises par un collège de ministres européens dont la responsabilité ne peut pas être mise en cause par un parlement. Le domaine budgétaire offre, pour la première fois, l'occasion de renforcer cette position... C'est pourquoi, au fur et à mesure que les parlements nationaux consentiront des abandons de souveraineté, le Parlement européen doit être doté des pouvoirs budgétaires et législatifs correspondants et élu au suffrage universel direct et proportionnel. Par notre vote d'aujourd'hui, nous approuverons les textes proposés et nous manifesterons notre volonté d'édifier une Europe démocratique et de renforcer la position du Parlement européen, qui est prêt à assumer, dans sa composition actuelle et demain après une élection directe, les pouvoirs que lui consentiront les parlements nationaux, défenseurs et garants des droits et des devoirs de leurs peuples. »

M. Dewulf a fait savoir que si son groupe pouvait se rallier à l'esprit et au texte de la déclaration de M. Radoux, il préférerait cependant que cette déclaration fût l'objet d'un débat ultérieur. L'orateur a analysé la nature des pouvoirs du Parlement européen :

« Certains pourraient supposer — et, peut-être, Monsieur le Ministre, cette tentation se manifeste-t-elle au sein du Conseil de ministres — que, les princes qui gouvernent l'Europe faisant preuve d'une certaine bonne volonté, comme les princes se plaisent à le faire, le Parlement européen peut être rassuré. Les pouvoirs des parlements nationaux se sont étendus au fil des ans et il pourrait très bien en aller de même pour le Parlement européen. Je crois que ce raisonnement est faux, et du point de vue juridique, et du point de vue politique. Il est fondamentalement erroné, car les pouvoirs des parlements nationaux sont l'expression de leur souveraineté, de la souveraineté directe qui leur est conférée par la volonté du peuple. Il n'en va pas ainsi pour le Parlement européen, dont les pouvoirs résultent de nos créations, c'est-à-dire de nos traités. En d'autres termes, la base juridique est totalement différente. Le Parlement européen ne dispose pas d'une

constitution. Il ne dispose que des traités, dont il tire ses pouvoirs, lesquels sont pour l'instant des pouvoirs limités.

Chers collègues, c'est pour la défense de votre souveraineté dans les matières sur lesquelles elle porte qu'il faut affranchir le Parlement européen des limitations que prévoient les traités. Tel est le sens de cette ratification. »

M. Dewulf a enfin parlé du renforcement des institutions des Communautés européennes à l'occasion de l'union politique et de l'union économique et monétaire :

« Figurez-vous, mes chers collègues, que dans une matière communautaire essentielle, à savoir les premiers pas dans la voie de l'unification politique européenne, rien n'est prévu quant au rôle du Conseil de ministres européen. J'espère que le ministre m'a entendu et je répète qu'il n'y a pas de place, dans l'Union politique européenne, pour l'organe de décision des Communautés. La Cour princière européenne ne figure pas parmi les institutions de l'Union politique européenne.

Il échoit une petite place à la Commission européenne, dans la mesure où les ministres des affaires étrangères peuvent inviter ladite Commission à participer à leurs entretiens.

Quant aux membres du Parlement européen, il leur est permis, presque à titre individuel, car il faut pour cela qu'ils soient membres de la commission politique, de s'entretenir deux ou trois fois par an avec les ministres des affaires étrangères.

Monsieur le Ministre des finances, à propos du remarquable plan Werner, on peut se demander ce qu'il en est du renforcement des institutions communautaires, c'est-à-dire du Conseil de ministres, de la Commission européenne et du Parlement européen. Je n'entrerai pas dans les détails, mais le fait est qu'il y a quelques jours, le Conseil de ministres des finances et des affaires étrangères s'est vu obligé de reprendre le débat sur l'application du plan Werner en raison de difficultés d'ordre institutionnel.

Il s'agit là de deux exemples immédiats. Le danger n'est pas imaginaire de voir l'Europe régresser dans des domaines essentiels du point de vue institutionnel au moment même où la Communauté européenne enregistre des succès. Il n'est pas exclu que nous assistions à l'érosion, au dépérissement des trois piliers institutionnels des traités européens, à savoir le Conseil de ministres, la Commission et le Parlement européen, institutions communautaires qui ne fonctionnent pas ou plus comme il le faudrait. Si nous n'y prenons garde, nous en arriverons à la création d'institutions intergouvernementales parallèles, soi-disant communautaires, qui constitueront en soi une menace non seulement pour les institutions, mais aussi pour le dynamisme interne et la cohésion interne de notre Communauté, si bien que le dynamisme procédant de la conférence de La Haye s'affaiblira et qu'on se trouvera exposé à l'érosion politique. »

M. *Van der Elst* n'a pas pu apporter le vote favorable de son groupe qui estime devoir s'abstenir :

« On nous demande de transférer aux institutions européennes le pouvoir de lever des impôts et d'en utiliser le produit sans qu'il soit question de contrôle ou d'approbation parlementaire.

Les pouvoirs du Parlement européen ne sont pas de nature à lui permettre de prendre la relève des parlements nationaux.

C'est regrettable, car c'est là persister dans une voie dans laquelle on s'est hélas engagé depuis longtemps, ce qui a suscité des doutes quant au caractère démocratique des institutions européennes.

Nous estimons que l'on aurait au moins pu assurer un certain parallélisme et procéder à l'élargissement et à l'adaptation aux circonstances nouvelles des pouvoirs du Parlement européen

en même temps que l'on reconnaissait aux institutions européennes de nouveaux pouvoirs et qu'on leur transférait une part de notre souveraineté nationale.

Il n'en a rien été. Certes, le Parlement européen a posé lui-même des revendications. On lui a fait de vagues promesses, mais rien ne peut encore être considéré comme acquis. La question des pouvoirs du Parlement européen est toujours en suspens et nul ne sait quand ce parlement deviendra réellement une institution démocratique normale, disposant des pouvoirs voulus.

Dans ces conditions, nous, membres de l'opposition, nous ne voterons pas contre le projet de loi ratifiant le traité. Ce serait cependant trop demander que d'attendre de nous que nous votions ce texte purement et simplement. Nous nous abstiendrons donc, pour manifester notre refus de poursuivre dans la voie dans laquelle on s'est engagé, et pour souligner l'absolue nécessité de remédier dans le plus bref délai à l'état de choses que les orateurs qui m'ont précédé, ont déploré et, dans une certaine mesure, dénoncé. »

M. *Moulin* a déclaré que le groupe communiste voterait contre les deux projets de loi. « Vous nous proposez aujourd'hui de donner nos deniers publics à la Communauté en laissant le problème de contrôle pour plus tard. Cela me paraît impossible. M. *Radoux* nous propose de voter le texte dont il vient de nous donner lecture, mais que signifie légalement ce document ? Nous pouvons seulement nous prononcer sur le projet de loi qui nous est soumis. La proposition de M. *Radoux* constitue donc un coup de sabre dans l'eau.

Je reconnais par ailleurs que ce texte contient des vérités que nous pouvons accepter. Nous sommes d'accord avec lui, par exemple, lorsqu'il affirme que l'Assemblée parlementaire européenne ne peut constituer seulement une Chambre d'entérinement ou n'être qu'un organe comptable, ce qu'elle est à peine à l'heure actuelle. Nous partageons son avis également lorsqu'il suggère de réexaminer l'ensemble des pouvoirs dudit parlement.

Mais comment M. *Radoux* peut-il accepter aujourd'hui de verser dans la caisse du Marché commun les deniers que nous préleverons au moyen de taxes, tout en envisageant dans quatre ans seulement l'accroissement des pouvoirs législatifs du Parlement européen.

Vous dites, Monsieur *Radoux*, qu'il faudra remettre sur le métier le projet d'élection au suffrage universel des membres du Parlement européen, notamment dans la perspective de l'élargissement des Communautés aux pays candidats, et accorder au Parlement européen des pouvoirs réels. Là-dessus nous sommes d'accord, et j'ai eu l'occasion de dire à M. *Nothomb* que je regrette qu'il n'ait pas soumis à notre signature sa proposition de loi de suffrage universel pour le Parlement européen. Car là-dessus aussi nous sommes d'accord.

Mais dans la situation actuelle, où l'on nous demande aujourd'hui de ratifier un accord qui consiste à donner au Marché commun, c'est-à-dire à la Commission, des prélèvements sur nos taxes et nos impôts sans moyens de contrôle amélioré, je prétends que cela n'est pas acceptable et que c'est d'autant moins acceptable que la Commission européenne ne représente rien d'autre que le pouvoir technocratique d'un rassemblement de personnages dont la compétence reste encore à démontrer... Il ne serait que juste qu'en même temps que le projet que vous nous soumettez relativement à la fiscalité, on nous propose aussi de transformer le parlement des marionnettes de Strasbourg en un parlement disposant des pouvoirs nécessaires pour décider et pour contrôler ce que l'on fera des deniers qu'il nous est demandé de verser à partir du 1<sup>er</sup> janvier prochain dans cette caisse gérée par des technocrates incapables.

Nous sommes — et j'attire l'attention de M. *Nothomb* à ce sujet — nous, communistes, favorables à la proposition du suffrage universel pour la désignation des membres du Parlement européen.

Nous, communistes, nous désirons en faire partie, ne serait-ce que pour assurer un contrôle plus sérieux que celui que vous êtes incapables d'exercer. »

M. Glinne a traité essentiellement du problème posé par l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct. Tout en étant enthousiaste à l'égard du principe de l'élection directe, son groupe est pleinement conscient d'une série de difficultés.

L'orateur a d'abord critiqué le projet de MM. Nothomb et Chabert <sup>(1)</sup> : « Dans le texte proposé par M. Nothomb, à notre avis, il était assez saugrenu de lier les élections du Parlement européen au suffrage universel à la date du 11 octobre retenue pour les élections communales. L'électeur belge n'aurait pas bien compris la simultanéité entre l'exercice du suffrage communal et celui du suffrage destiné aux institutions européennes.

En second lieu, nous en arrivons à ce qui est pour beaucoup d'entre nous poignant et déchirant — à savoir l'établissement de la priorité la plus urgente ! On ne renforce pas les pouvoirs du Parlement européen parce qu'il n'est pas élu et on ne peut encore l'élire parce que ses pouvoirs ne sont pas encore renforcés. C'est le cercle vicieux.

En attendant, Monsieur le Ministre, nous sommes quand même assez nombreux dans le Parlement à craindre qu'une précipitation inconsidérée en faveur d'une élection, à n'importe quel prix et n'importe comment, des membres belges du Parlement européen au suffrage universel, ignore la nécessité absolue de d'abord renforcer davantage les pouvoirs de ce Parlement. Je pense que beaucoup de nos électeurs ne comprendraient pas qu'on les oblige à se déranger pour élire au suffrage direct une assemblée qui resterait toujours fondamentalement consultative.

Nous pensons, dès lors, qu'il faut, en parlant de l'élection du Parlement européen au suffrage universel, simultanément parler de la nécessité de renforcer toujours ses pouvoirs et informer aussi le public des réalités européennes. La plupart de nos concitoyens ne savent pas ce qu'est l'Europe, en mal ou en bien, et des élections précipitées, en quelques semaines, dans un cadre national isolé, pour l'élection du Parlement de Strasbourg, risqueraient d'avoir des contre-effets négatifs. »

L'orateur a examiné ensuite le problème de représentativité : « Il faut tenir compte d'une nécessaire « répartition géographique équitable » au niveau de la CEE. Car faut-il nécessairement qu'à long terme, la population du grand-duché de Luxembourg garde son actuelle représentation numérique fort généreuse, au sein de l'Assemblée européenne ? Certains peuvent, de bon droit, considérer qu'aujourd'hui le grand-duché de Luxembourg a une représentation numériquement surfaite. Cela pose certainement un problème — je le dis sans antipathie aucune à l'égard du fait grand-ducal.

Ne faut-il pas non plus examiner sérieusement la manière dont chacun des parlements règle le problème de sa propre représentation au niveau de l'assemblée parlementaire, actuellement et même dans le cadre souhaitable d'une élection au suffrage universel ? »

M. Glinne a rappelé que la représentation italienne au Parlement européen avait posé pendant plusieurs années un problème de recrutement équitable. A propos de la représentation française, l'orateur a déclaré : « Chacun sait que les délégués français à Strasbourg, quand ils ne sont pas gaullistes, viennent davantage du Sénat que de l'Assemblée nationale. A l'Assemblée nationale, la majorité actuelle semble considérer, comme une sorte de chasse gardée, de zone privilégiée, la délégation à Strasbourg. D'autres problèmes encore doivent être parallèlement examinés, par rapport à l'article 138 du traité, qui donne à chacun des parlements nationaux une sorte de blanc-

<sup>(1)</sup> La proposition de loi présentée par MM. Nothomb et Chabert a été résumée dans les Cahiers de documentation européenne, n° 2/1970, p. 35.

seing pour déterminer sa propre manière de se représenter au niveau de la supranationalité européenne. »

M. Glinne s'est demandé si le Parlement de Strasbourg devait rester éternellement unicaméral : « Le problème du renforcement des pouvoirs du Parlement européen ne doit-il pas être envisagé en concordance avec le renforcement des pouvoirs du Conseil économique et social, institution qui est reconnue au niveau des Communautés européennes ? »

Après avoir encore évoqué d'autres difficultés, M. Glinne a suggéré « que la Belgique explore, dans le cadre de Benelux, les possibilités de faire procéder simultanément dans les trois États constitutifs de Benelux, à l'élection du Parlement européen au suffrage universel. Le faire dans un seul des six pays aurait peut-être un certain effet psychologique dans le cadre national où cela se situerait, mais cela pourrait n'être, dans certaines conditions, qu'un mauvais coup d'épée dans l'eau. Procéder à l'opération dans le cadre plus vaste de trois des États constitutifs de l'Europe actuelle serait beaucoup mieux, du moins si les précautions et précisions nécessaires étaient prises. Cela pourrait faire réfléchir un certain nombre d'adversaires au sud de notre pays notamment. Ce serait une manière plus facile d'approcher, en petit groupe déjà, cette question très difficile de la supranationalité et de l'institution qui doit la desservir ».

M. Harmel, ministre des affaires étrangères, a, dès l'abord, fait une déclaration de principe : « Dans la mesure où les parlements nationaux acceptent de céder des pouvoirs à une autorité supranationale, le même système parlementaire de vigilance et de contrôle devrait fonctionner. Nous devons donc, en même temps, accepter ce transfert d'autorités vers les Communautés, mais veiller également à ce que le pouvoir de contrôle y soit assuré. »

A M. Nothomb, le ministre a proposé les réponses suivantes :

a) Sur l'autonomie financière de la Communauté — « Le Parlement européen aurait voulu, quant à lui, des pouvoirs plus larges que nous maintenons, au contraire, aux parlements nationaux. Lorsqu'il faudra passer, à un moment donné, de l'augmentation des budgets des Communautés pour les alimenter au-delà de un pour cent des chiffres actuels de la TVA, vers peut-être un autre pour cent, le Parlement européen avait demandé que ce passage se fasse avec l'avis concordant du Conseil de ministres et du Parlement européen. Le Conseil de ministres a pensé que ce n'était pas judicieux et qu'il valait mieux qu'au moment où il faudrait faire une nouvelle ponction sur les ressources des États, ce soit le Conseil de ministres sûrement, mais, dès lors, également les parlements nationaux — c'est-à-dire vous, Mesdames, Messieurs — qui vous prononciez à nouveau. »

b) A propos du règlement d'application des ressources propres — « Hier il s'agissait de cotisations des États dont le contrôle et par conséquent la gestion appartenaient aux États. Demain, et intégralement à partir de 1975, il s'agira d'impôts communautaires fondés, non plus sur une législation nationale mais sur des traités qui instituent les Communautés, qui seront fixés par les seuls organes des Communautés, et — ceci répond à la question de M. Nothomb — à leur profit. »

Le ministre a constaté ensuite que les décisions des 21 et 22 avril comportaient des points forts et des points faibles.

Parmi les points forts, il a cité :

- les dépenses non obligatoires seront soumises aux décisions finales du Parlement européen;
- si les dépenses obligatoires relèvent encore du pouvoir législatif du Conseil, le Conseil est cependant tenu de rendre compte de ses délibérations sur les propositions de modi-



fications introduites par le Parlement. Le Président en exercice du Conseil s'est engagé à participer aux débats budgétaires au Parlement, afin de pouvoir répondre aux questions posées sur l'élaboration du budget. En outre, le Parlement recevra les documents — « ce qui n'est pas le cas actuellement » déclare le ministre — au moment où les engagements financiers sont pris par le Conseil, de sorte qu'il pourra se prononcer sur une évolution budgétaire;

— ce sont le Conseil et le Parlement ensemble qui désormais donneront le quitus sur les comptes de la Communauté.

En conclusion de ce bilan du transfert de pouvoirs des parlements nationaux au Parlement européen, le ministre a déclaré : « Enfin, et pour bien marquer que votre vigilance doit rester entière à l'égard des actes du Conseil de ministres, c'est-à-dire des ministres qui sont sur ces bancs-ci, eh bien, vous en avez toujours le pouvoir. Si un des actes que nous accomplissons dans la vie internationale au Conseil de ministres ne vous convient pas, votre pouvoir de nous renverser est entier, total. »

Le ministre a encore évoqué la question de l'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct : « M. Glinne, me semble-t-il, avait raison de dire que si des élections devraient être faites dans plusieurs pays à la fois, mieux vaudrait que ce soit dans un groupe de pays et que les pays de Benelux pouvaient dans cette circonstance se concerter. »

M. Harmel a encore déclaré : « Lorsque la Belgique a quitté la présidence du Conseil de ministres, elle avait mis au point un système de coordination entre l'Assemblée parlementaire et le Conseil de ministres pour l'élaboration d'un texte sur la base du projet que le Parlement européen, en vertu du traité, doit fournir sur l'élection directe du Parlement européen. Je puis dire que M. Scheel a repris ce contact et que, lors du dernier Conseil de ministres des Communautés, ce problème est revenu devant nous, il a été traité d'une manière satisfaisante pour le Parlement européen; c'est la meilleure voie. Au cas où cette voie ne réussirait pas, d'autres chemins nationaux devraient être choisis. »

## II — SÉNAT

La commission des affaires étrangères du Sénat a désigné M. F. Dehousse (PSB) comme rapporteur sur les deux projets de loi.

M. Dehousse a déposé son rapport le 15 décembre 1970<sup>(1)</sup>.

Le débat en séance plénière a eu lieu le 22 décembre 1970<sup>(2)</sup>.

Le Sénat a procédé le même jour à un vote nominatif sur l'ensemble des deux projets de loi. Les 113 membres présents ont répondu oui. Parmi ces membres on compte des sénateurs des groupes politiques suivants : PSC-CVP, PSB-BSP, PLP-PVV, VU et FDF-RW.

### 1. Le rapport présenté par M. Dehousse au nom de la commission des affaires étrangères

M. Dehousse a exposé dans son rapport l'ensemble du système des ressources propres aux Communautés adopté par le Conseil de ministres ainsi que les nouvelles procédures budgétaires.

A propos des ressources propres, le rapporteur a écrit : « Pierre angulaire de l'« achèvement » de la Communauté et de sa marche en avant sur le plan politique, l'adoption du système des ressources propres est considérée comme une des conditions essentielles de la poursuite de l'effort en cours en vue de l'élargissement de celle-ci à de nouveaux membres ... On regrettera néanmoins, avec le Parlement européen, que l'autonomie financière des Communautés, correctement réalisée à court terme, n'est pas garantie pour l'avenir. On veut dire par là que le développement des politiques communes et la réalisation de l'Union économique peuvent en effet conduire à moyen terme à ce que les ressources propres allouées aux Communautés ne suffisent plus à couvrir les dépenses de ces dernières. Il faudrait alors modifier à nouveau les articles 201 du traité CEE et 173 du traité CEEA.

Il aurait été plus indiqué de prévoir dès à présent le moyen d'adapter le niveau des ressources propres aux besoins des politiques communes à l'aide de procédures communautaires déterminées. »

M. Dehousse a fait la critique de la nouvelle procédure budgétaire : « Il serait erroné de croire que le traité de Luxembourg du 22 avril 1970 a provoqué l'enthousiasme du Parlement européen et correspond aux souhaits exprimés par ce dernier.

On peut toutefois considérer que le minimum d'exigences que l'on est en droit d'attendre dans un régime démocratique est atteint de justesse. Il faut en effet interpréter le traité, malgré une relative obscurité, comme accordant au Parlement un véritable pouvoir du dernier mot en matière budgétaire. Ce pouvoir doit lui appartenir dès lors que l'autonomie financière des Communautés est réalisée et que les ressources communautaires échappent à tout autre contrôle parlementaire que le sien.

<sup>(1)</sup> Sénat, session 1970-1971, doc. n° 160.

<sup>(2)</sup> Annales parlementaires, n° 23, 22 décembre 1970.

Le paragraphe 6 des nouveaux articles 203 CEE, 177 CEEA et 78 CECA stipule en effet que « ... l'Assemblée ... statue à la majorité des membres qui la composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés sur les modifications apportées par le Conseil à ses amendements et arrête en conséquence le budget. Si dans ce délai l'Assemblée n'a pas statué, le budget est réputé définitivement adopté ».

Il résulte de cette disposition que le Parlement peut, à la majorité prévue par ce paragraphe, rejeter globalement le budget afin de provoquer de nouvelles propositions budgétaires. Bien entendu, le Parlement n'agira de la sorte qu'en cas d'objections graves contre le projet du Conseil. Mais le fait même que le Parlement dispose de ce pouvoir incitera le Conseil à accorder une meilleure attention aux propositions du Parlement.

Cette interprétation du paragraphe 6 précité est celle du Parlement européen et de la Commission des Communautés. Elle n'a été ni confirmée ni infirmée par le Conseil. Il est essentiel qu'elle soit confirmée par le Sénat, car il ne faut pas que la construction de l'Europe soit l'occasion de porter atteinte au fondement même de l'institution parlementaire : le contrôle démocratique de la procédure budgétaire.

Le ministre des affaires étrangères a précisé en Commission que l'interprétation relatée par le rapporteur et qui a été adoptée par l'Assemblée européenne et par la Commission n'a pas été débattue par le Conseil de ministres. Celui-ci a estimé qu'il n'y avait pas lieu pour lui d'interpréter un texte qu'il avait arrêté et qui, à ses yeux, était suffisamment clair.

Le ministre a déclaré que la lecture du nouvel article 203 du traité instituant la Communauté économique européenne (paragraphe 5 à 7) permettait à son avis une interprétation différente de celle qu'a adoptée l'Assemblée européenne.

En effet, en vertu du paragraphe 5, si le Conseil accepte la proposition de modification du budget introduite par l'Assemblée, celui-ci n'est pas renvoyé à l'Assemblée : le budget est réputé arrêté.

Si, en vertu du même paragraphe, le Conseil n'accepte pas les propositions de modification, l'Assemblée est saisie pour entendre les motifs du rejet de ses propositions tels qu'ils ont été formulés par le Conseil; mais (paragraphe 6) l'Assemblée n'est plus appelée à statuer sur les propositions de modification non acceptées : par contre, elle statuera avec le pouvoir du dernier mot sur ses propres amendements portant sur la fraction du budget réservée aux dépenses administratives de la Communauté.

Lorsque cette double procédure est accomplie, le président constate que le budget est définitivement arrêté. On ne trouve pas dans une telle formulation du pouvoir de l'Assemblée le droit de rejet du budget.

Votre commission des affaires étrangères a considéré que, quelle que soit l'interprétation donnée par le rapporteur ou par le ministre, il convenait que le Parlement européen exerce le pouvoir fiscal complet dans le délai le plus bref. C'est là, en effet, un des éléments fondamentaux de toute démocratie parlementaire comme le souligne l'article 110 de notre Constitution.

La commission des affaires étrangères s'est montrée unanime sur ce point. »

## 2. Les débats en séance plénière

Au cours du débat qui s'est déroulé le 22 décembre, ont pris la parole : MM. Dehousse (PSB), de Stexhe (PSC), Leemans (CVP), Merchiers (PVV) et Harmel, ministre des affaires étrangères.

M. *Dehousse* a repris l'argument selon lequel le Parlement européen aura dans la période définitive — soit au 1<sup>er</sup> janvier 1975 — le droit de rejeter le budget des Communautés : « La controverse porte sur la signification à attribuer à ce mot clé : « arrête ». Que signifie-t-il au juste ?

Le Parlement européen nous en a donné une interprétation, la Commission des Communautés en a donné une également. Elles concordent, et sont toutes deux conçues dans le sens très positif. Elles signifient qu'à ce stade, qui est le stade final, le Parlement a le droit — c'est capital — de rejeter le budget des Communautés, ce qui est assurément une prérogative parlementaire essentielle.

Quelle est l'interprétation du Conseil de ministres ? Il s'est abstenu jusqu'à présent d'en donner une de manière officielle. Il n'a ni confirmé ni infirmé l'interprétation formulée parallèlement par le Parlement européen et par la Commission des Communautés.

A la commission des affaires étrangères du Sénat, M. le ministre Harmel y est allé à son tour d'une exégèse ... Je retiens le passage-clé de la déclaration de M. Harmel : « Si, en vertu du même paragraphe, le Conseil n'accepte pas les propositions de modification du Parlement, l'Assemblée est saisie pour entendre les motifs du rejet de ses propositions, tels qu'ils ont été formulés par le Conseil. »

M. Harmel poursuit : « L'Assemblée n'est plus appelée à statuer sur les propositions de modification non acceptées ; par contre, elle statuera avec le pouvoir du dernier mot sur ses propres amendements portant la fraction du budget réservée aux dépenses administratives de la Communauté. »

En tant que rapporteur, je ne partage pas l'avis de l'honorable ministre des affaires étrangères et je tiens à le déclarer expressément du haut de cette tribune. Sa thèse reviendrait, en effet, à réduire pratiquement à rien le pouvoir de rejet reconnu au Parlement européen, car on peut estimer que les dépenses sur lesquelles pourrait porter le pouvoir de rejet de celui-ci ne dépasseraient pas 3 % de l'ensemble des dépenses communautaires. Cela signifie que pour les 97 % restants, le maître mot continuerait à appartenir au Conseil de ministres.

Vous saisissez dès lors la profondeur et la gravité de la controverse qui est engagée ici et qui n'est pas encore tranchée, ainsi que vous pouvez le constater par le nombre même d'interprétations divergentes que le texte du paragraphe 6, texte relativement et peut-être volontairement obscur, a fait naître.

Votre commission des affaires étrangères, sur la suggestion d'un de ses membres, M. de Stexhe, a tranché le problème d'une façon empirique, mais qui traduit en même temps une orientation très nette. Elle n'a pas voulu, à proprement parler, prendre parti entre les diverses interprétations proposées, elle a indiqué une orientation politique, suivant laquelle, dans le plus bref délai possible, le Parlement européen devra posséder le pouvoir fiscal complet.

Tels sont les termes dont la commission s'est servie et que j'ai reproduits dans mon rapport. Ils impliquent de toute évidence que le Parlement européen doit posséder le pouvoir de rejet, non seulement en ce qui concerne les 3 % précités, mais également pour les 97 % autres, qui jouent évidemment le rôle majeur en la matière. »

M. *Dehousse* a, d'autre part, présenté un commentaire reflétant les vues unanimes de la commission des affaires étrangères : « Qui dit pouvoir budgétaire, dit nécessairement légitimité du Parlement. Pareille légitimité s'entend, dans le monde actuel, de l'élection au suffrage universel. Ceci signifie donc que le Parlement européen doit être élu au suffrage universel direct dans les différents États membres, et cela le plus rapidement possible ... Il importe que le Conseil de ministres se décide enfin à examiner sérieusement le projet prévoyant l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct. Avant quelle date ? Avant le 1<sup>er</sup> janvier 1975. Il faut que, pour

cette date-là, une première élection du Parlement européen, soit organisée, parce que c'est à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1975 que les parlements nationaux perdront totalement le contrôle du budget des Communautés, et que si nous voulons rester, sur un plan démocratique ... il importe qu'une institution se substitue aux parlements nationaux, et cette institution ne peut être que le Parlement européen ...

Quand je dis élection, je dois préciser. Je parle d'une élection du Parlement dans son ensemble, c'est-à-dire dans les différents États membres à la fois. Je sais qu'il y a des projets — il en existe même en Belgique — d'élections nationales des membres nationaux du Parlement européen. C'est ce que j'ai appelé un jour les élections de l'impatience. L'opinion publique et surtout la jeunesse s'émeuvent des retards apportés par le Conseil de ministres à la décision qu'il doit prendre concernant le problème de l'élection au suffrage universel direct. Je n'exclus donc pas, et cela aussi je tiens à le dire sans équivoque, l'éventualité dans laquelle il faudrait se tourner vers de telles élections, mais il faut bien convenir que ce ne sont pas des élections européennes, ce sont des élections nationales : par exemple, l'élection nationale en Belgique des membres belges du Parlement européen.

Cela comporte du reste un certain nombre d'inconvénients politiques que j'ai déjà signalés et sur lesquels je reviendrai si besoin est. »

Après une interruption de M. *Leynen* (CVP) déclarant : « Peut-être les trois États du Benelux pourraient-ils agir ensemble? », M. *Dehousse* ajoute : « C'est une idée que j'ai récemment proposée au Conseil belge du Mouvement européen. Mais comme je ne désire pas non plus, Monsieur *Leynen*, me laisser enfermer à propos de Benelux dans une contradiction qui consisterait, fût-ce pour réaliser une ambition qui m'est chère, à reconnaître implicitement son caractère politique, je suggère que si élections coordonnées il y a, ce soit au niveau de quatre pays, c'est-à-dire qu'aux trois États du Benelux j'ajoute l'Italie, tout à fait disposée, elle aussi, à entrer dans cette voie.

Restent la France et l'Allemagne. Il ne faut pas se faire d'illusions : la France, ce n'est pas pour maintenant. Quant à l'Allemagne, il résulte des prises de position du ministre des affaires étrangères, M. *Scheel*, que tout en étant très favorable au principe de l'élection du Parlement européen au suffrage universel, elle hésitera à s'engager sans la France, étant donné le degré étroit de coopération qui existe entre les deux pays et dont il faut d'ailleurs se réjouir. Je ne crois pas que, sur une question comme celle-là, il y ait, dans le moment présent, une chance de voir l'Allemagne se joindre à nous.

Si le Conseil de ministres ne se décide pas à prendre enfin attitude, je suggère formellement aux gouvernements de bonne volonté d'envisager une élection coordonnée au niveau de quatre pays, les trois du Benelux plus l'Italie, dans l'espoir d'exercer ainsi une pression morale et politique sur nos autres partenaires.

Même au niveau de quatre pays, le procédé comporte cependant des inconvénients, ai-je dit, notamment parce que les traités communautaires ne sont pas révisés. On doit pour cette raison faire porter l'élection sur le nombre actuel de membres nationaux, ce qui signifie qu'en Belgique, il faudrait déplacer les électeurs pour élire quatorze personnes (trente-six en Italie, etc.). D'après les traités en vigueur, pour être membre du Parlement européen, il faut en outre être député ou sénateur dans son pays d'origine. Cela signifie que tant que les traités communautaires ne sont pas révisés, pour être éligible dans des élections coordonnées, il faudrait aussi être député ou sénateur, ce qui restreint l'éligibilité en Belgique à 391 personnes. Au point de vue politique, cela prête à réflexion, et même à hésitation. »

M. *de Stexhe* (PSC) a souligné les aspects constitutionnels des deux projets de loi : « Le Conseil d'État l'a remarquablement rappelé dans son avis : s'il est en effet un principe démocratique auquel nous tenions, c'est bien le vote du budget annuel par les assemblées. Ce principe est repris dans plusieurs articles de la Constitution, à partir de l'article 110. Or, par le vote que nous allons émettre, nous abandonnerons pratiquement notre pouvoir budgétaire en faveur de la Communauté.

C'est la raison pour laquelle je me permets d'insister sur cet aspect particulier — le rapporteur a d'ailleurs signalé que la commission y avait porté toute son attention — : le droit et le devoir essentiel qu'ont les parlements dans tout régime démocratique est de surveiller le budget, et ces principes doivent se retrouver sur le plan européen.

Il est dit dans l'exposé des motifs qu'« à partir du moment où les dépenses des Communautés sont financées par des ressources propres et non plus par les contributions de chacun des États membres, il est nécessaire, afin de sauvegarder les conceptions démocratiques qui sont les nôtres, que les pouvoirs de l'assemblée parlementaire européenne soient modifiés afin d'assurer le contrôle du budget communautaire et de reprendre progressivement les compétences dont sont dessaisies les parlements nationaux. »

Mais le rapporteur vient de nous dire que, pendant un certain temps en tout cas, ce pouvoir s'exercera seulement à concurrence de 3 % du budget. J'aimerais que le gouvernement nous donne l'assurance que le Conseil de ministres entend arriver le plus vite possible à ce contrôle parlementaire international.

Nous avons certes la plus grande confiance dans les membres de la commission, et notamment en la compétence et l'expérience du membre belge de ladite commission, mais il ne faut pas perdre de vue la technocratie, les bureaux, les services.

Je crois donc qu'avec le Conseil d'État nous devons insister sur cet aspect particulier du contrôle à organiser le plus vite possible, en fait ou en droit, par les procédures les plus adéquates. Il ne suffirait pas de refuser au Parlement européen cette possibilité de contrôle sous prétexte qu'il n'est pas encore un parlement européen élu. »

M. *Leemans* (CVP) a félicité le rapporteur pour le travail accompli à la commission des affaires étrangères du Sénat et au Parlement européen.

M. *Merchiers* (PVV) a formulé un vœu : « Étant donné que le Parlement belge ne pourra bientôt plus, dans le cadre du budget des affaires étrangères, discuter les crédits destinés au financement du budget européen, il faut veiller à ce que le Sénat soit informé d'une autre manière sur les activités du Parlement européen. Je crois savoir qu'il existe à la Chambre des représentants une commission des affaires européennes et que cette commission est chargée de présenter un rapport annuel sur l'activité des Communautés européennes. Il n'existe pas encore de telle commission au Sénat. Je voudrais donc suggérer officiellement au Président de cette Assemblée d'envisager la possibilité de créer également au Sénat une commission de ce genre. Une telle mesure ne peut que favoriser la collecte des informations qui doivent être communiquées au Parlement sur les activités des Communautés européennes. »

Répondant aux différents orateurs, M. *Harmel*, ministre des affaires étrangères, a déclaré : « Il est vrai que la discussion sur les pouvoirs du dernier mot et le pouvoir de rejet du budget n'est pas close et que le Conseil de ministres n'a pas non plus voulu la clôturer. Il s'est engagé — sur la déclaration de la commission qu'elle ferait, dans les vingt-quatre prochains mois, de nouvelles propositions sur les pouvoirs de rejet du budget — à rouvrir à son tour le débat sur ce sujet. Ceci signifie que lorsque les débats dans les six parlements et les travaux d'élargissement de la Communauté auront un peu progressé, les problèmes des pouvoirs parlementaires, et

spécialement en matière fiscale et budgétaire, pourront être revus à la lumière de ce qui se sera dit dans les six parlements et de l'opinion des quatre pays appelés à participer bientôt aux Communautés européennes.

En d'autres termes, je ne veux pas non plus considérer que le mouvement vers l'élargissement des pouvoirs parlementaires doive marquer un temps d'arrêt; disons seulement que le progrès est inscrit dans les sens des directions prises par le Conseil de ministres, le Parlement et la Commission au cours de l'année 1970. Tout le monde sait qu'on ne s'arrêtera pas là, qu'un effort persévérant et imaginatif doit encore être poursuivi; dès lors, je ne veux pas me détacher du désir que le Sénat a exprimé aujourd'hui, de voir la matière reprise : le gouvernement en est parfaitement conscient. »

**CHAPITRE II**

**RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE**



### **Partis et groupes politiques représentés au Parlement allemand**

<b>CDU</b>	<b>Christlich-Demokratische Union (Union chrétienne démocrate)</b>
<b>CSU</b>	<b>Christlich-Soziale Union (Union chrétienne sociale)</b>
<b>SPD</b>	<b>Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Parti social démocrate d'Allemagne)</b>
<b>FDP</b>	<b>Freie Demokratische Partei (Parti libéral démocrate)</b>

## 1 — BUNDESTAG

Le 17 juin 1970, le Bundestag a examiné en première lecture les projets de loi relatifs au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés ainsi qu'à la modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés européennes. Le Bundestag a décidé à l'unanimité de transmettre les projets de loi aux commissions compétentes, engageant ainsi la procédure de ratification<sup>(1)</sup>.

La commission du budget du Bundestag a approuvé, le 4 novembre 1970, une résolution élaborée par la sous-commission du financement des Communautés européennes sur les projets de loi.

Elle a désigné M. Röhner (CDU/CSU) comme rapporteur<sup>(2)</sup>. Celui-ci a présenté le 6 novembre, en séance plénière du Bun-

destag, le rapport oral de la commission du budget<sup>(3)</sup>.

A l'issue du débat, le Bundestag a approuvé à l'unanimité la résolution élaborée par la sous-commission du financement des Communautés européennes ainsi que les deux projets de loi soumis à ratification<sup>(4)</sup>.

Le Bundestag n'a pas voté sur les deux propositions de résolution, l'une déposée par les groupes SPD et FDP<sup>(5)</sup> et l'autre, par le groupe CDU/CSU<sup>(6)</sup>. Celles-ci concernaient le renforcement institutionnel des Communautés, l'octroi de compétences législatives au Parlement européen et l'élection de ses membres au suffrage universel direct. Le Bundestag a décidé à l'unanimité de renvoyer les deux propositions de résolution à la commission des affaires étrangères.

### 1. L'avis de la commission du budget

Lors de la présentation au Bundestag du rapport oral de la commission du budget, le député Röhner (CDU/CSU), rapporteur, a souligné que l'examen de ces projets de loi à la commission des finances avait porté en particulier sur deux problèmes, qui sont brièvement exposés ci-après :

« Il s'agissait, d'une part, de définir l'assiette commune pour le calcul de la taxe à la valeur ajoutée. Et il convient ici d'inclure les méthodes de calcul de la part de la taxe à la valeur ajoutée. La commission du budget estime que ces directives doivent être rédigées de façon à ne pas alourdir la fiscalité dans les différents États membres. La base de calcul de la taxe à la valeur ajoutée ne devrait donc être incluse que comme base de calcul du budget. De plus, le calcul de la quote-part de chaque État membre ne doit pas donner lieu à des statistiques fiscales supplémentaires. Cette quote-part doit plutôt être établie sur les données respectives de la comptabilité nationale.

(1) Deutscher Bundestag, 59<sup>e</sup> séance, 17 juin 1970.

(2) Deutscher Bundestag, Drucksachen VI/915, VI/1369, VI/956, VI/1376.

(3) Deutscher Bundestag, 77<sup>e</sup> séance, 6 novembre 1970.

(4) Deutscher Bundestag, Drucksache VI/1374 et Nachtrag zu Drucksache VI/1374.

(5) Umdruck 85, Deutscher Bundestag, 77<sup>e</sup> séance, 6 novembre 1970, annexe 3, p. 4324.

(6) Umdruck 86, Deutscher Bundestag, 77<sup>e</sup> séance, 6 novembre 1970, annexe 2, p. 4323.

Le deuxième problème posé par l'examen de ces projets à la commission du budget tenait à la nécessité d'examiner aussi le système de financement du point de vue des incidences possibles de l'adhésion de la Grande-Bretagne et de trois autres États à la Communauté économique européenne. On sait qu'il est encore impossible d'en calculer les répercussions avec précision. Mais on peut dire que la charge financière de la République fédérale sera allégée si les quatre États candidats à l'adhésion adoptent sans restriction le système de financement convenu. Dans ce cas, le volume total des dépenses de la Communauté augmentera certes modérément, mais, simultanément, la part de financement incombant à la République fédérale diminuera. Selon certaines prévisions, sa part dans le volume total pourrait alors être réduite à 26 % environ.

La commission du budget estime qu'en principe il convient de se féliciter du nouveau pas vers l'intégration de l'Europe que représente l'adoption des projets. Les Communautés obtiennent l'autonomie financière. Le Parlement européen obtient un début de véritable pouvoir budgétaire. De plus, la commission du budget juge positif le fait que, pour la première fois, un plafond a été fixé aux obligations qui incombent aux États membres en matière de financement des Communautés. Toutefois, il est à souligner qu'en dépit de cette limitation, ce plafond est dynamique dans la mesure où l'assiette de la taxe à la valeur ajoutée ainsi que des droits de douane continuera à croître avec le développement économique. D'autre part, il convient de constater que la part de l'Allemagne dans le financement augmentera considérablement au cours des prochaines années. De plus, la commission du budget tient à souligner que les engagements souscrits par la République fédérale ont été acceptés dans l'attente de l'adhésion de la Grande-Bretagne et de trois autres États à la CEE. En outre, il est regrettable que les progrès institutionnels réalisés — on veut parler des pouvoirs budgétaires du Parlement européen — ne correspondent pas encore à l'importance du règlement financier actuel. Le pas décisif serait, en ce domaine, le transfert de droits budgétaires complets au Parlement européen. Mais ceci exige que de véritables pouvoirs législatifs lui soient reconnus ce qui, à son tour, ne serait guère réalisable sans élections directes au Parlement européen.

En d'autres termes, faute de progrès décisifs en fait d'union politique, l'écart entre l'intégration économique et financière d'une part, et l'union politique d'autre part, se creusera ces prochaines années. »

## 2. Les débats au Bundestag

Le chancelier *Brandt* a fait les déclarations suivantes :

« Les projets de loi soumis pour adoption à la Haute Assemblée sont le résultat de délibérations longues et laborieuses. Ils font partie des engagements que le gouvernement fédéral a souscrits avec ses partenaires à la Conférence au sommet de La Haye en décembre dernier. Ils sont peut-être imparfaits aux yeux des perfectionnistes. En réalité, ce sont, comme M. le Rapporteur l'a souligné, deux nouvelles et importantes pierres angulaires de l'aménagement intérieur de la Communauté européenne. Les ressources propres de la Communauté prévues dans le règlement financier constituent déjà un élément d'un ordre fédéral avant la lettre. L'élargissement des pouvoirs du Parlement européen — même s'il reste insuffisant — constitue un pas vers le renforcement de son assise démocratique.

Le gouvernement fédéral voit dans ces deux lois le passage à une nouvelle décennie politique de l'Europe occidentale, au cours de laquelle la Communauté instaurera un ordre aussi exemplaire que possible, un système dont la force d'attraction agira non seulement sur les peuples qui en font

partie aujourd'hui et sur ceux qui en feront partie demain, mais aussi sur d'autres peuples en Europe et dans d'autres parties du monde.

Nous avons le devoir, en particulier envers la jeune génération, de donner corps à la Communauté et de lui assigner des tâches qu'elle puisse assumer. Ainsi, nous avons à prouver par nos actes que la Communauté représente pour nous plus qu'une association utilitaire dont le but serait la satisfaction de besoins matériels.

Pour cette décennie, le gouvernement fédéral s'est fixé en particulier cinq objectifs :

- le prochain élargissement de la Communauté aux États candidats à l'adhésion,
- la création de l'union économique et monétaire, qui parachèvera, en les complétant, les traités de Rome,
- le développement de la coopération politique de l'Europe occidentale, qui n'en est qu'à ses débuts, de façon à pouvoir la transformer en communauté politique,
- l'établissement d'un *partnership* entre la Communauté et l'Amérique, afin d'assumer une juste responsabilité dans la politique mondiale,
- enfin, et surtout, l'examen des possibilités de dialogue et de coopération avec les États d'Europe de l'Est, et leur exploitation dans l'intérêt de toutes les parties.

L'engagement des négociations avec les pays candidats à l'adhésion est l'un des principaux progrès accomplis au cours des douze derniers mois. Le gouvernement fédéral part du principe que les négociations, qui sont déjà en bonne voie, doivent aboutir le plus rapidement possible à un résultat satisfaisant, c'est-à-dire à l'adhésion totale de la Grande-Bretagne et des autres États candidats.

L'adhésion de ces États renforcera la puissance économique de la Communauté, favorisera son progrès social et la consolidera politiquement. Les négociations avec les États qui recherchent une autre forme d'association avec la Communauté vont commencer ces jours-ci. Le gouvernement fédéral s'efforcera, là aussi, de favoriser leur prompt déroulement.

La grande tâche commune des années 70 est le développement de la Communauté en une union économique et monétaire. Avec nos partenaires, il nous faut avancer résolument vers l'avenir. Or, le plan par étapes élaboré par les Six et par la Commission constitue bien une nouvelle « Grande Charte » pour la Communauté. Ce qui veut dire notamment que l'unification de l'Europe ne doit pas s'entendre comme une unification dans le sens des prix les plus élevés.

Des réformes institutionnelles profondes sont nécessaires. L'union économique et monétaire devra être liée au renforcement des institutions communautaires, demandé de longue date. L'organe de contrôle parlementaire doit être renforcé. En outre, dans l'évolution à venir, il devrait émaner d'élections générales et directes.

En tout cas, le gouvernement fédéral est prêt à suivre cette voie et à se fixer, avec ses partenaires, un calendrier pour l'exécution des tâches que cela présuppose. L'union économique et monétaire assurera la croissance et la stabilité dans un espace élargi. Pour pleinement s'épanouir, cette union devra s'accompagner de progrès dans d'autres domaines. Parmi ceux-ci figurent, pour n'en citer que quelques-uns d'importants, la réforme et l'aménagement de la politique agricole européenne, l'élaboration d'une politique européenne de la technologie qui aille plus loin que le traité de Rome, l'élimination des différences, encore fortes parfois, entre les régions de la Communauté, l'harmonisation des politiques de formation, la mise en œuvre d'une politique sociale européenne progressiste, préoccupée de faire de la Communauté, pendant cette décennie, une grande région du globe réellement avancée. »

M. Barzel, président du groupe CDU/CSU du Bundestag, a traité en détail de l'union économique et monétaire ainsi que de l'union politique. Il a déclaré :

« Monsieur le Chancelier fédéral, vous avez donc parlé de l'union économique, de l'union monétaire. Tout le monde, notre Assemblée, nos collègues européens examinent ce que la presse appelle le « Rapport Werner ». C'est là un sujet qui va dans la bonne voie; personne ici ne le contestera. Je pense, et cela n'est pas non plus contestable — je voudrais le dire en toute clarté au nom du groupe CDU/CSU du Bundestag —, qu'il est tout à fait dans la ligne de notre politique de continuer à céder aux institutions européennes des compétences fondamentales de la République fédérale d'Allemagne dans les domaines de l'économie et de la monnaie. Mais il ne saurait en être question que si, premièrement, le contrôle parlementaire en Europe devient concret, authentique et efficace et que si, deuxièmement, la voie se trouve ainsi ouverte à une union politique. Je ne connais aucun homme politique qui soit prêt à abandonner une parcelle de responsabilité touchant la monnaie de son pays à une institution européenne si celle-ci ne conduit pas à une politique commune.

C'est pourquoi, Monsieur le Chancelier fédéral, il manque encore — et chacun le sait, vous ne l'ignorez pas, ainsi que nos collègues de tous les groupes du Parlement européen et quiconque participe aux discussions européennes — à côté du plan Werner pour réaliser l'union économique et monétaire, un plan par étapes visant à l'union politique. Chacun sait que ce plan fait défaut. Vous vous qualifiez de « moteur » de l'Europe. Pourquoi, Monsieur le Chancelier fédéral, ne nous présentez-vous pas un tel plan par étapes en vue de l'union politique? Cela serait un acte et non pas des paroles ...

Je répète qu'il serait bon que le gouvernement fédéral ne nous donne pas seulement des mots, mais des actes. Je viens de vous encourager à nous présenter un plan par étapes pour la création de l'union politique, sans laquelle l'union économique et monétaire ne se réalisera pas, comme chacun le sait en Europe.

Vous avez qualifié de « mince » le résultat du rapport Davignon sur la coopération politique des ministres des affaires étrangères. C'était là une appréciation honnête. Je pense que vous l'avez trouvé « mince », non seulement en raison du contenu de ce document que le ministre des affaires étrangères vient heureusement de nous fournir, mais aussi en considération du fait qu'à côté des instances et de la marche de la Communauté, c'est-à-dire à côté des réalités constitutionnelles, il y a de nouvelles voies qui semblent s'entrouvrir. Je suppose que pour vous, c'était là, le sens du mot « mince ». Je ne m'étendrai pas davantage sur ce point. Mais, Monsieur le Chancelier fédéral, une chose apparaît cependant incontestable lorsque l'on suit les débats de notre Assemblée sur la politique européenne au cours des douze derniers mois : c'est le fait que vous qualifiez aujourd'hui de « mince » un résultat que vous aviez vous-même proposé. Car votre proposition ne dépassait pas, en effet, ce que l'on appelle des « consultations volontaires ».

Le résultat ne consiste qu'en « consultations volontaires », et cela est mince, en effet, Monsieur le Chancelier fédéral, pourquoi ne présentez-vous pas, au nom de votre gouvernement — vous le pouvez — une proposition allant plus loin? Pourquoi ne présentez-vous pas une proposition tendant au moins à rendre ces consultations — ne serait-ce au début que pour quelques thèmes — obligatoires, aussi bien pour y procéder que pour s'en tenir ensuite au résultat convenu? Après le discours que vous venez de faire, on devrait s'y attendre de votre part, afin que nous n'entendions pas seulement des mots, mais que nous ayons aussi des actions pratiques ...

Je vous propose donc, Monsieur le Chancelier fédéral, d'examiner si vous ne devriez pas inscrire les points suivants à l'ordre du jour de la conférence de Munich. Pourquoi ne proposez-vous pas — vous le pouvez — que votre ministre des affaires étrangères formule cette demande

à Munich : charger la conférence des directeurs, désormais créée, d'une tâche supplémentaire, celle de présenter dans un délai déterminé un plan par étapes en vue de la réalisation de l'union politique ...

Je pense qu'il serait bon que le gouvernement propose, après l'institution de consultations volontaires, d'instaurer des consultations obligatoires, contraignantes, et d'envisager comme prochaine étape une coordination efficace, une coopération politique, puis l'union politique. C'est là un plan par étapes raisonnable. C'est un calendrier dont les dates peuvent être mises en parallèle avec celles de l'union économique et monétaire, si tout se passe bien dans ce secteur. »

M. *Apel* a déclaré au nom du groupe SPD du Bundestag : « Nous sommes parfaitement d'accord avec les cinq objectifs de l'intégration européenne énumérés par le Chancelier fédéral, et les sociaux-démocrates du Bundestag comme ceux du Parlement européen mettront tout en œuvre pour atteindre ces objectifs ... »

Monsieur le Président, permettez-moi de faire quelques remarques sur la question de l'union politique, qui a tenu une si grande place dans les déclarations de M. Barzel. Monsieur Barzel, vous présidez depuis 1964, si j'ai bonne mémoire, le groupe CDU/CSU. Mon collègue Klaus-Peter Schulz a retrouvé une citation qu'il a rappelée au Bundestag le 18 juin 1970. Cette citation de M. Erhard, de septembre 1966, la voici textuellement : « Je ne crois pas que nous devrions nous efforcer d'encourager l'intégration politique de la CEE. »

Monsieur Barzel, vous qui prétendez vouloir depuis 20 ans l'intégration politique de l'Europe, vous n'avez pourtant rien répondu à votre Chancelier fédéral lorsqu'il a fait cette déclaration inconcevable. »

M. *Apel* est passé ensuite au rapport de la commission politique du Parlement européen <sup>(1)</sup> sur l'union politique, et déclare : « Le rapporteur, appréciant ce que nous avons fait cette année dans le domaine de la coopération politique, dit que l'on pourrait critiquer très facilement le rapport des ministres des affaires étrangères — je cite littéralement — mais qu'il présente, dans l'ensemble, trois aspects positifs. Le premier aspect positif, déclare-t-il, est que, pour la première fois depuis 1962, un mécanisme de coopération politique fonctionnera à nouveau et qu'une confrontation des politiques extérieures aura lieu. Il cite ensuite le fait d'avoir ancré solidement la coopération politique dans les Communautés en disposant que ses membres présents et futurs pourront y participer; il conclut qu'un avantage politique essentiel — troisième aspect positif — est le fait que cette coopération politique sera révisée dans deux ans au plus tard et qu'il sera ensuite décidé de la suite à donner.

Je pense qu'il n'y a rien à ajouter à cette remarque du démocrate-chrétien italien. Elle montre à l'évidence que le gouvernement fédéral est dans la bonne voie, qu'il acquiesce aux réalités politiques, qu'il ne dresse pas de piège à ses voisins et, qu'il exploite pleinement toutes les possibilités. Nous sommes heureux que, précisément dans cette phase, apparaissent bien les trois volets de l'œuvre politique accomplie par le gouvernement fédéral dans la CEE au long des douze derniers mois : le rapport Werner sur la création de l'union économique et monétaire, le rapport Schöllhorn, si je puis ainsi l'appeler, qui présente un troisième programme de politique économique à moyen terme, car en fait les deux choses sont liées, et le rapport Davignon, qui prouve que nous sommes bien sur la voie de l'union politique. »

M. *Borm* (FDP) a déclaré : « Il s'agit de la création d'une autorité financière autonome à Bruxelles ainsi que du renforcement et de l'élargissement des pouvoirs du Parlement européen. Le second point nous semble revêtir une grande importance, car c'est un premier pas pour donner

(1) Rapport Scarascia Mugnozza, doc. 118 du 5 octobre 1970.

aux Parlements, en tant qu'organes représentatifs de la volonté du peuple, et non des gouvernements, dans le domaine européen, le droit fondamental qui leur appartient en propre, à savoir l'autorité budgétaire. Le chemin a été long et, pour comprendre la situation actuelle, on doit se rappeler à grands traits quel était à l'époque l'objet des débats et des divergences d'opinion. Vous savez tous que je n'ai pu être présent en ces moments décisifs. C'est pourquoi, pour me préparer aux débats d'aujourd'hui au Bundestag, j'ai examiné les documents à ce sujet. Il est très instructif d'apprendre que les mêmes objections que vous présentez aujourd'hui l'on été à l'époque, au moins en partie, en 1955, par nous, membres du FDP.

Notre collègue Barzel a parlé de l'absence d'un plan par étapes que nous devrions présenter, que le gouvernement devrait présenter. A cela nous répondons qu'à l'époque, le groupe CDU/CSU pensait qu'il importait avant tout de réaliser l'union économique. A l'époque. Mesdames et Messieurs les membres de l'opposition, on entendait fort peu parler d'union politique. Il aurait peut-être été difficile, mais utile en tout cas, que vous formuliez cette exigence d'un pareil plan non pas aujourd'hui, mais à une époque où vous étiez à la tête du gouvernement et où vous auriez pu le faire ...

J'en viens au dernier point, le contrôle parlementaire ! L'absence de contrôle parlementaire, contrôle qui commence maintenant à être institutionnalisé, nous l'avons ressentie à l'époque comme une lacune. En tout cas, j'estime qu'au cours des quinze dernières années on aurait pu progresser davantage dans ce domaine.

Notre collègue Barzel est impatient. Je lui en suis très reconnaissant; il n'est vraiment pas seul à l'être ...

Cependant, c'est un grave inconvénient — je le reconnais bien volontiers — que pour l'an prochain, le budget de la Communauté européenne soit augmenté d'environ 19% et que les institutions parlementaires ne reçoivent que 10%. Je crois qu'il faudra examiner cela de très près. »

M. *Wagner* était chargé de présenter, au nom du groupe CDU/CSU, quelques observations sur les projets de loi de ratification de la nouvelle organisation financière européenne et de parler du contexte politique dans lequel la CDU/CSU situe ces deux propositions financières. Il a déclaré : « Les deux projets de loi de ratification constituent une étape importante de l'évolution européenne. Elles fournissent aux Communautés européennes des ressources propres, tout en apportant une certaine amélioration à la procédure budgétaire.

Quelques mots, tout d'abord, sur les incidences financières de ces propositions. Il convient de juger positivement le fait que les Communautés reçoivent des ressources propres qui remplaceront les contributions versées jusqu'ici et que cela se fasse progressivement. Cependant des objections sont à formuler — il faut bien en discuter ici — contre l'accroissement considérable des charges financières que ces textes nous imposent. Il n'est pas dans notre intention de nous abandonner d'une manière ou de l'autre à la facilité qui consisterait à rendre le gouvernement responsable de l'accroissement des charges, mais nous estimons qu'il faut parler de ces chiffres, et cela pour deux raisons : à notre avis, il faut parler des charges financières qui nous incomberont à l'avenir, d'abord, Monsieur le Chancelier fédéral, au nom de « la clarté et de la vérité », ensuite au nom de la « démocratisation ». Le gouvernement fédéral a négligé dès le début d'informer pleinement l'opinion publique allemande et l'assemblée des charges qui résulteront de ces lois. Il n'a d'abord présenté de comptes que pour la période allant jusqu'en 1974. Ceux-ci font apparaître un lent accroissement de la part de l'Allemagne, qui passera d'environ 31% à 32,4%. Ensuite, le gouvernement a essayé, par l'intermédiaire du ministre fédéral des finances, de

dissimuler ce lent accroissement en présentant une moyenne calculée pour les années 1971 à 1974, moyenne qui sera alors de 32 % — mais plus rien après 1974, Monsieur le Chancelier fédéral! ...

Le gouvernement ne nous ayant pas fourni d'informations sur les répercussions financières, j'ai cité, au cours du débat intervenu à l'occasion de la deuxième lecture du budget fédéral de 1970, quelques chiffres, sur la base de calculs personnels, et j'ai dit alors que la part du financement incombant à l'Allemagne continuerait à augmenter beaucoup plus rapidement et se situerait en 1977 entre 34 et 35 % et, en 1978, entre 37 et 38 % — plus près de 38 % —. A l'époque, on a qualifié cela d'absurde. Le ministre fédéral des finances s'est donné la peine de le démentir expressément, soulignant le succès du gouvernement fédéral, qui aurait réussi à maintenir ces charges dans certaines limites. Or, nous pouvons constater aujourd'hui que les chiffres que nous avons cités sont entre-temps devenus incontestables, comme les délibérations de la commission l'ont bien montré ...

La deuxième raison pour laquelle j'estime qu'il faut citer ces chiffres est la suivante : il existe un lien politique entre l'intégration financière, l'intégration budgétaire et l'intégration en général. Si l'on veut tenir compte de cette connexité, si l'on veut s'assurer que l'équilibre règne dans la Communauté, force est de connaître le poids des chiffres. C'est de cette façon seulement que ce lien politique pourra réellement être reconnu.

Je ferai à présent une brève remarque en matière de droit fiscal. Notre groupe est d'accord avec les commissions compétentes qui ont constaté que le calcul d'une partie des contributions des États sur la base de la taxe à la valeur ajoutée ne nous rapproche pas encore de l'harmonisation fiscale. Mais nous espérons que cela peut néanmoins l'encourager. Ce n'est cependant pas sûr. C'est pourquoi il importe, dans la situation actuelle, que les commissions techniques du Bundestag aient constaté que le calcul des parts à la charge des États membres devrait s'effectuer sur la base des données statistiques de la comptabilité nationale.

Quelques mots à présent sur le contexte politique dans lequel il convient de situer ces lois. Nous avons à répondre à la question suivante : Quel est l'effet de ces lois de ratification, où nous conduiront-elles, dans quelle mesure nous permettront-elles d'avancer sur la voie de l'intégration européenne ? Les premières déclarations du gouvernement fédéral n'ont guère évoqué ce contexte politique. Et ce matin, le Chancelier fédéral ne lui a consacré que quelques paroles.

Jusqu'à présent, le seul lien d'ordre politique que le gouvernement fédéral semblait apercevoir était celui des négociations sur l'adhésion de la Grande-Bretagne. Si c'est là une manière correcte de voir les choses, il est cependant certain qu'elle relève d'une optique trop étroite. Car nous voyons d'abord et surtout un rapport entre l'intégration financière et le progrès des Communautés européennes dans le sens d'une organisation fédérale. Ce rapport peut se formuler comme suit : toute communauté doit avoir un budget communautaire. Quiconque souhaite l'intégration doit la vouloir en matière financière. Une intégration qui se bornerait unilatéralement à la mise en commun des ressources financières serait cependant inacceptable. En d'autres termes : ce que le gouvernement fédéral nous présente aujourd'hui peut être considéré comme l'embryon d'un budget fédéral. Quiconque veut une fédération, doit obligatoirement en accepter le budget. Mais un budget fédéral sans fédération n'est pas concevable et ne saurait d'ailleurs se justifier à terme.

C'est pourquoi nous sommes convaincus qu'envers nos partenaires de la Communauté européenne nous avons le droit et l'obligation de mettre l'accent sur cette corrélation. Ce n'est pas à dire que la république fédérale d'Allemagne doive être tenue ou soit désireuse de réaliser des progrès sur la voie de l'intégration en échange de concessions d'ordre financier. Non pas. Ce sont là les deux côtés d'une seule médaille. Presque tout est possible, y compris en matière d'intégration financière et budgétaire, dans une Communauté qui prend une forme fédérale de



plus en plus poussée. Dans une communauté, par contre, qui se limiterait à une vague association d'États par ailleurs souverains, cela ne s'avérerait pas possible à la longue, car tout se ramènerait en fait à des transferts permanents de revenus entre États souverains.

Aussi notre groupe estime-t-il qu'il faut tenir compte tout autant des progrès que ces lois peuvent entraîner pour la Communauté sur le plan institutionnel que de ceux qui se dessinent dans d'autres secteurs de l'intégration. Nous reconnaissons volontiers qu'en fait d'intégration, l'un ou l'autre mouvement a pu être déclenché ces derniers mois. Cette observation vaut pour la Conférence de La Haye, qui, tout au moins, a permis de déblayer le terrain. Et elle s'applique aussi bien aux travaux préliminaires de l'union économique et monétaire.

Par contre, nous ne pouvons nous empêcher d'être déçus des résultats auxquels le règlement financier a permis d'aboutir, dans le domaine institutionnel, par exemple. Les droits budgétaires accordés au Parlement européen sont modestes à l'extrême. Sans doute le Parlement européen a-t-il le dernier mot en ce qui concerne les dépenses administratives. Mais je dois rappeler que celles-ci ne représentent qu'environ 4 % de l'ensemble des dépenses communautaires. Pour toutes les autres dépenses — c'est-à-dire environ 96 % — le Parlement continue d'être lié par le vote du Conseil de ministres. Ce qui signifie qu'après l'entrée en vigueur de ce règlement, la plus grande partie des milliards qui, à l'avenir, seront inscrits au budget communautaire, échappera à tout contrôle parlementaire en Europe, sur le plan national comme sur le plan communautaire.

Nous voyons les rapports qui existent entre les pleins pouvoirs budgétaires et les droits législatifs du Parlement européen. Plus précisément, j'estime que l'on ne saurait obtenir des pleins pouvoirs budgétaires qu'à condition de transmettre au Parlement européen des pouvoirs législatifs. Et c'est précisément ce que nous réclamons.

En outre, nous réclamons l'élection du Parlement européen au suffrage direct. A ce propos nous estimons que, au cas où les négociations concernant l'élection directe continueraient à traîner indéfiniment au Conseil, le Bundestag devrait lui-même prendre l'initiative et ne pas hésiter à procéder à l'élection directe, au moins — dans un premier temps — des seuls représentants allemands au Parlement européen, dans l'espoir que les autres États, l'un après l'autre, imiteront par la suite notre exemple. »

A une question de M. Apel (SPD), qui rappela que, quelques années auparavant, le groupe démocrate-chrétien avait refusé, sur la base d'arguments juridiques et aussi politiques, une proposition du groupe socialiste allant dans le même sens, M. Wagner a répondu : « Monsieur Apel, vous dites à juste titre : il y a quelques années. C'est là précisément toute la question. Les temps ont changé. La Communauté est entrée dans son stade final.

Nous sommes sur le point d'entrer dans une union économique et monétaire. Nous devons affronter ces lois financières. Nous pensons donc qu'est définitivement révolue l'époque où nous adoptions une position expectative dans l'espoir que tous se joindraient à nous, qu'il n'est plus possible d'attendre indéfiniment et qu'en conséquence une telle initiative pourrait s'avérer nécessaire. »

M. Wagner a ajouté : « Nous estimons d'ailleurs que, mises à part ces questions institutionnelles, qui revêtent une grande importance, il faut également tenir compte du contexte politique général, c'est-à-dire de l'extension de l'intégration à des secteurs qui, jusqu'à présent, n'y ont pas été inclus. Ce matin même, le président de notre groupe a consacré à ce sujet quelques observations auxquelles nous n'avons rien à ajouter. Il est curieux de constater — et nous persisterons dans notre avis — que, d'un côté, on adopte des réglementations financières, des péréquations financières horizontales applicables jusqu'en 1978 et au delà, alors que, simultanément, les mêmes partenaires, qui sont parties à ces réglementations nous déclarent — du moins si l'on en croit le

gouvernement fédéral — qu'en matière de politique étrangère, des consultations biannuelles entre ministres des affaires étrangères, et ceci sans aucune structure, sans secrétariat, sans aucun échelonnement des objectifs visés, représentent le maximum qui puisse être réalisé à l'heure actuelle. A notre avis, il est nécessaire, aujourd'hui, d'attirer l'attention sur cette contradiction.

Parce que nous tenons pour essentiel le rapport que nous avons dit, nous avons présenté la proposition de résolution figurant dans le document 86, dont nous recommandons l'adoption à cette Haute Assemblée. Les observations que Monsieur le Chancelier fédéral a faites ce matin, nous autorisent à escompter que les groupes de la coalition seront en mesure d'adopter cette proposition de résolution.

Je résumerai comme suit notre position sur les lois dont nous sommes saisis. L'attribution aux Communautés européennes de ressources propres marque une étape importante sur la voie de l'intégration européenne. Grâce à cette mesure, les Communautés disposent pour la première fois d'une autonomie financière limitée. Nous nous en félicitons.

La nouvelle réglementation financière a toutefois pour effet d'imposer à la république fédérale d'Allemagne de nouvelles et considérables charges financières. Aussi son adoption ne saurait-elle être décidée qu'à la suite d'une appréciation globale des données politiques. En tant que tel, le fait qu'une partie des ressources propres est calculée sur la base de la taxe à la valeur ajoutée ne suffit pas à nous rapprocher de l'indispensable harmonisation fiscale au sein de la CEE. A l'heure actuelle, notre point de vue rejoint celui des commissions compétentes, selon lequel l'adoption de la nouvelle réglementation financière ne doit pas avoir pour effet de compliquer davantage les procédures d'imposition en vigueur dans les États membres, la part de chaque État membre devant en conséquence être calculée sur la base des données statistiques de la comptabilité nationale.

La nouvelle réglementation financière implique de soi des réformes de la constitution communautaire. Tel qu'il a été décidé, le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen est des plus limités et ne répond pas à la portée politique et financière qui est celle de la création de ressources propres. Le gouvernement fédéral n'a pas saisi l'occasion qu'a fourni l'accord sur la nouvelle réglementation financière pour réaliser, en même temps, des progrès équivalents sur la voie de l'intégration européenne. En tant que telle, l'ouverture des négociations d'adhésion avec les quatre pays candidats ne suffit pas à compenser les concessions financières accordées par la République fédérale.

En matière de politique européenne, l'urgence de certaines initiatives se fait particulièrement pressante dans les domaines suivants : renforcement des structures institutionnelles des Communautés; cession au Parlement européen de pleins droits budgétaires et d'attributions législatives réelles à exercer conjointement avec le Conseil; rapide institution de l'élection du Parlement européen au suffrage direct.

L'union économique et monétaire devra être réalisée sur la base du rapport Werner au cours des dix années à venir. Le succès de cette entreprise dépend de la création simultanée d'une union politique, d'une union politique qui soit de plus en plus forte. J'ajoute qu'elle est indispensable, ne serait-ce que parce qu'en matière de politique économique européenne on ne saurait plus, désormais, se limiter à la seule politique agricole.

Pour ce motif, et attendu les nécessités politiques générales, l'union politique se situe aujourd'hui au centre de tous les efforts visant à poursuivre l'unification de l'Europe. Dans cette optique, les consultations biannuelles telles qu'elles ont été décidées ne constituent pas une initiative suffisante. Tant que des progrès sensibles n'auront pas été enregistrés dans ce domaine,

la république fédérale d'Allemagne ne saurait accepter d'assumer, au delà de la présente réglementation, de nouvelles charges financières.

Le groupe CDU/CSU adoptera les présentes lois de ratification. Il le fera en espérant fournir ainsi une contribution au progrès de l'Europe vers l'unité économique et politique. Notre prise de position vise à mettre en pleine lumière les rapports existant entre l'objet de notre vote d'aujourd'hui et l'avenir politique de l'Europe. »

M. *Moersch*, secrétaire d'État parlementaire auprès du ministre fédéral des affaires étrangères, a déclaré : « En l'absence du ministre fédéral des affaires étrangères, je voudrais présenter, à l'occasion de ce débat consacré à l'Europe, un certain nombre d'observations et fournir des précisions qui, dans le cadre de la ratification qui nous occupe, me paraissent d'autant plus opportunes que les résultats acquis ont fait l'objet de critiques de la part d'orateurs de cette Haute Assemblée, en particulier de l'opposition.

Je répondrai tout d'abord à l'orateur qui m'a précédé, en précisant que la procédure uniforme — que vous ne semblez pas avoir suffisamment appréciée en fonction du traité et qui nous impose un comportement que, politiquement parlant, nous n'avons pas toujours souhaité dans le passé sous cette forme — est précisément l'objet d'un traité et qu'en conséquence une querelle sur d'anciennes propositions ou sur des propositions futures ne paraît guère avoir de sens. S'agissant, en l'occurrence, de renforcer l'élément démocratique, ce n'est qu'en commun, assurément, que nous enregistrerons des progrès dans l'action communautaire. Les arguments échangés à cette tribune, ne l'ont-ils pas été autrefois dans le sens inverse ? Finalement, on a toujours abouti à cette même conclusion, dont je ne puis que vous faire part : toute la question ne peut être résolue qu'en commun.

Le gouvernement fédéral se félicite d'avoir pu, durant les douze mois écoulés, avancer d'un grand pas sur la voie de la consolidation de la Communauté. Le Chancelier fédéral l'a déjà souligné ce matin. Depuis une année, la politique européenne de l'actuel gouvernement fédéral, comme d'ailleurs la politique européenne en général, a été menée avec énergie. A mon sentiment, le gouvernement fédéral a obtenu de notables succès dans l'action européenne qu'il a entreprise. Permettez-moi de vous en exposer, une fois de plus, les détails pour éviter que certaines déclarations de l'opposition ne donnent une impression erronée.

Si, dans l'évolution européenne, on compare l'année 1970 avec les années précédentes, on constate à l'évidence le changement positif qui est intervenu, le progrès exceptionnel que les Communautés européennes ont réalisé du point de vue de leur consolidation interne et de leur élargissement. Les espoirs qu'avait suscités la rencontre des chefs d'État et de gouvernement à La Haye, les 1<sup>er</sup> et 2 décembre 1969, n'ont pas été vains. Durant l'année passée, les gouvernements des États membres ont pris davantage conscience — et ce fait ne revêt-il pas une importance décisive ? — de leurs intérêts communs. Il y a quatre semaines, M. Scheel a déclaré à cette tribune que nous avions l'intention de mettre sur pied un mécanisme de consultations politiques entre les pays d'Europe. Or, il y a quelques jours, le 27 octobre, nous avons réussi, à Luxembourg, à réaliser ce projet, remplissant ainsi l'une des missions essentielles dont la Conférence de La Haye nous avait chargés.

M. Barzel a déclaré ce matin que ce résultat n'était pas suffisant; selon lui, il convient d'élaborer un véritable plan par étapes. Permettez-moi de vous rappeler que c'est bien ce que nous avons fait. C'est bien un plan par étapes que nous avons adopté ici. J'aurai l'occasion, dans le courant de mon exposé, de faire état de certains détails qui montrent, me semble-t-il, que M. Barzel n'a pas entièrement saisi le contenu réel de cette décision, qu'il en a donné une interprétation

facile et que son jugement aurait certes été différent s'il avait examiné la procédure de manière approfondie ...

Il faut nettement distinguer, à mon avis, entre, d'une part, la possibilité de présenter, en matière économique et monétaire, un plan par étapes concret et celle de s'accorder sur ce plan et, d'autre part, le fait que toute coopération politique poussée est liée à la question de savoir si, oui ou non, les intérêts des parties en cause s'identifient progressivement les uns aux autres. Et si nous sommes peu à peu parvenus à nous accorder sur une définition commune des intérêts de la Communauté, j'avoue qu'il s'agit là pour moi du plus grand succès que nous ayons enregistré l'année passée ...

A l'avenir, les consultations politiques ne se limiteront pas à un simple échange d'informations, comme l'ont craint certains sceptiques; grâce aux échanges de vues, à la discussion, à l'échange d'arguments pour et contre, elles faciliteront au contraire dans une très large mesure l'harmonisation des positions adoptées par les États européens intéressés à l'égard des grands problèmes de politique extérieure. Comme il apparaît dès à présent, ces consultations politiques auront pour effet de promouvoir la solidarité entre les membres de la Communauté.

Les préparatifs du présent rapport — permettez-moi de le noter — ont suffi, à eux seuls, à multiplier les contacts professionnels directs entre hauts fonctionnaires des ministères des affaires étrangères intéressés et à simplifier dans une grande mesure, dans la Communauté, la procédure applicable aux votes sur des questions de détail. Ce point peut paraître secondaire. Gardons-nous cependant de sous-estimer l'importance que revêtent ces données pour la mise en œuvre d'une pratique politique dans cette nouvelle phase. Je voudrais ajouter, d'une manière plus générale, que si nous devons nous garder de minimiser l'importance des institutions, il ne fait pas de doute que la confiance personnelle et les contacts personnels ne sont pas moins importants. Or, c'est en cette matière, je crois, que l'actuel gouvernement fédéral, précisément, peut se déclarer satisfait des douze mois écoulés.

Permettez-moi de rappeler une fois de plus, le fait est important, que le présent rapport, le rapport de Luxembourg, le rapport Davignon ont également été acceptés par le Danemark, l'Irlande, la Norvège et le Royaume-Uni. Cela signifie que la coopération politique entre les Six et les Quatre, telle que nous la concevons, exige que les uns et les autres procèdent dès le début à un échange de vues sur les résultats des consultations politiques. Plus les progrès des négociations d'adhésion seront rapides, plus vite nous approcherons du moment où les quatre États mentionnés seront nos interlocuteurs directs au sein du comité politique. Or, l'objectif du gouvernement fédéral consiste justement à permettre aux quatre pays candidats à l'adhésion de participer dans les meilleurs délais et de plein droit aux votes sur la politique extérieure de la Communauté.

En tout ceci, le Parlement européen est l'interlocuteur permanent du gouvernement. Il participera désormais à la nouvelle coopération politique entre les Six. Tous les six mois, les ministres des affaires étrangères et les membres de la commission politique du Parlement se réuniront pour discuter des questions qui font l'objet des consultations. Une fois par an, le président en exercice du Conseil de ministres informera l'assemblée plénière du Parlement de l'état de développement des Communautés. Le premier colloque — comme on dit — entre le Conseil de ministres et la commission politique est prévu pour le 20 novembre, à la suite de la réunion des ministres à Munich ...

L'avenir que connaîtra cet élément de caractère plus général que sont la coopération et les consultations politiques décidera certainement aussi, et à la fois, des conditions et de la mesure dans laquelle sera réalisé un projet qui revêt une importance particulière pour la pratique de la coopération européenne : j'ai nommé l'union économique et monétaire. Si, en règle générale,

les aspects plus spécifiquement techniques du processus d'unification européenne trouvent un écho plutôt faible, l'idée d'une union monétaire, en revanche, a davantage gagné la conscience du public; dans chaque pays, en effet — et non seulement chez nous — les questions monétaires suscitent un intérêt particulier, même chez les profanes.

Quant au fond même, je tiens à faire remarquer que, dès février dernier, le gouvernement fédéral a soumis à ses partenaires un plan par étapes pour la création d'une union économique et monétaire. Dans notre esprit, la transformation de la Communauté en une telle union serait achevée avant même la fin des années 70. Cet objectif nous paraît réaliste.

Un groupe de travail, dirigé avec autorité par M. Werner, premier ministre du Luxembourg, a présenté le rapport Werner. Nous souhaitons que le plan par étapes, qui fait l'objet de ce rapport, puisse entrer en vigueur dès le début de l'année prochaine. Cela nous permettrait de faire un important progrès sur la voie de la coopération européenne et nous rapprocherait de l'union entre les pays d'Europe.

Ce plan par étapes propose — permettez-moi de citer le chancelier fédéral — d'accomplir un « bond qualitatif vers la création de compétences nouvelles ». Aussi cette proposition n'est-elle rien de moins que l'initiative la plus audacieuse qui ait été prise depuis la conclusion des traités communautaires.

Outre ces deux événements particulièrement saillants de la politique européenne en 1970 — j'entends l'instauration d'une procédure de consultation, et partant de concertation, sur le plan politique et la présentation du plan concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire —, l'année écoulée a vu s'accomplir aussi des tâches importantes dans d'autres secteurs. Laissez-moi en énumérer au moins quelques-unes pour vous donner une idée.

Les accords commerciaux conclus entre pays membres et pays tiers ont été uniformisés. Ce fait revêt une importance certaine dans la mesure où il donne à la Communauté davantage de profil sur la scène internationale. En outre, le 1<sup>er</sup> octobre, la Communauté a mis en vigueur les accords préférentiels conclus avec l'Espagne et Israël. Dès le 1<sup>er</sup> mai dernier a été appliqué l'accord commercial non préférentiel conclu avec la Yougoslavie. De plus, des négociations sont menées en ce moment avec la République arabe unie et le Liban. Et un accord d'association est sur le point d'être signé avec Malte.

Pour illustrer les progrès enregistrés dans la Communauté même, je mentionnerai la réforme du Fonds social européen ainsi que les tentatives qui ont visé, ces derniers mois, à créer une politique européenne de la technologie, encore que ces tentatives se soient heurtées à des difficultés à propos de l'Euratom et des problèmes qu'il soulève. Pour ce qui est de ce dernier point d'ailleurs, il convient de souligner que le gouvernement fédéral n'a pas été avare en initiatives, en propositions et qu'il s'est employé activement en faveur du développement de la politique de recherche commune.

Une observation de principe me paraît devoir être faite, si l'on se réfère en particulier au Fonds social européen. La Communauté européenne est appelée à devenir non seulement une Communauté fondée sur la stabilité économique, mais d'abord et surtout une Communauté fondée sur la stabilité sociale, qui puisse offrir des chances égales à tous les Européens qui en font partie. C'est pourquoi le Conseil s'est activement occupé de diverses questions de politique sociale européenne. En particulier, la proposition de réforme adoptée en juillet prévoit que les ressources du Fonds social européen pourront être également utilisées à titre préventif, c'est-à-dire avant même qu'une région déterminée de la Communauté ne soit touchée par un chômage structurel.

Il est clair qu'une question est spécialement de nature à enflammer les esprits, car elle apparaît à juste titre comme la grande question politique de l'année — quoique tout à l'heure, les orateurs

de l'opposition en aient relativement peu parlé : je veux parler de l'adhésion, à la Communauté, de son élargissement. Ici encore, la Conférence de La Haye a pu jeter des bases nouvelles. Un nombre de questions préjudicielles assez délicates a pu être résolu depuis l'ouverture, fin juin, des négociations officielles sur l'adhésion. Comme les constatations de fait et l'examen du fond, base des décisions à prendre et des positions à adopter en vue des négociations avec la Grande-Bretagne, ont atteint un stade suffisamment avancé, nous serons en mesure, avant même la fin de l'année, de concentrer nos efforts sur l'objet essentiel des négociations, et de nous rapprocher ainsi du moment où seront prises les décisions politiques concrètes sur l'élargissement des Communautés. Ceci s'applique spécialement à nos rapports avec la Grande-Bretagne, mais vaut aussi bien pour nos rapports avec le Danemark, l'Irlande et la Norvège. Étant donné que tous les intéressés font visiblement preuve de bonne volonté, on peut s'attendre que la prochaine conférence des ministres du 15 décembre marquera des progrès analogues à ceux qui ont été réalisés avec la Grande-Bretagne. Sans vouloir sous-estimer les difficultés auxquelles se heurtera la concertation des intérêts entre les Six et les Quatre — et il serait de mauvaise politique de le faire — on peut légitimement espérer qu'une communauté de dix membres verra le jour dans un avenir prévisible.

Après avoir ainsi rappelé succinctement certaines étapes de l'unification, j'en viens à l'objet même de notre séance d'aujourd'hui, ce qui m'amène à faire une constatation. Les projets de loi concernant le régime financier des Communautés, dont le gouvernement fédéral vous recommande l'adoption, forment une partie intégrante de cette politique systématique. L'adoption de la loi portant ratification de la décision de remplacer les contributions financières des États membres par des ressources propres des Communautés européennes donnera à celles-ci une partie de l'autonomie financière prévue par les traités de Rome. Et la loi portant ratification du traité du 22 avril 1970 qui modifie en faveur du Parlement européen certaines dispositions budgétaires inscrites dans les traités communautaires n'est qu'une réplique nécessaire à l'indépendance toujours croissante des Communautés européennes à l'égard des contributions financières des États membres.

L'examen parlementaire de ces projets de loi s'est traduit par un vote positif de notre Haute Assemblée. Simultanément, toutefois, une proposition de résolution déposée — on en a beaucoup parlé dans cette enceinte — exprime certaines craintes de ce que le Parlement ne participe que d'une manière insuffisante à la gestion du budget communautaire. Le Parlement européen s'est exprimé lui aussi dans le même sens. En dépit de ces objections, que nous apprécions à leur juste valeur, gardons-nous de mettre en question les résultats acquis à ce jour, ceux-ci représentant tout ce que nous pouvions atteindre dans les circonstances actuelles. Rappelons-nous que toute tentative de faire le second pas avant le premier risquerait de compromettre d'autres réalisations communautaires, ce que nous ne voulons en aucune façon. J'ai déjà attiré l'attention sur ce point voilà un instant.

Le pouvoir conféré à la Communauté de disposer désormais de ressources propres montre qu'elle s'est engagée sur la voie de la majorité politique. La décision prise aujourd'hui par notre Assemblée ne revêt pas seulement un caractère technique; elle est aussi d'une grande importance politique. En effet, il ne fait pas de doute que la réglementation d'une matière spécifique aura aussi des conséquences politiques dans les pays intéressés. Et il peut en résulter des phénomènes susceptibles de donner des impulsions au processus d'unification lui-même. »

M. von Bülow (SPD) a déclaré : « La contribution financière allemande ne saurait être considérée uniquement sous l'angle des dépenses à la charge du gouvernement fédéral et des bénéfices qu'il peut en tirer. Ce calcul est extrêmement compliqué. Il exige l'examen préalable des répercussions, sur le produit national brut de notre pays, du fait que la situation de l'Europe

est toujours aussi peu satisfaisante qu'elle l'a été dans le passé. C'est à la lumière de cette remarque que je voudrais présenter les observations que voici :

Ces lois nouvelles ont permis et continuent de permettre la réalisation de certains progrès. Le régime financier de la CEE a reçu une base solide. Celle-ci obtient des ressources propres, indépendamment de la position adoptée par les parlements et les gouvernements des États membres; elle bénéficiera désormais d'une appréciable marge de manœuvre financière, fonction de l'accroissement du revenu, de l'accroissement du bien-être en Europe ...

Enfin, le Parlement européen se voit accorder pour la première fois des pouvoirs budgétaires effectifs, dont le caractère limité est cependant incontestable. Il n'empêche que c'est là un premier pas dans la bonne direction. D'autres mesures devront nécessairement suivre. Dans cet ordre d'idées, les résolutions soumises à l'Assemblée visent à élargir les pouvoirs législatifs et les pouvoirs de contrôle du Parlement européen. Je tiens qu'il n'a pas été possible, à l'heure actuelle, d'obtenir davantage que ce que nous avons obtenu; en effet, nous dépendons de l'entente entre tous les États partenaires. »

Pour terminer, M. von Bülow, traitant des trois phases de financement, a déclaré : « Entre 1971 et 1974, nous ramènerons à environ 32,9 % le volume de nos dépenses. Les années 1975 à 1977 marqueront une phase transitoire au cours de laquelle le financement s'effectuera progressivement et d'une manière plus ou moins directement proportionnelle au produit national brut. Enfin, à partir de 1978, une relation plus ou moins directe avec le produit national brut sera établie grâce à la réglementation basée sur la taxe à la valeur ajoutée. En définitive, cela traduit le principe selon lequel, dans un État fédéral, les charges financières doivent être réparties en fonction de la productivité. J'estime que le fait d'avoir pu prolonger cette phase jusqu'en 1978 constitue un réel avantage pour le gouvernement fédéral. C'est ce qu'il ne faut pas perdre de vue si l'on veut apprécier la situation d'une manière correcte.

Dans une intervention antérieure, j'ai déjà attiré l'attention sur le fait que, dans le cas du Parlement européen, les recettes et les dépenses constituent deux paires de manches. Du côté des recettes, on ne saurait à la longue se soustraire à l'exigence de répartir les charges financières à la longue se soustraire à l'exigence de répartir les charges financières en fonction de la productivité. La difficulté que nous aurons à surmonter — je le souligne une fois de plus — concerne les dépenses, l'organisation commune des marchés européens. Il y a une énorme différence, en effet, selon que l'on participe, à raison de 30,36 ou 37 % au financement d'une « montagne de beurre européenne » ou que, faute de montagne, ce problème soit inexistant. C'est là le point décisif, et notre tâche consiste tout simplement à élaborer, dans le cadre de l'organisation des marchés, des réglementations appropriées permettant la suppression de ces excédents.

M. Wagner a reproché au gouvernement d'avoir caché son jeu en renonçant à publier des chiffres pour la période postérieure à 1975. On peut, certes, discuter là-dessus. D'un autre côté, il faut tout de même dire qu'il est difficile de procéder à des calculs pour la période postérieure à 1975. En tout cas, il existe des calculs de référence qui se fondent sur le produit national brut du gouvernement fédéral ainsi que sur la part de celui-ci dans les prélèvements agricoles et les recettes douanières. Cette question a fait l'objet entre-temps d'un échange de vues avec les Britanniques. La Commission s'est occupée de la question et a confirmé de nouveau qu'il n'est pas possible, en fin de compte, d'établir une documentation chiffrée concrète et précise.

Évidemment, on pourrait critiquer cette réglementation financière. Elle présente cependant, je crois, le grand mérite de fournir une base dynamique de financement, tout en fixant la limite supérieure des ressources de la CEE.

J'en arrive ainsi tout naturellement à ma conclusion. Je crois que ce qui a été réalisé marque un progrès partiel, mais important — après les expériences des dernières années, il ne peut s'agir que de progrès partiels — sur la voie qui conduit aux États unis d'Europe. C'est un succès pour le gouvernement d'avoir réussi à aller aussi loin, comparativement, bien entendu, à d'autres questions; en tout cas, toutes les occasions saisissables ont été mises à profit. Le navire des pays de la CEE et des États candidats à l'adhésion, armé, peut prendre la mer. Et l'on notera que les intérêts allemands ont été sauvegardés comme il convenait.

Il est certain que d'autres progrès encore doivent être réalisés. A cet égard, la résolution de la commission des finances et des budgets et la proposition de résolution du SPD et du FDP tracent la route à suivre. Nous devons en arriver à l'élection du Parlement européen au suffrage direct. Des pouvoirs législatifs et budgétaires devront lui être transférés. Il faudra prendre aussi d'autres initiatives pour le renforcement des institutions européennes et de la coopération politique. Mais, comme on l'a déjà dit, nous ne pouvons avancer ici que pas à pas. Vouloir tout d'un coup, serait tout compromettre. »

M. *Schiller*, ministre de l'économie, parla en ces termes des rapports existant entre l'union économique et l'union politique : « Je voudrais faire remarquer en quelques mots que le rapport du groupe Werner sur l'union économique et monétaire est riche déjà d'importants ferments d'unification politique, bien plus que l'on ne l'a soupçonné. Ce plan par étapes fait voir, dans des questions concrètes, comment l'union économique et l'union politique sont liées l'une à l'autre. Il faut tenir compte de cela lorsque l'on parle d'un plan séparé ou d'un plan par étapes d'unification politique. Si on ne le voyait pas, on n'en arriverait que trop facilement à faire des plans dans le vide ... Nous devrions, les uns et les autres, mettre tout en œuvre pour que cette initiative porte ses fruits à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1971.

Le raisonnement inspirant ce plan d'union économique et monétaire est fort logique. Essentiellement, il est le suivant : l'union monétaire seule, c'est-à-dire prise en soi et abstraitement, serait réduite à néant si des politiques divergentes étaient pratiquées dans la Communauté et dans les États membres. Il faut donc que l'union monétaire repose sur le fondement solide d'une harmonisation des politiques économique, financière et monétaire. Cette harmonisation des politiques économiques nécessite la volonté — dont le rapport est traversé — de progresser dans le sens de la coopération politique et d'un développement des institutions, allant de pair avec un contrôle parlementaire.

Je pense qu'à cet égard la phase intermédiaire, ou la série d'étapes intermédiaires dont on nous donne une description précise, est de la plus haute importance. C'est cette phase qu'au cours des négociations j'ai dénommée étape de la transformation, cette étape au cours de laquelle des pouvoirs auront à être transférés aux organes communautaires, lesquels, de leur côté, seront renforcés. C'est là que prendra place le développement des institutions et le passage à des directives et décisions contraignantes dans le domaine de la politique économique communautaire.

En ce qui concerne la responsabilité parlementaire, le rapport s'exprime avec une grande netteté; les représentants de la République fédérale au sein de ce groupe, en effet, ont mis un grand prix à ce que ce rapport, précisément au sujet de cette étape intermédiaire et du passage à l'étape finale, déclare, en termes impératifs, ceci : « Le transfert à l'échelon communautaire des pouvoirs exercés jusqu'ici par les instances nationales ira de pair avec le transfert d'une responsabilité parlementaire correspondante du plan national à celui de la Communauté. Le centre de décision de la politique économique sera politiquement responsable devant un Parlement européen. Ce dernier devra être doté d'un statut correspondant à l'extension des missions communautaires, non seulement du point de vue de l'ampleur de ses attributions, mais aussi eu égard au mode d'élection de ses membres. »



Phrase clé du rapport Werner que celle-là. A défaut de cet élément, le plan par étapes ne pourrait fonctionner, en effet.

En outre, le rapport du groupe Werner ajoute ceci : premièrement, parallélisme entre les progrès réalisés dans les domaines de la politique monétaire et de la politique économique; deuxièmement, parallélisme entre l'abandon progressif de l'autonomie nationale et la création simultanée de pouvoirs communautaires; troisièmement — tout y est prévu — parallélisme entre l'établissement d'organes de décision communautaires et le développement du contrôle parlementaire au niveau communautaire. Tout cela y est compris. Quatrièmement — et cela a été fort important pour nous, la rédaction de la phrase que je vais citer est nettement marquée de l'estampille allemande — le rapport dit : « Ces transferts de responsabilité ... représentent un processus de signification politique fondamentale qui entraîne le développement progressif de la coopération politique. L'union économique et monétaire apparaît ainsi » — le rapport Werner donne ici une excellente comparaison, semble-t-il, — « comme un ferment pour le développement de l'union politique dont elle ne pourra à la longue se passer. »

M. *Blumenfeld* (CDU/CSU) a déclaré : « Comme nous l'avons indiqué dans notre proposition de résolution sur la loi de ratification, dont l'exposé des motifs a d'ailleurs déjà été fait par M. Wagner, nous nous félicitons du transfert progressif de l'autonomie financière à la Communauté européenne. Notre approbation se fonde sur une claire conception de ce qui doit être fait en Europe. Pour nous, en effet, et pour bien d'autres raisons encore, cette mise en commun est d'une importance fondamentale. Nul ne peut, ni ne doit la mettre au service d'une simple espérance en un ordre de paix européen. Car cette mise en commun est déjà une manière de réalisation d'un ordre de paix tel que nous nous le représentons, du moins pour cette partie de l'Europe — laissez-moi le souligner au passage — aux frontières de laquelle on ne tire pas, où la liberté est garantie.

C'est pourquoi nous réinvitons le gouvernement fédéral à regarder l'entreprise d'unification et d'élargissement de l'Europe occidentale, telle que nous la menons actuellement, comme le fondement inébranlable de la construction européenne poursuivie par nous, à le proclamer et, surtout, à agir en conséquence. »

M. *Rutschke* (FDP) a commenté les documents soumis au vote du Bundestag en ces termes : « Le groupe libéral se félicite des deux lois de ratification sur l'organisation financière des Communautés européennes et sur le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen. Nous voyons dans l'adoption de ces deux lois une précieuse contribution à la poursuite de l'unification politique et économique de l'Europe. Il est à penser que ces nouvelles réglementations stimuleront vigoureusement l'achèvement de l'union économique et monétaire dans le courant de cette décennie.

Sans cette réglementation financière, nous le savons, les négociations sur l'adhésion d'autres États aux Communautés n'auraient pas été possibles. Nous suivons avec grand intérêt le déroulement, manifestement excellent, de ces négociations et pouvons exprimer notre reconnaissance au gouvernement fédéral pour l'activité qu'il a déployée sans relâche dans ce domaine pendant les semaines et les mois qui viennent de s'écouler. Grâce à l'initiative, grâce à la détermination du gouvernement fédéral, la Communauté européenne continuera sa croissance.

La réglementation financière n'est pas une fin en soi. A la longue, elle ne pourra être comprise que comme un élément de l'évolution ultérieure des Communautés européennes dans le sens d'une union dotée de droits propres.

En raison de ces corrélations politiques, j'aimerais revenir sur le traité de la CEE lui-même. Les auteurs des traités de Rome ont reconnu avec raison qu'à l'achèvement de l'union douanière,

c'est-à-dire après l'élimination des droits de douane internes, les recettes provenant des droits de douane et des droits équivalents ne pourraient plus à la longue aller aux économies nationales des États membres. Ils en ont donc tiré la conclusion, toute logique, que lorsque l'union douanière serait achevée, il serait indiqué d'affecter les droits de douane au financement d'une Communauté économique. On comprend donc que le traité de la CEE, et pareillement le traité d'Euratom, dispose qu'après l'achèvement de l'union douanière, les recettes douanières devront être considérées comme des ressources propres de la Communauté.

Ce qui est valable pour les droits de douane l'est aussi pour les prélèvements qui, en fait, ne sont qu'une forme spécifique de droits de douane sur les produits agricoles. Et il est donc compréhensible qu'au sujet du financement de la politique agricole commune, le Conseil de ministres ait déclaré, dans le règlement n° 25 du 2 avril 1962, que les prélèvements deviendraient des ressources propres après la période de transition. A l'époque — notre débat sur les incidences financières des lois de ratification à l'examen nous amènera à en parler aujourd'hui —, le Conseil a pris la décision de principe suivante :

« Les recettes provenant de prélèvements perçus sur les importations en provenance des pays tiers reviennent à la Communauté et sont affectées à des dépenses communautaires, de telle façon que les ressources budgétaires de la Communauté comprennent ces recettes en même temps que toutes autres recettes. »

Le Conseil de ministres — il convient de le rappeler — a pris ainsi un engagement politique, qui devait être honoré à la fin de la période de transition. A l'occasion du passage à la phase finale, en juillet 1969, la Commission des Communautés européennes s'est attaquée à ces problèmes et a proposé un transfert des droits de douane et des prélèvements, le reste des ressources financières continuant à être fourni sous forme de contributions des États.

Le gouvernement de la République fédérale, et en particulier le ministre des affaires étrangères et le ministre des finances, ont droit à notre vive reconnaissance pour n'avoir pas suivi ces propositions dans la mesure où il n'a accepté d'approuver le transfert de ressources propres aux Communautés européennes que si celles-ci recevaient, en même temps qu'elles, une responsabilité financière pleine et entière s'étendant au secteur des recettes. C'est bien grâce à l'attitude ferme du gouvernement fédéral que la Commission, en la phase ultime des négociations, c'est-à-dire le 11 décembre 1969, a donné suite aux désirs justifiés qu'avait exprimés l'Allemagne et qu'elle n'a plus proposé, outre les droits de douane et les prélèvements, qu'une masse financière limitée, calculée sur la base de l'assiette de la taxe à la valeur ajoutée. De sorte que, et je pense que c'est là le plus beau succès remporté par le gouvernement fédéral dans les négociations, la Communauté européenne, qui était tenue de verser des contributions financières, sans aucun plafonnement, est devenue une Communauté qui assume ses pleines responsabilités dans la gestion d'une masse financière aux limites variables. »

M<sup>me</sup> Focke, secrétaire d'État parlementaire auprès du chancelier fédéral, est intervenue dans le débat et s'est notamment penchée sur l'alternative intégration-coopération. Elle s'est exprimée ainsi : « Une fois de plus nous avons à bien nous pénétrer de l'idée que l'intégration de l'Europe occidentale et la coopération entre l'Europe occidentale et l'Europe orientale sont deux actions parfaitement compatibles, qui, du point de vue qualitatif, se situent, certes, à des plans différents, mais se complètent nécessairement. Ce serait aussi une erreur de croire qu'il s'agit de choisir entre la politique d'intégration à l'Ouest et une conférence européenne sur la sécurité. La conférence européenne sur la sécurité, du fait qu'elle se place au niveau de la coopération entre l'Est et l'Ouest, vient compléter fort à propos les efforts d'intégration que nous avons déployés jusqu'ici en Europe occidentale. Pareille conférence n'est incompatible en rien avec la poursuite de ces efforts ... »

Pour ce qui est du développement par étapes de la coopération politique, nous avons déjà entendu toute une série de déclarations et, par ailleurs, bon nombre de questions ont été posées. Je rappellerai en particulier ce que le ministre Schiller a déclaré. Il me semble donc que la seule voie praticable, pour laquelle il ne saurait y avoir trop d'idées et d'expériences, est celle qui consiste à faire son profit des étapes et à utiliser les ferments de développements politiques que recèle ce projet d'union économique et monétaire. Et ce, afin de poursuivre, en s'y appuyant, l'autre action que nous avons déclenchée en instaurant un mécanisme de consultation politique, pour finalement faire se confondre les deux actions. Telle est la tâche devant laquelle nous serons placés pendant la prochaine décennie en ce qui concerne la coopération politique. Le gouvernement fédéral œuvrera à l'accomplissement de cette mission. C'est avec raison que l'on a dit que la consultation entre ministres des affaires étrangères est une contribution en ce sens. Comme je l'ai déjà dit il y a quelques mois à l'occasion du dernier débat sur l'Europe, le Mouvement européen pourrait aussi y contribuer. »

Revenant sur les déclarations de M<sup>me</sup> Focke, M. *Marx* (CDU/CSU) a déclaré : « Vous venez de dire, Madame Focke — et c'est pourquoi je reviens tout de suite sur cette question —, que l'intégration et la coopération peuvent parfaitement aller de pair, intégration en Occident et coopération avec les pays de l'Est européen. Encore devrions-nous ajouter que cette coopération, telle qu'elle est conçue, ne pourra s'imposer réellement que si l'on parvient à réaliser en Occident une vaste et profonde intégration. Intégrer dans le seul domaine de l'union économique et monétaire n'est pas chose suffisante. Ce qu'il nous faut d'urgence, notamment en raison de la politique que l'Union soviétique est en train d'amorcer à l'Ouest — on y a déjà fait allusion —, c'est une concertation politique, une coopération politique, puis une intégration politique des États libres de l'Occident européen. »

M. *Lautenschlager* (SPD) s'est exprimé en ces termes : « Le vote d'aujourd'hui sur les lois de ratification relatives aux ressources propres des Communautés européennes et au droit budgétaire du Parlement européen devrait être l'occasion de rappeler que ce droit, et tous les autres en général, sont conférés à un parlement qui n'a pas été élu au suffrage direct. Il faudrait tenter de renverser cette situation grâce à la proposition de résolution figurant sur le document 85. Il est regrettable que les partis n'aient pu déposer un projet commun au Bundestag. Notre Assemblée aurait pu ainsi prouver son unanimité et défendre cette cause dans d'autres milieux. Elle aurait pu ainsi apporter un soutien adéquat au gouvernement fédéral dans les difficiles négociations qu'il aurait fallu mener avec le Conseil. La solution nationale d'élection au suffrage direct, que réclame le projet de l'opposition au paragraphe 2 pour le cas où la solution supranationale ne serait pas retenue, aurait déjà pu être mise en œuvre en 1964 si, pour des raisons juridiques et des considérations de politique européenne, le projet Mommer n'avait été jugé tout à fait irréalisable et abandonné. Si la CDU/CSU a pensé aujourd'hui autrement sur ce point, on ne peut que se féliciter de la voir se servir des arguments mêmes du SPD. »

### 3. La résolution

La proposition de résolution, soumise au Bundestag par la commission des budgets et adoptée à l'unanimité par le Parlement, est ainsi rédigée :

« Plaise au Bundestag de décider

I — l'adoption, sans modification, du projet de loi sur le traité du 22 avril 1970 portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Com-

munautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes (document VI/879, annexes);

II — l'adoption, sans modification, du projet de loi sur la décision du Conseil des Communautés européennes du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés (document VI/880, annexes);

III — l'adoption de la résolution suivante :

1. Le Bundestag se félicite que, par décision du Conseil des Communautés européennes du 21 avril 1970, l'autonomie financière soit transférée aux Communautés européennes à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1975 dans les limites d'un certain volume financier.

2. Le Bundestag considère à cet égard que le gouvernement fédéral doit non seulement respecter la disposition de l'article 4 de cette décision, en vertu de laquelle le budget des Communautés est intégralement financé par des ressources propres à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1975, mais en outre faire respecter ces dispositions par toutes les parties.

3. Le Bundestag part de l'idée que le plafond des crédits prévus pour la section Orientation du FEOGA sera maintenu à 285 millions d'u.c. Il s'étonne d'apprendre que la Commission des Communautés européennes a présenté au Conseil, avant même la clôture de la procédure de ratification des nouvelles dispositions financières, des propositions pour le financement communautaire des mesures relatives aux structures agricoles, qui dépasseraient considérablement le plafond de 285 millions d'u.c. par an (soit 1 043 millions de DM par an).

4. Le gouvernement fédéral est invité à faire en sorte que, dans la directive à arrêter par le Conseil sur l'assiette au sens de l'article 4, paragraphe 1, de la décision du 21 avril 1970, les ressources transférées aux Communautés sur la base de la taxe à la valeur ajoutée soient prélevées dans les différents États membres en observant des critères

- 1) qui ne compliquent pas davantage les procédures d'imposition des États et qui,
- 2) pour prévenir pareilles difficultés, tiennent compte autant que possible des données des comptabilités nationales — accordées à un champ d'application uniforme de la taxe à la valeur ajoutée.

5. Le Bundestag estime qu'il ressort de la structure et de l'évolution des charges financières que celles-ci ont été calculées en partant de l'hypothèse d'un succès des négociations sur l'adhésion menées avec la Grande-Bretagne et les autres États candidats.

6. Le Bundestag constate que les règles définies dans les nouvelles dispositions budgétaires ne sont que le début de l'indispensable renforcement des pouvoirs du Parlement européen, tel qu'il a été conçu par la Conférence de La Haye.

7. Le Bundestag se félicite que la Commission des Communautés européennes ait l'intention de proposer, dans deux ans au plus tard, le renforcement des pouvoirs du Parlement européen. Il compte que l'examen de ces propositions par le Conseil conduira à une extension des pouvoirs du Parlement européen.

En particulier, le Bundestag considère qu'il est indispensable que, par la suite, des pouvoirs législatifs soient accordés au Parlement européen dans le cadre des Communautés européennes. ».

## II — BUNDES RAT

En sa séance du 5 juin 1970, le Bundesrat a approuvé en première lecture le projet présenté par le gouvernement concernant une loi relative au traité du 22 avril 1970 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 <sup>(1)</sup>.

En sa séance du 13 novembre 1970, le Bundesrat, faisant sienne la résolution adop-

tée par le Bundestag, réuni en séance plénière, a voté en seconde lecture la loi sur la décision du Conseil des Communautés européennes, du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés, ainsi que la loi sur le traité du 22 avril 1970 portant modification de certaines dispositions budgétaires. Le vote a eu lieu sans débat <sup>(2)</sup>.

Prenant la parole au cours de la séance du 5 juin 1970, M<sup>me</sup> Focke, secrétaire d'État parlementaire auprès du chancelier fédéral, a fait la déclaration suivante : « La présentation de ces lois de ratification est la plus grande consécration donnée jusqu'ici à la conférence au sommet de La Haye, laquelle a mis fin, grâce aux efforts du chancelier fédéral, à la stagnation de la politique européenne et donné une vigoureuse impulsion à l'achèvement, à l'approfondissement comme à l'élargissement de la Communauté.

En réalité, la question qui nous occupe en ce moment aurait dû être réglée à l'achèvement de la Communauté, c'est-à-dire à l'expiration de la période de transition de douze ans. Des négociations ardues, activement menées à Bruxelles, ont abouti, le 21 avril, à une décision finale du Conseil qui a permis l'ouverture, le 30 juin 1970, de négociations sur l'adhésion de la Grande-Bretagne et d'autres pays candidats. A considérer que l'élargissement a été bloqué durant des années, on se rend compte qu'un grand pas en avant a été franchi dans la politique d'unification de l'Europe occidentale que l'actuel gouvernement fédéral s'est donné à tâche de promouvoir, à son entrée en fonctions, et qu'il a menée avec succès dans divers domaines. Cette réussite remarquable prouve à elle seule que l'activité du gouvernement fédéral à l'Ouest n'a pas été moins grande, mais qu'elle a, au contraire, été plus intense que celle qu'il a déployée en direction de l'Est.

Et que la procédure de ratification par l'Allemagne n'ait été engagée que quinze jours après la décision définitive du Conseil du 21 avril, cela prouve que le gouvernement fédéral accorde la priorité à l'exécution des décisions prises à la Conférence au sommet de La Haye.

De son côté, le Bundesrat montre, en réservant l'urgence à ces dispositions, combien il attache d'importance à ces décisions. Ainsi, le Bundestag pourra procéder à la première lecture de ces lois le 17 juin 1970.

En somme, la République fédérale aura montré lors des négociations de Bruxelles, et aussi lors de l'examen de la décision par son Parlement, qu'elle s'efforce loyalement de remplir les engagements européens qu'elle a souscrits. »

<sup>(1)</sup> Bundesrat, 353<sup>e</sup> séance, 5 juin 1970.

<sup>(2)</sup> Bundesrat, 358<sup>e</sup> séance, 13 novembre 1970.

**CHAPITRE III**

**FRANCE**

### **Partis et groupes politiques représentés au Parlement français**

UDR	Union des démocrates pour la République
RI	Républicains indépendants
PS	Parti socialiste
PDM	Progrès et démocratie moderne
PCF	Parti communiste français
Gauche dém.	Gauche démocratique
CRARS	Centre républicain d'action rurale et sociale
UCDP	Union centriste des démocrates de progrès

## I — ASSEMBLÉE NATIONALE

Le 13 mai 1970, le gouvernement a décidé de soumettre à l'Assemblée nationale deux projets de loi autorisant d'une part la ratification du traité du 22 avril 1970 et d'autre part l'approbation de la décision du 21 avril 1970 <sup>(1)</sup>.

Le 10 juin, M. Foyer (UDR), président de la Commission des lois constitutionnelles, a déposé une proposition de loi constitutionnelle tendant, par dérogation à l'article 54 de la Constitution, à autoriser la ratification des textes cités <sup>(2)</sup>.

Le premier ministre a saisi, le 11 juin 1970, le Conseil constitutionnel de la question de savoir si le traité du 22 avril et la décision du 21 avril comportaient ou non des clauses contraires à la Constitution.

Le Conseil constitutionnel a délibéré sur cette question dans sa séance du 19 juin

et a rendu une décision déclarant que les textes ne comportaient pas de clause contraire à la Constitution. Cette décision frappait de caducité la proposition de loi constitutionnelle formulée par M. Foyer <sup>(3)</sup>.

Entre temps, M. de la Malène (UDR) a établi le rapport au nom de la commission des affaires étrangères. Ce rapport a été distribué le 9 juin <sup>(4)</sup>.

Les deux projets de loi ont été examinés par l'Assemblée nationale au cours de la séance du 23 juin. Ils ont été adoptés par 420 voix contre 34 et 4 abstentions <sup>(5)</sup>.

Au cours des débats, la question préalable a été posée par le groupe communiste sur la constitutionnalité des deux projets. Elle a été repoussée par 438 voix contre 35.

### 1. L'avis de la commission des lois constitutionnelles

Un premier examen des deux projets par la commission des lois constitutionnelles de l'Assemblée a soulevé une controverse constitutionnelle.

Son président, M. Foyer, a estimé que la ratification des projets ne pouvait intervenir préalablement à une révision de la Constitution française. Il considérait que les dispositions proposées avaient pour effet de déléguer à une instance internationale une compétence qui, aux termes de la Constitution, appartient au seul Parlement français. M. Foyer appuyait son argumentation sur l'article 34, qui dispose, d'une part, que la loi est votée par le Parlement, d'autre part, que la loi « fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts de toutes natures ». En conséquence, la ratification aurait, selon lui, pour effet d'apporter une dérogation à l'un des principes posés par la Constitution.

<sup>(1)</sup> Assemblée nationale, seconde session ordinaire 1969-1970, doc. n° 1133 et 1134.

<sup>(2)</sup> Idem, doc. n° 1232.

<sup>(3)</sup> Journal officiel, Débats 24 juin 1970, n° 57 AN, p. 2950.

<sup>(4)</sup> Assemblée nationale, seconde session ordinaire 1969-1970, doc. n° 1197 et 1198.

<sup>(5)</sup> Journal officiel, Débats 24 juin 1970, n° 57 AN, p. 2912.



Estimant que l'approbation des deux projets devrait être subordonnée à une révision, M. Foyer a déposé le 10 juin une proposition de loi constitutionnelle qui tendait, par dérogation à l'article 54, à autoriser la ratification des deux textes.

S'agissant d'une proposition de loi constitutionnelle, ce texte devait être soumis au Parlement réuni en congrès à Versailles.

## 2. La décision du Conseil constitutionnel

Le 19 juin, le Conseil constitutionnel, saisi d'urgence par le gouvernement sur la constitutionnalité des deux projets de loi déposés en vue de ratifier les accords sur le financement des Communautés européennes, a estimé que ces projets ne comportaient pas de clause contraire à la constitution :

« En ce qui concerne le traité signé à Luxembourg le 22 avril 1970, 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 :

considérant que ce traité ne contient que des dispositions relatives au fonctionnement interne des communautés modifiant la répartition des compétences entre les divers organes de celles-ci et qu'il n'affecte pas l'équilibre des relations entre les Communautés européennes, d'une part, et les États membres, d'autre part;

considérant, au surplus, que les engagements contenus dans les dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel ne prennent effet qu'après le dépôt du dernier instrument de ratification et qu'ils ont donc le caractère d'engagements réciproques;

considérant, en conséquence, qu'ils ne peuvent être contraires à aucune disposition de la Constitution;

en ce qui concerne la décision du Conseil des Communautés européennes du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés :

considérant qu'il résulte des dispositions tant du traité de Paris du 18 avril 1951 que des traités de Rome du 25 mars 1957, que le développement des Communautés européennes prévoit, notamment, pour le financement de leur budget, sous réserve du respect des procédures prévues par les stipulations des traités susmentionnés, le passage progressif d'un système de contribution des États membres à un régime de ressources propres; que lesdits traités ont été régulièrement ratifiés et publiés et sont, dès lors, entrés dans le champ d'application de l'article 55 de la Constitution;

considérant que la décision du 21 avril 1970, qui recommande le remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés, a le caractère d'une mesure d'application des dispositions sus-rappelées des traités instituant les Communautés européennes, dès lors qu'elle est prise dans les conditions prévues notamment à l'article 201 du traité instituant la Communauté économique européenne et à l'article 173 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, c'est-à-dire conformément aux règles constitutionnelles respectives des États membres; que l'application de ces règles exige que l'adoption des dispositions prévues par ladite décision qui, sur certains points, porte sur des matières de nature législative telles qu'elles sont définies à l'article 34 de la Constitution, soit subordonnée, conformément à l'article 53, à l'intervention d'une loi; que la condition de réciprocité susmentionnée se trouve remplie;

considérant en conséquence, et sous réserve de son approbation par la loi, que ladite décision n'est pas en contradiction avec la Constitution;

considérant, d'ailleurs, que la décision du 21 avril 1970 prend place dans un ensemble de mesures d'exécution liées à l'établissement d'une politique commune; qu'elle ne saurait donc avoir par elle-même valeur de principe;

considérant que, dans le cas de l'espèce, elle ne peut porter atteinte, ni par sa structure, ni par son importance, aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale,

décide :

Article 1 — Le 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, signé à Luxembourg le 22 avril 1970 ainsi que la décision du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés ne comportent pas de clause contraire à la Constitution. »

### 3. Les débats en séance plénière

M. de la Malène (UDR), rapporteur de la commission des affaires étrangères, après avoir rappelé les principales étapes de la politique agricole commune, a indiqué que c'était à la suite de la mise au point du règlement financier définitif que le 21 avril 1970, le Conseil de ministres de la Communauté avait décidé de regrouper l'ensemble des dépenses communautaires — mises à part les dépenses du Fonds européen de développement pour les États associés — dans un budget unique entièrement financé par les ressources propres de la Communauté.

Le rapporteur a ensuite exposé le mécanisme financier adopté, tant dans sa phase dérogatoire que dans sa phase définitive, précisant notamment qu'en 1975, 4 milliards de francs seront transférés du budget français à la Communauté.

Le rapporteur en vient au traité du 22 avril 1970. Conséquence directe de la décision précédente, ce traité accorde l'autonomie financière à la Communauté et rend nécessaire l'organisation d'un contrôle budgétaire, qui ne peut être exercé que par l'Assemblée parlementaire européenne.

« Il serait contraire aux principes traditionnels de la démocratie parlementaire que les gouvernements décident seuls, et sans l'intervention de représentants élus, du montant des ressources financières à réunir et de l'emploi qu'il convient d'en faire.

L'intervention parlementaire est indispensable pour assurer un contrôle de l'utilisation des ressources. Or, l'Assemblée parlementaire européenne est dans la Communauté l'institution qui, seule, peut être investie de ce contrôle ...

Il faut ajouter que les pouvoirs de l'Assemblée seront accrus aussi dans le domaine du contrôle puisque, comme le Conseil, elle devra donner désormais décharge à la Commission sur l'exécution du budget ... »

Quant au problème posé par le droit de l'Assemblée de rejeter ou non globalement le budget, au cours de la phase définitive, M. de la Malène a développé les arguments suivants :

« A ce dernier stade de la procédure, l'assemblée a-t-elle le droit de rejeter globalement le budget afin de provoquer la présentation de nouvelles propositions par le Conseil? Cette question a fait l'objet d'une longue discussion au sein de l'assemblée parlementaire européenne. Notre

collègue Spénale, qui préside la commission des finances et des budgets, a soutenu la position de cet organisme, qui estime que, pour la période définitive, il est impossible de ne pas obtenir, sur 96 % de la masse budgétaire, au moins un pouvoir de négociation dont la garantie minimale serait constituée par le droit de rejeter globalement le budget.

Le rapporteur de l'Assemblée parlementaire européenne a soutenu que le rejet global du budget n'entraînerait aucune impasse ni politique, ni financière, ni technique.

La commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, saisie de ce problème, a estimé que ce qui importait était de savoir non pas si cette formule offrait ou non des inconvénients, mais si le traité permet un vote global ayant une signification budgétaire. Finalement, à l'unanimité des présents, elle a estimé que le libellé même du paragraphe 6 de l'article 203 interdit précisément un tel vote. Voici en effet ce qu'il dispose :

« Dans un délai de quinze jours après communication dudit projet de budget, l'assemblée, informée de la suite donnée à ses propositions de modification, statue, à la majorité des membres qui la composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, sur les modifications apportées par le conseil à ses amendements et arrête en conséquence le budget. Si, dans ce délai, l'assemblée n'a pas statué, le budget est réputé définitivement arrêté. »

Votre commission a estimé que ce texte ne permettait pas d'ambiguïté et que, notamment, l'emploi de la locution « en conséquence » signifie clairement que l'arrêt du budget est la conséquence de la décision prise par l'assemblée sur les crédits dits facultatifs.

D'autre part, votre commission n'a pas manqué de noter que, face à une description minutieuse — c'est le moins qu'on puisse dire — et très complexe de la procédure budgétaire, il était impossible d'expliquer l'absence de toute indication quant aux conséquences d'un rejet global dans l'hypothèse où ce rejet global aurait été voulu.

Il est vrai qu'à ce débat sur la possibilité d'un vote d'ensemble ayant signification budgétaire un autre débat est lié, qui porte, celui-là, non plus sur la possibilité d'un vote sur l'ensemble, mais sur la signification de ce vote. Au lieu d'y voir un rejet global du budget rouvrant la procédure, ce vote pourrait être compris — d'après les tenants de cette thèse — comme un jugement politique d'ensemble émis par l'assemblée sur la politique générale du conseil dont le budget en cause serait considéré comme la traduction.

Dans cette hypothèse, alors, oui, le vote pourrait être possible, mais il ne devrait en aucun cas être compris comme faisant partie de la procédure budgétaire et comme ayant, vis-à-vis de celle-ci une valeur juridique ... Il ne faut en aucun cas essayer de trouver dans ces textes un autre objectif, que certains peut-être ont espéré ou voulu y voir, celui d'utiliser la conjoncture pour modifier l'équilibre institutionnel des communautés, au profit, à la fois, de l'assemblée et d'une certaine conception politique de la construction européenne. Ce qu'il importe au contraire de souligner, c'est la volonté expressément manifestée de ne pas porter atteinte à l'équilibre actuel des compétences et aux mécanismes de formation du droit communautaire ... »

M. *Schumann*, ministre des affaires étrangères, a déclaré notamment : « C'est bien parce que des « solidarités de fait » ont été créées que nous vous proposons aujourd'hui d'abord — et c'était pour nous la condition de tout l'ensemble — de remplacer les contributions financières des États membres par des ressources propres aux communautés; ensuite, de tirer les conséquences budgétaires de cette substitution dont la portée institutionnelle et politique, loin d'être incalculable, doit être d'autant mieux et d'autant plus rigoureusement calculée qu'elle est plus considérable ... »

Dès lors que les contributions des États membres seront remplacées, dans quelques années, par des ressources propres, comme le dit l'exposé des motifs, « la question d'un contrôle parle-

mentaire de ces ressources et, donc, celle d'un accroissement des pouvoirs budgétaires de l'Assemblée européenne se trouvent posées ... ».

Quatre idées directrices ont guidé notre chemin.

Première idée : la répartition des compétences entre les institutions communautaires n'est pas modifiée. Elle demeure telle qu'elle a été fixée par les traités. Nous avons, en effet, pris soin, d'emblée puis à chaque pas, de distinguer deux catégories de dépenses. D'une part, celles qui résultent obligatoirement des traités ou des actes pris pour l'application des traités. D'autre part, celles qui ne sont pas obligatoires et qui ne représentent, bien entendu, qu'une faible proportion des dépenses totales, en tout cas moins de 5%.

J'ai entendu dire qu'il y avait là l'ouverture d'une porte. C'est exactement le contraire qui est vrai. La distinction entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires a eu pour objet et a pour effet de fermer la porte.

Pour ce qui concerne les dépenses non obligatoires, l'Assemblée a le droit d'amendement et acquiert le dernier mot. Pour ce qui concerne les dépenses obligatoires, l'Assemblée a, certes, un droit de contrôle, c'est-à-dire un devoir de vigilance, puisqu'elle peut présenter des propositions de modifications; mais le conseil reste souverain. On nous l'a beaucoup reproché en dehors de cette enceinte ...

Deuxième idée : de nouvelles compétences sont dévolues à l'Assemblée : à l'issue de la procédure budgétaire, elle arrête définitivement le budget à la majorité des trois cinquièmes. Mieux : elle peut, dans certaines limites, augmenter les dépenses non obligatoires, même si la marge d'augmentation du budget qui s'impose à toutes les institutions a été atteinte. Enfin, ce qui devrait être considéré comme l'essentiel pour des parlementaires comme nous — je dis à dessein « comme nous », bien que je n'aie pas pour le moment l'honneur d'appartenir à votre Assemblée — elle participe au contrôle de l'exécution du budget.

Troisième idée : chacun convient qu'il doit y avoir un parallélisme entre l'accroissement des pouvoirs budgétaires de l'Assemblée et l'entrée en vigueur de la décision sur les ressources propres.

C'est même ce parallélisme qui définit toute la philosophie du système et qui surplombe tout le débat. Cette exigence, je le répète, découle bien évidemment de l'esprit même du système.

Il faut donc qu'une période transitoire soit prévue jusqu'en 1975. Or, pendant cette période transitoire, l'Assemblée pourra proposer des modifications aux dépenses non obligatoires. Si ces modifications ont pour conséquence d'augmenter les dépenses, il faudra, pour les approuver, la majorité qualifiée du conseil. Si elles n'ont pas pour conséquence d'augmenter les dépenses, la majorité qualifiée du conseil devra être atteinte non plus pour les approuver, mais pour les rejeter.

Enfin, quatrième et dernière idée directrice, le Conseil est convenu, d'une part, de ne pas modifier le budget de l'Assemblée pendant la période transitoire, d'autre part, d'instituer dans la procédure budgétaire une collaboration étroite entre les deux institutions. Ce concept, c'est-à-dire — je me répète volontairement — une collaboration étroite entre le Conseil et l'Assemblée, est, en vérité, la clé de tout l'édifice dont nous vous demandons d'approuver le dessin.

Il va de soi que, contrairement à une interprétation tardive, abusive et en vérité, à mon avis, insoutenable, le droit de rejeter le budget en bloc n'est pas dévolu à l'Assemblée parlementaire européenne. Je pourrais vous en faire une démonstration détaillée. Relevons, par exemple, le paragraphe 6 du nouvel article 203. Il est, sur le plan juridique, d'une aveuglante clarté. L'Assemblée, dit-il, statue uniquement sur les modifications apportées par le conseil à ses amendements et arrête, en conséquence, le budget. Comment peut-on, même en torturant les textes, voir là deux

actions consécutives ? La locution « en conséquence » est parfaitement claire. Elle signifie, sans contestation possible, que l'acte par lequel est arrêté le budget est la conséquence implicite et en quelque manière automatique de la décision qu'aura prise l'Assemblée sur les crédits pour lesquels elle dispose du dernier mot ...

La santé même de notre Europe, donc sa croissance, dépend du respect de cet équilibre des pouvoirs sur lequel notre premier devoir est de veiller jalousement. Je dis bien : équilibre des pouvoirs. Car les États membres n'ont rien négligé pour faciliter, sur le budget, un accord entre le Conseil et l'Assemblée ... »

Le ministre a répondu aux critiques émises par le parti communiste à l'encontre des projets de ratification : quant à l'inconstitutionnalité invoquée, M. Schumann a rappelé la décision du Conseil constitutionnel, et quant à l'affirmation que « les français seront contraints de payer des impôts levés par des organismes étrangers, et que ces impôts de consommation frapperont essentiellement les travailleurs et les petites gens », le ministre a déclaré : « En vérité, ces impôts ne frapperont ni les petits ni les gros pour la raison qu'ils n'existeront pas, en d'autres termes qu'aucun impôt ne sera levé par un organisme étranger. Les droits de douane et les prélèvements agricoles ne sont pas des impôts mais des perceptions liées aux dispositions du traité de Rome les plus favorables à l'économie française, celles-là mêmes qui empêchent la rupture à notre détriment de l'équilibre du Marché commun. Quant à la fraction de TVA qui, dans la limite de 1 %, pourra être versée au budget des Communautés, elle ne constitue à aucun égard un impôt levé par un organisme étranger. Qui définira les modalités de l'application de la TVA sur le territoire national ? Vous, Parlement français, et vous seul ...

Ce que vous allez décider en approuvant notre projet de loi, c'est que le gouvernement français pourra, si cela est nécessaire à l'équilibre financier du système qui a été non pas accepté, mais exigé par nous pour la sauvegarde de nos droits essentiels, remettre au budget des Communautés, comme tous les signataires présents et futurs du traité, une partie, minime, du produit de la TVA. S'il y avait lieu de dépasser cette limite impérative d'un point, à qui appartiendrait la décision ? A un organisme européen ? Il n'en a jamais été question. Au gouvernement français ? Pas même ! La décision n'appartiendrait qu'à vous, au Parlement, qui, seul, pourrait éventuellement modifier la nature ou les limites de l'autorisation que le gouvernement lui demande aujourd'hui. »

L'opposition la plus forte à l'adoption des deux textes proposés a été manifestée par le groupe communiste représenté par M. Odru, qui a posé la question préalable, repoussée par 438 voix contre 35.

M. Odru a notamment déclaré : « L'incidence la plus importante des modifications proposées consiste à doter les institutions de la Communauté, à partir de 1975, d'un pouvoir budgétaire propre, sans contrôle des parlements nationaux. Il s'agit d'une véritable délégation de compétence du Parlement français aux institutions de la Communauté qui auront ainsi le droit — je reprends les termes employés par M. de la Malène — « de lever l'impôt en France dans le cadre d'une fourchette et pour une durée illimitée ».

C'est une atteinte directe à la souveraineté nationale, contraire, Monsieur le Ministre, à la Constitution de 1958 et quoi qu'en dise le Conseil constitutionnel dont la décision a été dictée par des raisons politiques ...

Les deux traités que l'on nous présente préparent d'autres abandons par la France de son indépendance nationale.

Il est prévu, par exemple, de renforcer la coordination des politiques économiques à moyen terme et de créer avant une dizaine d'années une véritable union économique et monétaire qui

abandonnerait à un pouvoir « communautaire » toute décision de la France en matière financière et monétaire avec la fixation irrévocable des parités, la réalisation de la libre circulation des capitaux et l'abolition des frontières fiscales.

Les deux projets de loi, en accordant l'autonomie financière à la Communauté, retirent aux parlements nationaux le contrôle direct des recettes communautaires. Comme il s'agit du renversement pur et simple d'un principe traditionnel de démocratie parlementaire, le traité du 22 avril institue un semblant de contrôle parlementaire à l'échelle du Parlement européen pour masquer l'importance considérable du principe qui est rejeté.

L'Assemblée parlementaire européenne composée de 142 membres, désignés — on sait dans quelles conditions — par les parlements de ces États, n'aura en effet que des pouvoirs de décision restreints en matière budgétaire ...

La réalité est, au demeurant, fort simple : à partir de 1975, l'assemblée européenne arrête formellement le budget, les véritables décisions étant prises sans ou malgré elle, au niveau du Conseil de ministres. Elle n'a pas le droit — le ministre des affaires étrangères l'a rappelé tout à l'heure — de rejeter le budget en bloc ...

Le groupe parlementaire communiste s'oppose aux deux projets de loi présentés par le Gouvernement pour des raisons nationales et démocratiques.

L'adoption de ces deux projets marquera un pas de plus et important vers l'intégration européenne. En acceptant de donner des ressources propres à la Communauté, le gouvernement engage la France dans la voie d'un système à caractère supranational, tournant le dos à l'indépendance de notre pays, mettant en cause la souveraineté nationale ... »

M. *Soisson* (RI) a invité l'Assemblée à rejeter la question préalable posée par le groupe communiste.

Après le vote, la discussion générale a repris avec l'intervention de M. *d'Ornano* (RI) : « Les perspectives qui sont désormais rendues possibles pour l'avenir de l'Europe m'inspirent deux réflexions : l'élargissement implique le renforcement des institutions; il n'y aura pas d'Europe sans volonté politique ... La conférence de La Haye, réunie à l'initiative de la France, avait voulu faire progresser l'unification politique. Disons-le tout net : nous n'avons pas le sentiment que, d'une façon générale, on s'engage comme il convient dans cette voie ... »

M. *Spénale* (PS) a démontré qu'il était urgent d'affecter à la Communauté des ressources propres et a même ajouté : « Nous nous trouverons donc assez rapidement devant une tendance au dépassement des recettes aujourd'hui prévues pour les Communautés, par les dépenses ... Le problème central se trouve ainsi posé : le remplacement des contributions financières par des ressources propres implique-t-il une redistribution des pouvoirs budgétaires entre les institutions et, singulièrement, un renforcement des pouvoirs du Parlement européen ? A cette question, chacun répond : oui.

Quelle doit être alors la mesure des pouvoirs budgétaires du Parlement européen ? ...

Certes, en théorie pure et pour éviter tout recul du contrôle parlementaire dans la Communauté, le Parlement européen devrait recevoir pour la détermination et l'emploi des ressources communautaires des pouvoirs équivalents à ceux des parlements nationaux sur les ressources nationales.

En droit concret, c'est plus compliqué. D'abord, parce que les parlements nationaux n'ont pas exactement les mêmes pouvoirs dans les différents États membres, et les procédures y sont différentes parce que la structure des Communautés ne correspond pas à la structure des États membres, alors même qu'ils sont de constitution fédérale.

Enfin, et ceci reste un fait pour l'instant, le pouvoir législatif dans les Communautés appartient à une autre institution que le Parlement, et on ne saurait le lui transférer globalement ni immédiatement ... »

L'orateur a examiné ensuite le droit pour le Parlement européen, droit essentiel pour lui, de rejeter en bloc le budget en cas d'objection grave, afin de provoquer de nouvelles propositions budgétaires du Conseil : « Monsieur le Rapporteur de la commission des affaires étrangères, dans les pages 39, 40 et 41 de son rapport, a expliqué que ce droit de rejet ne lui paraissait pas opportun et que, de toute façon, le paragraphe 6 de l'article 203 nouveau ne l'avait pas prévu ... » En fait, le Parlement européen, ne pouvant pas et ne voulant pas renverser le Conseil, doit trouver dans le rejet du budget un pouvoir de contestation, et l'important est de savoir si, finalement, le paragraphe 6 de l'article 203 nouveau interdit ou non un vote global sur l'ensemble.

« Je dois rappeler ici que le Parlement européen et la Commission des Communautés ont estimé que le droit d'arrêter le budget, prévu au paragraphe 6, implique celui de le rejeter. C'est un point de vue. Je ne dis pas que nous ayons raison de le soutenir. Le paragraphe 7 renforce cette interprétation en ce sens qu'on ne peut demander au président du Parlement européen de constater l'arrêt d'un budget que l'assemblée qu'il représente et sans laquelle il n'est rien a refusé d'arrêter.

Le rapport pose ensuite la question suivante, que vous avez reprise, Monsieur le Ministre : « Face à une description minutieuse de la procédure budgétaire, comment s'expliquer l'absence de toute indication en ce qui concerne les conséquences d'un rejet global d'ensemble ? » Je réponds : c'est parce qu'il n'est pas besoin de prévoir quoi que ce soit. Il existe une procédure de douzièmes provisoires dans les Communautés ...

Pour en finir avec cette question, je dirai que le rapporteur admet — il est vrai — la possibilité d'un rejet global du budget qui devrait alors être compris comme un jugement sur la politique générale du Conseil, dont le budget serait alors considéré comme la traduction. Mais ce vote ne devrait pas être compris comme faisant partie de la procédure budgétaire et ayant vis-à-vis de celle-ci une valeur juridique.

Je ne puis me rallier à ce point de vue. L'argument déterminant à cet égard me paraît devoir être tiré de l'article 4 de la décision du 21 avril, et non du traité du 22 avril, relative aux ressources propres.

A l'alinéa 2 du paragraphe 1 de cet article, il est écrit : « S'agissant de la fixation du taux annuel de TVA, ce taux est fixé dans le cadre de la procédure budgétaire. »

Je signale qu'il y a finalement des dispositions de caractère budgétaire dans l'article 4.

La phrase suivante est ainsi conçue :

« Toutefois, si, au début d'un exercice, le budget n'a pas encore été arrêté, le taux précédemment arrêté reste applicable jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouveau taux. »

Cela montre que le Conseil, en élaborant deux textes qui se complètent et qui s'éclairent mutuellement a admis qu'au début d'un exercice le budget pouvait ne pas être arrêté ...

Or, il n'y a qu'une hypothèse qui permette d'envisager cette éventualité : c'est que le Parlement puisse rejeter globalement le budget ...

En effet, si l'on considère les délais inscrits aux paragraphes 4, 5 et 6 du nouvel article 203, chaque phase de la procédure budgétaire s'accomplit impérativement et au besoin par forclusion dans un délai maximum qui place la décision finale, c'est-à-dire l'arrêt du budget, au 20 décembre.

Et il est prévu d'autre part : si le Parlement européen n'a pas statué dans ce délai, le budget est définitivement arrêté.

Donc, s'il n'a pas statué, le budget est arrêté au 20 décembre. Et la seule hypothèse dans laquelle il ne peut pas être arrêté c'est que le Parlement ait statué mais négativement. Il y a donc une hypothèse et une seule pour que le budget ne soit pas arrêté au début de l'exercice, c'est le rejet global du budget ...

En pratique, pour moi, l'intérêt du problème réside ailleurs. Il est en effet douteux qu'en ce qui concerne la période définitive, le traité du 22 avril devienne jamais d'application intégrale dans sa forme actuelle.

En effet, la Commission européenne s'était désolidarisée du Conseil en cette affaire et partage l'interprétation du Parlement européen; le Conseil, de son côté, s'est engagé à examiner ces propositions <sup>(1)</sup> dans le cadre de la procédure prévue à l'article 236 du traité et à la lumière des débats qui auront lieu dans les parlements des États membres; à telle enseigne que ce que nous débattons aujourd'hui, ce n'est pas seulement la ratification du traité de Luxembourg, mais encore les améliorations qui seront apportées à ces accords avant qu'ils ne viennent en application en 1975.

Aussi attacherons-nous beaucoup d'importance aux points de vue des groupes sur l'amélioration à apporter dans l'avenir aux textes en cours d'approbation ... »

M. Spénale a déclaré que son groupe votera pour les textes en discussion. Il a terminé son exposé en ces termes : « La révision en cours comporte des conséquences immédiates considérables : par l'institution des ressources propres, les Communautés consolidées franchissent cette fois un véritable point de non-retour, elles atteignent la majorité légale, elles deviennent, selon les termes du président Harmel, « une institution politique ».

Les conséquences dynamiques nous paraissent tout aussi importantes. Dès l'instant où les contributions nationales disparaissent, les parlements nationaux n'ayant plus compétence de droit sur le budget des Communautés, la mise en harmonie du droit et du fait comporte pour le moins trois conséquences dynamiques.

Premièrement, le Parlement européen devra — fût-ce progressivement — exercer seul la totalité du contrôle parlementaire.

Deuxièmement, le pouvoir législatif, dans la mesure où il est principalement à l'origine des dépenses, ne pourra plus être exercé par les seuls gouvernements des États membres rassemblés au Conseil; des pouvoirs législatifs devront progressivement revenir au Parlement européen.

Troisièmement, il n'existera plus de justification tirée du droit communautaire pour que les représentations nationales au Parlement européen soient l'émanation exclusive des parlements nationaux ... »

M. *Triboulet* (UDR) lui a succédé à la tribune, rappelant le rôle joué par la France dans l'intégration européenne et la volonté française d'aboutir à une Europe politique, la règle de l'unanimité demeurant le seul moyen d'aboutir à des accords positifs.

« Lorsque nous avons défendu, depuis plusieurs années, l'achèvement du Marché commun, c'est-à-dire l'achèvement de cette politique agricole commune, son financement définitif, qui est en cause aujourd'hui, nous avons toujours ajouté que nous souhaitions encore un approfondissement. Cela veut dire aller plus loin, et c'est la politique commerciale, la politique économique, la politique monétaire. Et pourquoi? Mais parce que jamais l'union démocratique européenne, jamais les députés qui la composent, jamais la majorité gaulliste de cette Assemblée ne se sont

(1) Voir déclaration du Conseil annexée au traité du 22 avril 1970.



résignés à ce que l'Europe fût purement économique. Nous avons toujours espéré que cette Europe des Six atteindrait le niveau politique, et toutes les initiatives en ce sens ont été prises par la France. Elles ont été freinées par qui ? Par un certain nombre de nos partenaires qui voulaient l'élargissement à l'Angleterre avant de faire une Europe politique.

Mais nous qui sommes toujours restés fidèles à notre doctrine, nous avons toujours voulu une Europe politique, et nous savions parfaitement qu'en achevant le Marché commun, en créant un très grand nombre de règlements agricoles, en y ajoutant peu à peu des règlements sociaux, traitant d'un certain nombre de professions libérales par exemple, en créant toute une législation, toute une réglementation européenne, peu à peu nous contraignons l'Europe des Six à aller jusqu'au niveau politique, ce que nous avons toujours souhaité ...

Il faut qu'en toute souveraineté chacun décide peu à peu d'avancer dans la voie de l'Europe. Tous les progrès qu'a pu faire l'Europe, elle les a faits parce que la France a imposé, depuis un certain nombre d'années, la règle de l'unanimité, et, contrairement à ce qu'on peut penser, c'est cette règle qui a fait de l'Europe des Six ce qu'elle est aujourd'hui ...

Si les États sont contraints d'accepter des décisions prises à la simple majorité, et à plus forte raison par une commission de hauts fonctionnaires, on ne réalisera pas l'Europe. En fin de compte, si l'Europe se fait, c'est parce que, sur tous les problèmes essentiels, nous avons exigé que chacun fît des concessions pour aboutir à l'unanimité.

Sans doute, on n'obtient pas des décisions aussi franches et claires que certains le souhaiteraient. Elles résultent de compromis, de concessions mutuelles, oui, mais elles sont appliquées. Toutes les décisions de l'Europe agricole, par exemple, qui sont tellement importantes et difficiles à supporter pour chacun des États, sont appliquées actuellement chez les Six, parce qu'elles ont été prises à l'unanimité, et par concessions réciproques ...

Voilà notre doctrine sur la méthode à appliquer. C'est en toute souveraineté que chaque État doit faire les concessions nécessaires pour aboutir à l'Europe ...

Les institutions actuelles prévues par le traité de Rome, faites pour gérer une Communauté économique, ne peuvent vraiment pas supporter une communauté politique véritable.

Si donc, dans cet avenir dont parlait M. Spénale à la fin de son intervention, on veut aller plus loin vers l'Europe à six ou l'Europe à dix, nous sommes d'accord, mais ce ne sera qu'avec le consentement formel des gouvernements intéressés qui en auront délibéré chacun devant leur parlement. Il importe que chaque représentation nationale puisse se prononcer en toute clarté sur un nouveau traité, qui permettrait alors d'avoir sans doute des institutions plus représentatives et d'aller peut-être plus avant dans certains secteurs.

Ainsi, dans cette construction de l'Europe, nous restons fidèles à la formule du ministre : c'est les mains libres qu'il faut construire, c'est-à-dire en toute souveraineté, en toute clarté.

On a souvent parlé de l'Europe des patries. Ce que nous avons toujours voulu, c'est l'Europe des peuples, l'Europe qui ait le consentement populaire ... »

M. Triboulet a précisé que dans cet esprit il avait fait au Parlement européen, le 3 février 1970, une proposition extrêmement limitée et claire : il faudrait au moins que sur l'ensemble du budget des Communautés, le Parlement européen soit appelé à voter par oui ou par non ; que s'il y avait refus de l'ensemble du budget, celui-ci soit renvoyé devant le Conseil de ministres ; que du moins il y ait une navette entre le Parlement et le Conseil. On accepterait alors que pour 95 % des dépenses, le dernier mot appartienne au Conseil de ministres. A ce moment du discours de M. Triboulet, le ministre des affaires étrangères a répondu : « Sur ce point, vous avez satisfaction. »

M. Rossi (PDM) a notamment déclaré : « Si l'autonomie budgétaire est un événement réellement capital dans la vie des Communautés, en revanche, les pouvoirs accordés au Parlement européen sont relativement modestes ... »

L'autonomie proclamée aujourd'hui cesserait si les recettes se révélaient insuffisantes et s'il fallait recourir à nouveau aux subventions nationales...

Pour ce qui concerne les pouvoirs du Parlement européen, je veux tout de suite ramener le problème à ses véritables dimensions ... Le Parlement n'obtient de pouvoirs budgétaires que sur 3 ou 4 % de l'ensemble des dépenses communautaires, c'est-à-dire sur les dépenses administratives et l'information. Or, chacun sait que les dépenses administratives ont un caractère tellement rigide que la marge d'action du Parlement se réduira à peu de chose ...

Et je reste très désappointé qu'on n'ait pas voulu accorder au Parlement, au terme de la longue période de procédure prévue, le droit de refuser globalement le budget. C'est là un problème à la fois d'efficacité et de principe.

L'efficacité prendrait une autre dimension dès lors que par la menace d'un vote défavorable, l'Assemblée européenne bénéficierait d'un droit supplémentaire de négociation ...

C'est sur le plan des principes que l'affaire prend tout son relief. Elle se résume ainsi : quel contrôle voulons-nous assurer des sommes importantes qui, désormais, seront communautaires et échapperont au contrôle des parlements nationaux ? Quelle place voulons-nous donner au Parlement européen ?

Personne ne fera à mon groupe le reproche de souhaiter un régime d'assemblée au niveau européen ...

Nous souhaitons voir, en face du Parlement, un ensemble exécutif — Conseil-Commission — réellement fort, ce qui est vraiment l'opposé du régime d'assemblée.

Du reste, nous n'avons cessé de réclamer l'élection du Parlement européen au suffrage unis versel, tout à la fois pour provoquer dans l'opinion cette conscience européenne dont on nous a objecté, à chaque initiative que nous présentions, qu'elle devait être préalable à de nouveaux pas dans l'édification européenne, et aussi pour donner à l'Assemblée de Strasbourg un prestige supplémentaire ... »

M. Vendroux (UDR) n'a pu se prononcer pour les textes en raison des deux inquiétudes qu'avait fait naître en lui la Conférence de La Haye :

« La première concernait le rôle de la Commission européenne dont plusieurs d'entre nous craignaient qu'elle fût mise en mesure, par des procédures ou des complaisances nouvelles, d'empiéter peu à peu sur les responsabilités et les pouvoirs du Conseil de ministres.

C'est pourquoi nous avons été heureux de relever, s'il faut en croire les informations publiées après la récente réunion des gouvernements à Luxembourg, que les négociations avec les pays candidats à l'entrée dans le Marché commun seraient menées, pour les Six, par le président en exercice du Conseil. Il importe, en effet, que l'action des Communautés européennes n'échappe en aucune façon à l'autorité du Conseil de ministres dont les membres restent individuellement responsables devant leurs parlements nationaux ...

La seconde inquiétude avait trait à l'extension des pouvoirs de l'Assemblée parlementaire européenne. Cette inquiétude se trouve malheureusement confirmée par une disposition particulière de l'accord qui nous est soumis ...

Le remplacement des contributions financières par des ressources propres aux Communautés implique certes le renforcement du pouvoir de contrôle de l'Assemblée européenne pour des raisons

de simple logique que personne ne songe à contester. Mais il en va autrement du pouvoir de décision qui lui est octroyé en matière de budget. Il lui sera donc possible, dans l'avenir, d'amender les propositions du Conseil, d'imposer une légère augmentation des dépenses administratives entraînant, par voie de conséquence, une augmentation des recettes contre la volonté éventuelle des gouvernements et en dehors de tout contrôle des parlements nationaux, désormais impuissants en ce domaine.

On souligne volontiers que le pouvoir porte seulement sur des sommes jugées insignifiantes, c'est vrai, puisqu'elles sont limitées à 4% du budget administratif total. Il est vrai également que le chèque en blanc est plafonné. Mais ce n'est pas le montant de cette petite gratification laissée à la discrétion de l'Assemblée européenne qui nous inquiète; c'est, à travers elle, la reconnaissance d'une prétention soutenue depuis vingt ans par les partisans de l'intégration et de la supranationalité et qu'au contraire la majorité d'entre nous a fermement combattue, dans cet hémicycle comme dans celui de Strasbourg.

Bien sûr, il ne s'agit que d'un tout petit germe, d'un minuscule embryon, mais il est peu d'exemples que les embryons ne se soient développés, et parfois jusqu'à devenir des monstres ...

Ce que nous craignons, c'est que d'autres après vous, dans un temps que je souhaite aussi lointain que possible, n'excipent de cette première concession pour s'acheminer peu à peu vers une extension des pouvoirs budgétaires du Parlement européen — il suffit d'entendre M. Spénale en parler pour en être convaincu — au détriment des parlements nationaux et qu'on n'en arrive, en définitive, à ce pouvoir d'assemblée dont certains rêvent avec ivresse et que, pour notre part, nous considérons comme totalement incompatible avec les principes qui ont inspiré la V<sup>e</sup> République ...

Nous maintenons, pour les années qui viennent, que tout pouvoir de décision octroyé à l'Assemblée européenne, aussi insignifiant soit-il, constitue une erreur fondamentale ...

Je ne puis m'empêcher de déplorer que la dévolution au Parlement européen d'un pouvoir certes encore minuscule, mais ambitieux, constitue, aussi légère soit-elle, une première atteinte à notre souveraineté nationale ... »

M. *Habib-Deloncle* (UDR) a voté le projet et exposé sa conception des Communautés européennes : « Il existe des gens tenaces qui caressent depuis des années l'idée qu'un beau jour la Commission européenne, que l'on appelle abusivement et systématiquement « l'exécutif » et à qui le traité a attribué une certaine responsabilité devant l'Assemblée parlementaire européenne, deviendra le gouvernement fédéral de l'Europe, au terme d'une marche que l'on essaye d'accélérer et dont, tour à tour, les présidents de la Commission semblent vouloir presser le pas.

A ce moment-là, l'Assemblée parlementaire européenne, élue désormais au suffrage universel, deviendrait la première chambre de ce parlement fédéral, le Conseil de ministres s'acheminant tout doucement vers ce rôle effacé que la constitution de la République fédérale allemande donne à l'assemblée que l'on appelle là-bas le Bundesrat.

Ainsi nous dit-on, dans certains débats, que le pouvoir législatif est actuellement partagé, dans la Communauté, entre le Conseil de ministres et le Parlement et que le pouvoir exécutif serait détenu par la Commission. Je répète ici, de la façon la plus nette et la plus ferme, ce que j'ai souvent déclaré à Strasbourg, mais en parlant cette fois au nom de notre groupe unanime : nous ne consentirons jamais à ce schéma ...

Comment, nous dira-t-on, acceptons-nous alors la ratification de ce traité? C'est que nous ne l'inscrivons pas dans ce processus institutionnel mais dans un autre dont je suis ici justement

pour souligner la continuité avec la politique antérieure, celle qui a consisté à faire du Marché commun, non pas une simple union douanière dans le domaine industriel, mais une véritable communauté ayant en particulier une politique agricole ...

Nous n'aurions, nous, pas vu d'objection, bien sûr, à transférer au Conseil de ministres la disposition des ressources propres. Nous avons toujours considéré que ce n'était pas la Commission qui était l'exécutif des Communautés, mais le Conseil de ministres ...

Mais si la conception, la philosophie que nous avons des pouvoirs, la hantise que nous avons du régime d'assemblée, hantise non pas gratuite, mais fondée sur une bien longue et triste expérience, nous donnent à cet égard beaucoup de liberté d'esprit, nous nous sommes trouvés devant des partenaires qui n'avaient pas les mêmes habitudes ni les mêmes opinions ...

C'est ainsi que nous avons vu, jour après jour, dans cette Assemblée parlementaire européenne où la confiance de notre Assemblée nous a délégués, combien nos collègues des autres parlements étaient attentifs à ce que ceux qui, dans les institutions de la Communauté, représentent l'émanation des parlements nationaux, soient associés à une certaine forme de décision quant à la disposition de ces ressources.

C'est là, je crois, que vous avez eu parfaitement raison d'établir parmi les dépenses une distinction dans une proportion qui n'est pas fixée arbitrairement, mais qui résulte de leur nature ...

Le taux actuel de 4% sera demain de 3,5 ou 3%, non pas parce que les dépenses de fonctionnement diminueront, mais parce que les dépenses de la politique agricole augmenteront infiniment plus vite ... »

M. de Broglie (RI), président de la commission des affaires étrangères, a déclaré : « Nous avons aujourd'hui le sentiment d'un acte capital de consolidation qui nous situe dans un ensemble qui existe et qui pèse, mais qui nous paraît cependant tout à la fois inéluctable et insaisissable.

Traduisons cela en une approximation politique qui se situe, bien sûr, dans une conception d'États responsables : l'Europe règne, elle ne gouverne pas ...

Nous voici devant l'ébauche d'une autonomie financière extra-nationale et en même temps contrôlée par le Conseil de ministres. Et nous voici appelés à une ratification qui n'est pas seulement celle d'un texte, mais celle d'un double cheminement : le premier vers l'union économique et le second vers l'élargissement ...

Le renforcement de la Communauté, c'est essentiellement le renforcement de ses institutions ...

Désormais, le rôle de la Commission deviendra nécessairement plus essentiel encore, et plus écrasant. Sa composition, ses méthodes, sa qualité deviennent des problèmes importants. Ne faudra-t-il pas en venir à ne désigner que son président, et laisser ce dernier librement composer son équipe selon les seules données de la compétence et de l'efficacité ?

Ce vote est, par-dessus les textes, un vote politique. C'est une sorte de loi d'orientation. Il fixe, dans l'immédiat, l'Europe de la coordination continue. Il appelle, pour l'avenir, la constitution d'un ensemble politiquement associé et organisé. Il adhère au concept d'une substitution progressive des souverainetés isolées à des formes futures de disciplines communes des États, préservatrices de nos diversités. »

M. Bousquet (UDR) a dit notamment : « Nous allons émettre un vote dont l'importance est décisive. Si ce vote doit être positif, alors toutes les chances sont ouvertes, toutes les possibilités s'offrent. Si, au contraire, nous devons émettre un vote négatif, ce serait un résultat désastreux.

Un vote positif sur l'achèvement aura non seulement pour conséquence de faciliter le développement du Marché commun, de revigorer nos peuples, mais il nous permettra d'assurer l'approfondissement de la Communauté. »

A propos du développement des Communautés européennes, M. Bousquet a encore déclaré : « La tâche de l'élargissement qui nous attend est pleine de complexités, d'incertitudes et de points d'interrogation. Pour réussir, il faut partir de l'acquis, c'est-à-dire de l'achèvement, et le préserver quoi qu'il arrive ... Une association politique des Dix pourra demain, si elle réussit, constituer pour l'Europe indépendante, à la veille du départ éventuel des États-Unis de notre continent, une base nouvelle assurant l'avènement nécessaire de cette politique d'équilibre dont parlait le président Nixon. Cette politique, nous devons, j'y insiste, la mettre en œuvre peu à peu en progressant le moment venu dans la voie de la coordination politique, mais lorsque l'élargissement économique sera réalisé. »

M. *Schumann*, ministre des affaires étrangères, a clôturé le débat en répondant aux divers orateurs intervenus dans la discussion et a dit notamment : « Au point où nous en sommes, nous ne pouvons pas savoir comment le problème des institutions politiques se posera dans la perspective de l'élargissement ». A M. Spénale, le ministre a répondu : « Il est parfaitement loisible à chacun d'exprimer le souhait que, dans un avenir plus ou moins lointain, le pouvoir de l'Assemblée parlementaire européenne s'étende jusqu'à l'acceptation ou au rejet global du budget. J'ai dit pourquoi cette thèse me paraissait aventureuse et pourquoi elle offrait, entre autres inconvénients, celui de ne pas tirer la leçon de l'expérience commune à toutes les démocraties parlementaires qui composent précisément la Communauté européenne.

Vous avez évoqué l'hypothèse selon laquelle le budget n'aurait pas été approuvé avant le début de l'exercice budgétaire. La mention de cette hypothèse s'explique aisément : elle vise des dispositions et une procédure destinées à fonctionner à partir de 1975. Il a paru sage, par conséquent, de prévoir le cas où les délais fixés pour les différentes phases du budget ne seraient pas respectés pour tels motifs de force majeure qu'il est impossible de définir précisément mais qu'il est bon de réserver. Cette mention ne peut donc nullement servir à prouver ou à étayer l'interprétation que vous avez développée à cette tribune sur les pouvoirs de l'Assemblée et ne saurait prévaloir contre l'argumentation du président en exercice du Conseil. Je ne dirai pas que celle-ci fait jurisprudence ; je dirai plutôt qu'elle crée la jurisprudence. »

## II — SÉNAT

Le 24 juin 1970, le premier ministre a transmis au président du Sénat les deux projets de loi, adoptés en première lecture par l'Assemblée nationale<sup>(1)</sup>. Le Sénat les a renvoyés à sa commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, qui a désigné M. Legaret (RI) comme rap-

porteur. Celui-ci a déposé son rapport le 25 juin 1970<sup>(2)</sup>.

Les débats en séance plénière ont eu lieu le 29 juin 1970<sup>(3)</sup>.

Les deux projets de loi ont été adoptés par 261 voix contre 18.

### Les débats en séance plénière

Les débats ont porté principalement sur les problèmes suivants : les questions budgétaires proprement dites ; l'évolution de la coopération politique ; les accords de Luxembourg de janvier 1966 ; l'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct.

Sont intervenus successivement MM. Legaret, rapporteur ; Schumann, ministre des affaires étrangères ; Monteil (UCDP) président de la commission des affaires étrangères ; Boucheny (PCF) ; Dardel, au nom du PS.

M. Legaret a déclaré : « La revendication de base de l'Assemblée parlementaire est d'obtenir sur son budget un pouvoir autonome de décision analogue à celui que détient un parlement national sur le budget de l'État.

Sans doute est-elle la première à reconnaître que l'assimilation entre un parlement national et elle-même n'est pas absolument exacte, mais l'argument qu'elle met en avant pour revendiquer ce pouvoir est singulièrement puissant. Il consiste à constater qu'en vertu des présents textes les parlements nationaux se dessaisissent de certains de leurs pouvoirs financiers puisque ressources et dépenses communautaires leur échapperont désormais.

Évoquant alors la règle démocratique traditionnelle d'après laquelle seules des assemblées élues peuvent déterminer l'assiette et le montant de l'impôt perçu sur les contribuables, elle estime qu'elle représente la seule instance de caractère parlementaire et en tout cas élue qui existe au sein des Communautés européennes, et, par conséquent, qu'à elle seule peut être confié un pouvoir de contrôle, de décision, même sur le budget communautaire.

En effet, pas plus le Conseil de ministres que la Commission n'a le moins du monde un caractère parlementaire, n'est le moins du monde élue, et la revendication des pouvoirs budgétaires par l'Assemblée élue semble difficilement discutable.

(1) Sénat, seconde session ordinaire 1969-1970, doc. n° 308 et 309.

(2) Idem, doc. n° 320 et 321.

(3) Journal officiel, Débats 30 juin 1970, n° 3515, p. 1260.

Si, cependant, l'Assemblée, avec sagesse, a pensé qu'elle ne pouvait immédiatement et sans esprit de recul engager le débat sur ce terrain à l'occasion des textes d'avril dernier, elle a cependant constamment adopté une position intermédiaire consistant à exiger de posséder le pouvoir de rejeter le budget ...

Aussi, est-ce avec une certaine amertume que le président de la commission des finances du Parlement européen a constaté que, même sur ce point, le Conseil de ministres n'avait pas donné satisfaction à l'Assemblée et l'exposé des procédures rappelées plus haut, de même que les déclarations de M. le Ministre des affaires étrangères devant notre commission, confirment ce sentiment, cette constatation. Il faut noter que les orateurs à l'Assemblée européenne ont pris acte de ce que, dans cette réponse négative à leurs revendications concernant la possibilité d'un refus du budget, le Conseil de ministres, par la voix de son président, M. Harmel, n'avait cependant pas totalement repoussé leurs suggestions.

Le Conseil de ministres, tout d'abord, faisait valoir que la question n'était pas actuelle puisqu'elle ne se poserait réellement qu'au 1<sup>er</sup> janvier 1975; le fait de dire qu'une question n'est pas actuelle semble signifier, même sans trop extrapoler, que, si l'on refuse présentement l'examen puisque non actuel, cet examen s'imposera lorsque la question deviendra actuelle, c'est-à-dire au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 1975.

D'autre part, et cela donne à notre débat toute sa mesure, le Conseil de ministres a indiqué qu'il pourrait reprendre le problème « en fonction des débats devant les Parlements nationaux des États membres ».

Les délibérations qui se sont déroulées à l'Assemblée nationale la semaine dernière, qui se déroulent aujourd'hui dans notre assemblée et qui se dérouleront dans les autres Parlements des États membres de la Communauté européenne pèseront donc d'un poids extrêmement important sur la détermination finale au regard des pouvoirs de l'Assemblée parlementaire du point de vue budgétaire. »

Sur la question de l'élection directe au suffrage universel des membres du Parlement européen, le rapporteur a déclaré :

« Au sujet du mode de désignation des membres de l'Assemblée européenne, l'extension projetée des pouvoirs budgétaires à l'Assemblée européenne, l'apparition éventuelle de pouvoirs législatifs pour cette Assemblée, soulèvent le problème de l'autorité qui lui est conférée, autorité que certains jugent aujourd'hui insuffisante du fait de son mode de recrutement, ce qui conduit un grand nombre de bons esprits à estimer que l'Assemblée devrait être désormais élue au suffrage universel direct. Dans cette querelle, il convient tout d'abord de noter qu'il s'agit bien d'une élection au suffrage universel direct. La question de l'élection au suffrage universel est depuis longtemps résolue. En effet, les membres de l'Assemblée européenne, délégués par des parlements nationaux, sont dès à présent élus au suffrage universel, suffrage universel indirect à deux ou trois degrés, notamment pour ceux de nos collègues sénateurs qui siègent à cette Assemblée, mais suffrage universel quand même. Il s'agit de savoir si le suffrage universel doit être direct.

L'élection au suffrage universel direct est envisagée par l'article 138 du traité de Rome, et, le 17 mai 1960, l'Assemblée parlementaire européenne a adopté un projet de convention tendant à réaliser cette élection au suffrage universel direct pour une assemblée de 426 membres, dont 108 Français au lieu de 36 actuellement. L'unanimité ne s'étant pas faite sur ce projet — sur lequel je ne m'étendrai pas — celui-ci a été momentanément abandonné, mais il reste présent et nous pourrions en reprendre la discussion.

Il est certain cependant que l'évolution de l'idée européenne, d'une part, l'accroissement des

pouvoirs de l'Assemblée, d'autre part, conduiront nécessairement, dans un avenir proche, à une révision du problème. »

M. Monteil a d'abord examiné l'évolution de la coopération politique. A ce sujet, il a déclaré :

« Pour autant que nous possédions des renseignements, la réunion qui s'est tenue à Viterbe à la fin mai n'a pas été réconfortante. Quand on pense à ce que représentait le plan Fouchet il y a quelques années, dire qu'en 1970 la coopération politique, l'union politique, consisteront à réunir deux fois par an des conférences des ministres des affaires étrangères qui discuteront pour ajuster leurs points de vue, considérer comme une concession que des réunions extraordinaires en plus de ces réunions semestrielles pourront se tenir à condition que l'unanimité des participants soit d'accord ne me paraît pas un progrès. »

Je ne crois pas d'ailleurs à la vertu de confrontations telles que celles qui se poursuivent au Comité Davignon. Les hauts fonctionnaires qui composent ce comité, si éminents soient-ils, ne peuvent aboutir qu'à des compromis timides, fondés sur le plus petit dénominateur commun, par crainte de se voir désavoués par leurs ministres et aussi parce qu'ils sont, par nature, peu enclins à des abandons de souveraineté puisqu'ils représentent justement des administrations nationales appelées à défendre jalousement les prérogatives de l'État qu'elles représentent. »

L'orateur a précisé par ailleurs :

« Les projets qui ont été discutés à Viterbe, le 28 mai, au sein de la commission Davignon, sont très en retrait par rapport au plan Fouchet et je le déplore. Cela ne signifie pas une adhésion rétrospective de ma part au plan Fouchet mais un regret que ce plan, qui n'avait pas mon adhésion totale à l'époque, soit encore diminué aujourd'hui dans les travaux de la commission Davignon. »

M. Monteil s'est ensuite prononcé en faveur des deux projets de loi :

« Je voterai résolument, et mes amis avec moi, ainsi que la commission des affaires étrangères dans sa quasi-unanimité, les textes qui nous sont proposés parce qu'ils marquent une étape fondamentale dans la construction européenne. Mais la construction européenne, c'est une création continue. Il ne faut jamais être satisfait. Quelles que soient les précautions que l'on puisse ou que l'on veuille prendre en ce domaine, il faut se dire que l'achèvement de la Communauté économique et son élargissement ne constitueront que des premières étapes, que la Communauté ne survivrait pas si l'on ne passait pas, dans les années qui viennent, à l'union économique et monétaire et que cette union économique et monétaire elle-même ne pourrait pas s'établir durablement si l'on n'instaurait pas une véritable communauté politique, notamment dans les domaines fondamentaux que sont la politique étrangère et la sécurité. »

A propos des accords de Luxembourg de janvier 1966, M. Monteil s'est adressé au ministre en ces termes :

« Il est temps, Monsieur le Ministre, il est encore temps de redonner de l'idéal à notre entreprise, et je sais que, pour ce qui vous concerne, vous n'en manquez pas. Pour cela, Monsieur le Ministre, il n'est pas nécessaire de bouleverser les traités existants. Il suffirait, pour l'essentiel, de les appliquer, mais dans un esprit différent. »

Et tout d'abord, mes amis estiment qu'il conviendrait de revoir les néfastes accords de Luxembourg, ceux qui, en janvier 1966, mirent fin à la crise ouverte en juin 1965. Je les considère comme néfastes non pas parce qu'ils mirent fin à la crise ouverte en juin 1965, mais parce qu'ils établirent, pour mettre fin à cette crise, des obstacles qui se révéleront sérieux dans l'avenir pour la construction politique de l'Europe ...

Pourquoi, Monsieur le Ministre, avoir inséré entre la commission et le conseil qui prend la décision l'écran des représentations permanentes dont les chefs ont rang d'ambassadeurs et qui



se croient obligés de revoir toutes les décisions pour y réintroduire l'élément du jeu national que, justement, la Commission avait pour tâche de transcender ?

Puis, les accords de Luxembourg ont eu pour objet et pour résultat de supprimer une des dispositions essentielles des traités, c'est-à-dire le vote du Conseil à la majorité, simple ou qualifiée, et de la remplacer par la règle des décisions unanimes.

Ici, je voudrais faire justice d'une équivoque. J'en conviens volontiers avec vous, Monsieur le Ministre, lorsqu'il s'agit d'apporter quelque chose de nouveau par rapport au traité, de définir avec précision une politique agricole commune, de créer des ressources propres à la Communauté, comme cela résulte des projets actuels, lorsqu'il s'agira de créer une monnaie commune, bien que cela soit contenu en germe dans le traité, il est bien évident que de telles décisions ne peuvent entrer en application contre la volonté d'un État membre.

Mais, pour ce qui concerne la gestion courante de la Communauté, il est indispensable de rendre aux institutions communautaires, notamment au Conseil, souplesse et efficacité, en renonçant au veto paralysant et en revenant tant à l'esprit qu'à la lettre du traité.

Ces deux derniers points sont, à notre avis, fondamentaux pour l'avenir de la Communauté. Un retour au système du vote majoritaire au Conseil et le rétablissement de la Commission dans son rôle primordial conforme au traité sont les seuls moyens d'assurer le bon fonctionnement de la Communauté. »

Abordant enfin la question de l'élection des membres du Parlement européen, M. Monteil s'est demandé :

« Pourquoi une telle élection au suffrage universel direct est-elle non seulement souhaitable, mais même indispensable dans les années qui viennent ? Au stade où en est arrivée la Communauté européenne, le rapprochement des législations nationales, leur harmonisation conformément au traité vont devenir la tâche essentielle des institutions communautaires. C'est bien évidemment à l'assemblée parlementaire en liaison étroite d'ailleurs avec les parlements nationaux que doivent être confiés des pouvoirs accrus dans le domaine législatif pour qu'elle puisse jouer pleinement son rôle de coordinateur et d'unificateur des législations nationales, c'est-à-dire de créateur d'une véritable législation européenne. Il faut donc que son mode de désignation en fasse un partenaire à part entière afin qu'on ne puisse plus lui reprocher, injustement d'ailleurs, son manque de représentativité.

Comme vous l'avez reconnu, l'Assemblée parlementaire actuelle est représentative, elle est démocratique ; mais ses représentants sont élus pour les uns au second degré, ceux par exemple qui sont désignés par l'Assemblée nationale, et pour les autres au troisième degré, ceux par exemple que le Sénat français envoie siéger à Strasbourg. Par conséquent, ce n'est pas tant à cause du caractère démocratique que mes amis et moi-même insistons pour une élection de l'assemblée au suffrage universel direct, que pour la résonance psychologique que revêtirait un tel mode d'élection. Il faut intéresser dans les différents pays de la Communauté les masses, les citoyens ... afin qu'ils se rendent compte que le Parlement européen n'est pas une sorte d'assemblée lointaine, technocratique, que le Parlement européen est leur affaire, et ils ne le comprendront véritablement que lorsqu'ils seront appelés à désigner au suffrage universel direct leurs représentants à l'assemblée européenne. »

Le point de vue du groupe socialiste a été défendu par M. *Dardel*. Il a déclaré à l'adresse du ministre :

« Ce que vous nous proposez aujourd'hui, c'est un pas en avant, mais un pas vraiment timide. Nous autres, socialistes, l'acceptons cependant. Le groupe socialiste votera le texte

parce que l'inclusion de ressources propres supprime les nombreuses querelles nationales afférentes aux recettes douanières, parce qu'elle supprime également à terme les contributions financières directes des gouvernements et, de ce fait, les insupportables discussions au sujet du « juste retour » ; parce que, sur le plan agricole, est mis en place un nouveau règlement financier qui confirme solidement ce qui a déjà été réalisé ; enfin, parce que le Parlement européen reçoit des pouvoirs budgétaires, certes encore très insuffisants, mais qui débouchent sur l'autonomie ...

Il s'agit, certes, d'un premier pas, mais comme l'a déclaré M. Rossi à l'Assemblée nationale, un premier pas dont l'élan risquerait de s'arrêter très vite si les trois recettes qui restent à l'Assemblée se révélaient insuffisantes et s'il fallait revenir aux subventions nationales ...

Nous en arrivons alors à ce détail important pour nous : le fait de donner dans un avenir proche à l'Assemblée européenne un pouvoir budgétaire très peu important et de reporter très loin dans le temps l'octroi à cette Assemblée d'un véritable pouvoir budgétaire, le fait de rétrécir aussi la responsabilité de l'Assemblée, puisque 96 % disent certains, 95 % nous dit le rapporteur, des dépenses ne seront pas à la disposition de l'Assemblée, mais seulement à celle du Conseil de ministres et que seulement 4 % ou 5 % suivant les estimations, relèveront de la compétence de l'Assemblée, lors d'une première lecture, ne représentent pour nous, Européens, qu'un premier pas. Mais il est évident que s'il devait s'écouler autant de temps entre cette nouvelle disposition et l'adaptation définitive qu'il s'en est écoulé pour arriver à réformer le traité de Rome, ce sont seulement nos petits-enfants qui pourraient commencer à parler d'une Assemblée européenne ayant quelques pouvoirs ...

Pour ramener ce débat à ses justes proportions, je dirai que le groupe socialiste votera ces deux projets de loi parce qu'ils donnent à l'Assemblée européenne un pouvoir nouveau. Ce pouvoir nouveau a, à nos yeux, une certaine importance parce que, mes chers collègues, si une assemblée parlementaire a effectivement un pouvoir budgétaire, même réduit, elle doit disposer, tôt ou tard — c'est un corollaire inévitable — du pouvoir législatif.

Vous savez que le pouvoir législatif en matière européenne appartient au Conseil de ministres. Eh bien ! le transfert, même modeste, d'un pouvoir budgétaire est pour nous l'annonce que, peu à peu, le plus rapidement possible, et en tout cas dans des délais plus courts que ceux que vous avez indiqués tout à l'heure, l'Assemblée européenne disposera, enfin, d'un pouvoir législatif. »

Pour M. Dardel « la désignation des membres du Parlement européen au suffrage universel direct doit faire l'objet d'un prochain projet de loi, Monsieur le Ministre, pour compléter les dispositions figurant dans les deux projets de loi qui nous sont soumis aujourd'hui.

Il est bien évident qu'à partir du moment où le Parlement européen aura un pouvoir budgétaire et — je vous l'ai dit tout à l'heure, c'est le corollaire inévitable — le droit de faire la loi sur le plan européen, vous serez dans l'obligation de trouver un système qui, sur le plan démographique, sur le plan politique comme sur celui de la simple justice, permettra aux peuples d'être équitablement représentés dans une assemblée élue directement. »

Intervenant à son tour dans le débat, M. *Boucheny* s'est demandé :

« Pourquoi cette hâte à la mise en place de la supranationalité qui transforme aussi profondément les données politiques et économiques de notre pays ? Une partie de l'impôt levé en France sera soustraite au contrôle strict du Parlement. Des travaux pourront être effectués avec l'argent des contribuables français pour des intérêts qui ne sont pas strictement nationaux. Nous nous orientons vers une forme politique de supranationalité dans le cadre de laquelle le mouvement démocratique de notre pays pourrait être entravé par l'intervention d'hommes politiques étrangers. »

M. Boucheny s'est donc refusé à « hypothéquer les moyens d'action d'une France démocratique en remettant une partie de ses prérogatives aux mains d'organismes supranationaux qui pourraient mettre en cause les conquêtes de notre peuple ».

Il a ajouté : « L'élection au suffrage universel direct d'un Parlement européen ne serait nullement de nature à circonscrire une telle menace, car la représentation démocratique française aurait toutes chances de s'y heurter à une majorité qui pourrait adopter des mesures contraires à l'intérêt de notre pays.

Cela dit, nous tenons compte de l'existence du Marché commun. Notre objectif est de travailler à lui donner un contenu économique et social nouveau, plus favorable aux travailleurs et aux masses populaires. Les parlements nationaux doivent être en mesure d'exercer un contrôle effectif sur la politique du Marché commun.

D'autre part, les organisations ouvrières, les syndicats — sans discrimination — doivent être représentés avec des droits réels dans les organismes du Marché commun afin que puissent être défendus les intérêts de la classe ouvrière et de la Nation.

Nous demandons également que notre parti communiste soit représenté au sein des institutions européennes. »

M. Boucheny a encore déclaré :

« La fidélité aux idéaux de progrès et de paix entre les peuples exige la révision du traité de Rome, dans un sens démocratique et anti-monopoliste. Nous sommes partisans d'une coopération économique, scientifique et technique de plus en plus étroite entre tous les pays européens dans le respect de l'indépendance nationale. »

M. Schumann a d'abord répondu au rapporteur :

« Les propos tenus par M. Harmel, président en exercice du Conseil des Ministres de la Communauté, ne prêtent à aucune équivoque, en ce qui concerne les pouvoirs budgétaires de l'Assemblée parlementaire européenne. En effet, le 8 juin, en ouvrant la séance du Conseil, M. Harmel a pris soin de dire : « Il résulte tant du texte lui-même que du mécanisme qu'il prévoit, que l'Assemblée n'a pas, à la fin de la procédure en deuxième lecture, à se livrer à un vote global sur l'ensemble du budget. La disposition du paragraphe 7 prescrit qu'à l'expiration de la procédure le président de l'Assemblée constate que le budget est définitivement arrêté. Cet acte juridique a pour seul objet de constater l'achèvement de la procédure. C'est la thèse que votre président a défendue lors de ses entretiens avec l'Assemblée. »

J'ajoute que cette thèse est fondamentale, car c'est sur elle que repose la distinction entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires. Or, cette distinction — je parle sous le contrôle d'au moins un ancien ministre de l'agriculture, mon ami M. Houdet — est celle, vous n'en doutez pas, qui assure, à l'intérieur du Marché commun, au bénéfice de l'agriculture française et à celui de l'économie française dans son ensemble, un équilibre que nous sommes en droit d'exiger. »

Le présent débat ayant eu lieu juste avant la première rencontre avec les États candidats à l'adhésion au Marché commun, le ministre a tenu à rappeler deux principes :

« Le premier principe est celui de la préférence communautaire; s'il n'y avait pas perception, puis réaffectation des prélèvements au Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, les pays de la Communauté seraient encouragés à acheter à l'extérieur et celle-ci, avant de s'étioler, cesserait de mériter son nom.

Le deuxième principe est celui de la solidarité financière : chacun contribue dans la mesure où, par suite des importations qu'il effectue, il oblige la Communauté soit à stocker, soit à exporter à perte les produits communautaires.

On comprend pourquoi le Conseil de ministres dans son ensemble et la Commission ont toujours répudié la doctrine dite « de la répartition équitable des charges ». Il n'a jamais été question d'une répartition équitable des charges dans l'industrie. Nous ne nous en plaignons pas. Nous constatons seulement, avec une logique toute cartésienne, que les prélèvements et les droits de douane n'étant pas des charges, les Six, ont eu raison de décider, une fois pour toutes, que la totalité des dépenses des Communautés seraient financées par des ressources propres sans distinction quant à leur nature, ni limitation quant à leur montant. »

A M. Dardel, le ministre des affaires étrangères a proposé les réponses suivantes :

— Sur l'ampleur des ressources propres

« Si les recettes devaient se révéler insuffisantes, qu'arriverait-il, Monsieur le Sénateur ? Les gouvernements nationaux, en particulier le gouvernement français, reviendraient alors devant leurs parlements pour leur demander les ressources complémentaires. Le problème est donc de savoir si les ressources propres aujourd'hui créées — les prélèvements et progressivement, les droits de douane, pour ne citer que les deux sources principales — suffiront, comme nous le souhaitons très vivement, à alimenter le budget des Communautés.

Dans l'hypothèse d'une insuffisance, contrairement à ce que vous aviez paru croire, il y aurait retour immédiat devant les parlements en vue de demander la création éventuelle de ressources complémentaires qui, je le répète, ne se révéleront pas nécessairement indispensables ... »

— Sur les pouvoirs budgétaires des parlements

« Je voudrais attirer votre attention sur le fait que donner à une Assemblée, quelle qu'elle soit et quel que soit son mode d'élection, le pouvoir de créer des ressources ne procède en aucune manière de la logique des régimes démocratiques et parlementaires, telle qu'elle est pratiquée dans l'ensemble de l'Europe occidentale.

Pour ne citer qu'un exemple, il est depuis des siècles absolument inconcevable pour un gouvernement britannique — vous vous en rendrez compte à l'occasion des négociations qui vont commencer demain — que la Chambre des Communes soit autorisée, de son propre chef, à créer des ressources.

Cependant, nous avons été amenés — je le reconnais volontiers, dans un souci de conciliation — à admettre qu'après 1975 l'Assemblée parlementaire européenne puisse avoir le dernier mot dans un domaine extrêmement limité, d'où l'expression de « dé à coudre » que vous avez reprise tout à l'heure. Ce domaine est celui des dépenses non obligatoires, c'est-à-dire des dépenses administratives, celles qui concernent le fonctionnement des organes de la Communauté, à savoir la Commission, le Conseil, la Cour de justice et, bien entendu, l'Assemblée parlementaire européenne elle-même. Mais vous commettriez la plus grave erreur si vous veniez à établir une confusion entre les ambitions européennes raisonnables qui nous sont communes, d'une part, et le développement de ce pouvoir spécifique, d'autre part, qui, je le répète, même si on le justifie, même si on le défend, et même si on l'approuve, apparaît comme un pouvoir, au sens propre du terme, exorbitant par rapport à la pratique courante de toutes les démocraties occidentales, sauf une peut-être. »

A M. Monteil, qui a mis en cause les accords de Luxembourg, le ministre a répondu : « Je voudrais vous dire que mon expérience de ministre des affaires étrangères depuis un an me conduit à une conclusion extrêmement différente de celle que vous avez articulée à la tribune. Je n'en fais

nullement un problème doctrinal; je répète que c'est de mon expérience que je tire cette conclusion. D'abord, je ne crois pas qu'on puisse dire que la résolution de Luxembourg a diminué les pouvoirs de la Commission. Ce n'est pas exact. Tout ce qui a été fait depuis lors l'a été, selon la définition même que vous avez présentée à la tribune du Sénat, sur la proposition de la Commission. Tout ce que vous avez approuvé et que vous allez ratifier dans un moment en est d'ailleurs la preuve, car tout cela procède de propositions présentées par la Commission et discutées, naturellement, par le Conseil de ministres à qui revient le dernier mot.

Dans la gestion courante, l'unanimité n'est pas la règle, elle n'est même pas la règle en matière budgétaire puisque les décisions budgétaires sont toujours prises à la majorité qualifiée. La gestion de la politique agricole commune se fait, elle aussi, à la majorité qualifiée. Mais ce qui est vrai, c'est que quand un problème vraiment litigieux se pose, alors l'expérience démontre — et la résolution de Luxembourg stipule — qu'il est vain d'essayer de tourner ce que vous avez appelé la règle de l'unanimité ...

En fait, pour faire progresser l'Europe comme elle l'a fait — vous avez parlé d'un pas essentiel, sinon déterminant — depuis la résolution de Luxembourg, il fallait que deux conditions soient remplies : une volonté politique plus forte, en définitive, que toutes les réticences et les obstacles, d'une part et, de l'autre, le désir de chacun de convaincre plutôt que de contraindre.

S'il est vrai que seul le résultat compte, on s'explique mieux que, jusqu'à présent, le problème de la remise en cause de cette résolution, pourtant souvent inscrite à l'ordre du jour, n'ait pas fait l'objet d'une délibération parce qu'aucun gouvernement, à la lumière de l'expérience, ne songe en réalité à la remettre en cause. »

Le ministre a enfin évoqué la question de l'élection directe des membres du Parlement européen au suffrage universel :

« Quant au problème de l'Assemblée parlementaire européenne, il est, vous le savez, très complexe. Son manque de représentativité ne tient pas à son mode de désignation — car comme vous l'avez dit justement, elle procède du suffrage universel à deux ou parfois trois degrés — mais à sa composition.

Vous le savez, le Luxembourg compte 300 000 habitants et il est représenté par six délégués, soit un pour 50 000 habitants; la France, avec 50 millions d'habitants, a trente-six délégués, soit un pour 1 400 000 habitants. En d'autres termes, un délégué français représente vingt-huit fois plus de citoyens qu'un représentant luxembourgeois, J'ajoute, d'ailleurs, que la proportion est encore plus élevée en ce qui concerne l'Allemagne. En effet, la république fédérale d'Allemagne a une population supérieure à celle de la France pour un même nombre de représentants.

Faut-il s'en plaindre? Pas le moins du monde. En effet, dans la phase actuelle de l'évolution européenne à laquelle nous sommes parvenus, l'entité nationale du grand-duché de Luxembourg peut et doit s'affirmer. Mais cela nous conduit du même coup à nous dire que nous commettrions une grave erreur en brûlant les étapes et en donnant à l'Assemblée parlementaire européenne des pouvoirs ou un caractère qui seraient par trop en avance sur le degré d'évolution auquel je viens de me référer ...

Les étapes seront franchies au fur et à mesure que le développement de la Communauté européenne confiera à l'Assemblée parlementaire européenne des responsabilités analogues à celles que nous commençons à lui donner aujourd'hui.

Mais je vous répète que vous ne pouvez pas poser le problème de l'élection de l'Assemblée parlementaire européenne sans vous préoccuper de la représentativité de ceux qui la composent, et que vous ne pouvez pas, par exemple, au point d'évolution auquel nous sommes parvenus,

décider que demain le grand-duché de Luxembourg sera représenté à l'Assemblée par un seul délégué, ou qu'il ne sera pas représenté du tout, sous prétexte que vous voulez préserver la règle d'une saine proportionnalité. »

A ce moment du débat, M. Monteil a interrogé le ministre :

« Les gens qui sont réticents à l'égard de la construction européenne ne veulent pas étendre les pouvoirs financiers et législatifs de l'Assemblée européenne parce qu'ils contestent la représentativité des membres qui la composent. Inversement, vous nous dites maintenant qu'une amélioration de la représentativité, qui ne pourrait résulter que d'un changement du mode de désignation n'interviendra que lorsqu'on donnera des pouvoirs supplémentaires à l'Assemblée.

C'est un cercle vicieux, si vous me permettez de le dire. Nous voudrions voir se dessiner les étapes de ce changement et parallèlement, nous voudrions voir s'accroître les pouvoirs législatifs et financiers de l'Assemblée. »

Répondant à M. Monteil, le ministre a conclu :

« Moi qui suis par nature enthousiaste — vous me connaissez depuis assez longtemps pour le savoir — si je me suis attaché de toutes mes forces à cette construction européenne, c'est parce que je sais qu'elle sollicite un effort qui ne sera jamais terminé; il faudra toujours un petit ou un grand effort. Alors ne gaspillons pas en vaines controverses l'énergie que les pionniers de l'Europe unie doivent consacrer à cette entreprise. »



**CHAPITRE IV**

**ITALIE**



### Partis et groupes politiques représentés au Parlement italien

DC	Democrazia cristiana (Démocratie chrétienne)
PCI	Partito comunista italiano (Parti communiste italien)
PSI	Partito socialista italiano (Parti socialiste italien)
PLI	Partito liberale italiano (Parti libéral italien)
PSU <sup>(1)</sup>	Partito socialista unitario (Parti socialiste unitaire)
MSI	Movimento sociale italiano (Mouvement social italien)
PSIUP	Partito socialista italiano di unità proletaria (Parti socialiste italien d'unité prolétarienne)
PRI	Partito repubblicano italiano (Parti républicain italien)
PDIUM	Partito democratico italiano di unità monarchica (Parti démocrate italien d'unité monarchique)
SVP	Südtiroler Volkspartei (Partito popolare sudtirolese) (Parti populaire du Sud—Tyrol)
Ind. sin.	Indipendenti di sinistra (Indépendants de gauche)

---

<sup>(1)</sup> PSDI Partito socialista democratico italiano (Parti social-démocrate italien) à partir du 6 février 1971.

## I — SÉNAT

Le 9 octobre 1970, le gouvernement a soumis au Parlement un projet de loi <sup>(1)</sup> qui prévoit :

- la ratification et l'exécution 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, et ses annexes (art. 1 et 2) ;
- la délégation au gouvernement du pouvoir de prendre jusqu'au 31 décembre 1974 des décrets ayant force de loi ordinaire et d'assurer l'exécution des obligations découlant :
  - a) des règlements, des directives et des décisions émanant des institutions des Communautés européennes en vue de la mise en œuvre du traité et de la décision du Conseil des Communautés relative au remplacement des contributions finan-

cières des États membres par des ressources propres aux Communautés ;

- b) des règlements communautaires relatifs au financement de la politique agricole commune (art. 3) <sup>(2)</sup>.

M. Tolloy (PSI) a présenté, le 23 novembre 1970, le rapport qu'il a établi au nom de la commission des affaires étrangères <sup>(3)</sup>.

Le débat au Sénat s'est déroulé les 25 et 26 novembre ainsi que le 1<sup>er</sup> décembre <sup>(4)</sup>. Plusieurs ordres du jour ont été déposés, dont deux seulement ont été acceptés. Celui qui a été présenté par M. Scelba et consorts, a été adopté par le Sénat et accepté par M. Pedini, sous-secrétaire d'État aux affaires étrangères <sup>(5)</sup>. L'ordre du jour présenté par M. Rossi-Doria et consorts a été accepté par M. Pedini à titre de recommandation <sup>(6)</sup>.

Le projet de loi a été adopté par assis et levés, avec un amendement défendu par M. Rossi-Doria et consorts <sup>(7)</sup>. Les autres amendements ont été repoussés.

### 1. Le rapport de M. Tolloy

Ce document, après une brève illustration du traité, affirme la nécessité de conférer au gouvernement une délégation de pouvoir afin de lui permettre « de traduire dans la législation italienne, avec la célérité et l'opportunité requises, les obligations prévues par les dispositions sur les ressources propres ».

Le rapport souligne ensuite que « par la création de ressources propres, on obtient les résultats positifs généraux suivants sur le plan technique :

<sup>(1)</sup> Sénat, V<sup>e</sup> législature, doc. n° 1342.

<sup>(2)</sup> Les différentes interventions ayant trait au paragraphe b) de l'article 3 du projet de loi et au problème du financement de la politique agricole commune sont reproduites dans le Cahier trimestriel de documentation européenne n° 1, janvier-mars 1971.

<sup>(3)</sup> Sénat, V<sup>e</sup> législature, doc. n° 1342 A.

<sup>(4)</sup> Idem, séances 367, 368, 369 et 371.

<sup>(5)</sup> Idem, doc. 1342, n° 2.

<sup>(6)</sup> Idem, séance 371, p. 19016.

<sup>(7)</sup> Idem, séance 371, p. 19059.

- suppression des contributions financières nationales et des discussions sur le « juste retour »;
- suppression des différends entre nations, à propos des détournements des recettes douanières;
- application plus aisée du règlement financier agricole indispensable à la mise en œuvre de la politique agricole commune ».

Le rapport conclut sur cette affirmation « ... la loi proposée représente une étape — fût-ce initiale — dans la voie de l'élargissement des pouvoirs du Parlement européen. A la fin de cette étape, le reste du chemin pourra être plus aisément parcouru, il apparaîtra mieux à chacun que si la Communauté européenne, élargie dans l'intervalle à des pays de hautes traditions libérales, présente un caractère authentique de démocratie parlementaire, chaque parti pourra poursuivre l'objectif qui lui est propre ... Tout cela serait évidemment dénué de valeur si parallèlement le gouvernement italien et la majorité qui le soutient ne prenaient pas — ainsi qu'ils le font publiquement — l'engagement de défendre des solutions tendant non seulement à renforcer et à élargir les Communautés, mais également à en sauvegarder et à en consolider le caractère démocratique. »

## 2. Les débats en séance plénière

### a) *Le parti socialiste unitaire*

M. Dindo a fait observer avant tout qu'attribuer au Parlement européen des pouvoirs de décision en matière budgétaire, c'était apporter une contribution appréciable au développement démocratique de l'Europe. Malheureusement « ... la question ne présente pas un grand intérêt pratique puisque le Parlement européen ne dispose d'un droit d'amendement que dans la limite de 4% de ce que le budget européen prévoit de lui assigner pour ses propres besoins tandis qu'il pourra simplement proposer des modifications sur les 96% restants concernant les dépenses obligatoires ... C'est donc un très timide début, mais l'important n'est-il pas de faire un premier pas ... Un autre fait marquant dans l'élaboration de ce traité est la discussion continue auquel il a donné lieu entre le Parlement, la Commission et le Conseil de ministres; il en est résulté non sans difficultés une décision critiquée par les parlements nationaux eux-mêmes, mais qui est le résultat d'une confrontation libre et vive des forces en présence dans les Communautés européennes, tant et si bien que nous pouvons affirmer que le texte proposé aujourd'hui à la ratification est véritablement le produit d'une controverse également vive mais qui porte déjà en soi le germe du caractère démocratique que le Parlement européen est appelé à acquérir. »

Selon M. Dindo toutefois, « ... nous ne pouvons nous dire très satisfaits des résultats obtenus au cours de ces débats européens. Il y a l'interprétation des deux alinéas 6 et 7 de l'article 203 qui ont fait l'objet de vives critiques au sein du Parlement et qui nécessitent indubitablement une interprétation. Le Parlement européen et la Commission interprètent ces deux alinéas de l'article 203 modifié en ce sens que le Parlement européen pourra en fin de compte rejeter en bloc le budget des Communautés européennes s'il ne répond pas aux intentions de la majorité du Parlement européen. Le Conseil ne s'est pas encore prononcé à ce sujet. Pour ce faire, il attend de connaître les appréciations qui seront portées sur les textes proposés et notamment le cours pris par nos débats. C'est pourquoi j'ai personnellement souscrit par devoir à l'ordre du jour présenté par M. Scelba, dans lequel il est souhaité que le Parlement européen soit doté d'une plus grande autonomie en matière de décision et soit finalement élu au suffrage universel direct de sorte qu'il procède non pas d'une élection indirecte, mais de la volonté directe des peuples de nos pays. »

b) *Le parti communiste*

Pour le groupe communiste sont intervenus MM. Salati, D'Angelosante, Fabrini, Soliano, Pegoraro et Cipolla.

Après avoir déclaré que la nécessité de renforcer la position du Parlement européen par rapport à celle de l'exécutif communautaire en attribuant au premier de nouveaux pouvoirs financiers était le principal argument qui plaidait en faveur de la ratification du traité à l'examen, M. *Salati* a fait remarquer que les communistes sont particulièrement sensibles à cette argumentation, eux qui depuis tant d'années dénoncent le caractère autoritaire et dominateur des institutions de la Communauté et la façon nettement anti-démocratique dont elles exercent les pouvoirs déjà substantiels qui ont été soustraits aux parlements nationaux des États membres.

« ... La participation des communistes au Parlement européen ne doit être considérée ni comme une rétractation de notre part ni comme un abandon de ces prises de position et de ces critiques. Notre demande de participation et notre entrée au Parlement européen procédaient de l'intime conviction que les limites étroites, les conceptions, les exigences objectives d'une nouvelle Communauté européenne, les aspirations idéologiques des adeptes de l'Europe, aujourd'hui déçues viendraient à être dépassées et qu'à nous autres, communistes, il appartenait, avec les faibles moyens dont nous disposions, mais aussi avec fermeté, de faire éclater ces limites et ces conceptions dans l'intérêt du monde ouvrier, des travailleurs, de la véritable Europe et aussi de la paix dont l'Europe a toujours été le tombeau. »

De l'avis de l'orateur il est illusoire de prétendre que les ressources propres permettront une démocratisation des institutions communautaires et une extension des pouvoirs du Parlement européen, car ce n'est pas tant et seulement par le contrôle budgétaire que le Parlement manifeste ses pouvoirs.

D'autre part, « ... on a dénié au Parlement européen le pouvoir de légiférer sur l'affectation des ressources communautaires, et même la solution de rechange, à savoir la possibilité pour le Parlement de rejeter le budget, n'a pas été acceptée par le Conseil ».

Quant à prétendre que l'élection du Parlement européen au suffrage universel permettrait de résoudre le problème, une thèse semblable est également sans fondement car il est évident que le suffrage universel n'a de sens que lorsque l'institution à élire dispose effectivement de pouvoirs souverains.

« En effet, si par la ratification du traité à l'examen, la Communauté, c'est-à-dire en pratique le Conseil de ministres, pourra disposer de ressources propres, dès le 1<sup>er</sup> janvier 1971, le Parlement européen (en vertu de l'article 5 du traité, qui introduit dans le traité instituant la Communauté économique européenne un article 203 bis) devra attendre quatre ans avant de pouvoir effectivement exercer le droit d'amender le projet de budget, en ce qui concerne 4% des dépenses, et de proposer et de discuter des modifications à ce projet en ce qui concerne les dépenses découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés conformément à celui-ci. Cette observation afin de rappeler précisément qu'il ne suffit pas d'avoir un contrôle sur le budget mais qu'il faut pouvoir également contrôler tout ce qui découle des actes adoptés par la suite. Par conséquent, durant les quatre années qui séparent le 1<sup>er</sup> janvier 1971 du 1<sup>er</sup> janvier 1975, c'est le Conseil de ministres qui statue, qui décide en dernier ressort, sans même être tenu de faire rapport devant l'Assemblée des motifs pour lesquels il a rejeté, accepté ou modifié les amendements de l'Assemblée.

... La dérogation de quatre ans en effet, non seulement reconduit une situation et une fonction qu'aucun parlementaire digne de ce nom ne saurait accepter, mais s'accompagne d'un renforcement des pouvoirs de l'exécutif qui pourra de la sorte disposer à sa guise des ressources

propres durant quatre ans, ce qui, à mon sens, invalide la thèse selon laquelle l'autonomie financière de la Communauté coïncide avec l'extension des pouvoirs de l'Assemblée et rend utopique l'idée, dont parle le rapporteur, de rechercher des solutions qui garantissent et renforcent le caractère démocratique de la Communauté; en effet, on ne peut sauvegarder et encore moins renforcer une chose qui n'existe pas, qui n'a jamais existé et dont l'institution est repoussée de quatre ans. Il m'est dès lors difficile de concevoir que l'on parle de solutions destinées à sauvegarder et à renforcer le caractère démocratique de la Communauté du moment où ce caractère a toujours fait défaut au Parlement européen. »

L'orateur a conclu en affirmant que le traité ne peut « ... être adopté sous la forme proposée dans le projet de loi, car si nous désirons, en tant que Sénat de la République italienne, participer avec tout l'effort que nous devons consentir également en raison des charges communautaires que nous assumons, à la lutte pour la démocratisation, à présent il est un devoir auquel nous ne pouvons nous soustraire, à savoir avancer des propositions qui permettent de satisfaire la nécessité impérieuse de démocratiser les institutions communautaires : exigence qui se fait jour, nous en avons donné acte et nous continuerons à le faire dans tous les secteurs démocratiques de notre Assemblée ».

Prenant à son tour la parole, M. *D'Angelosante* a fait remarquer pour sa part que le traité en discussion « ... tout en transférant au Parlement européen des pouvoirs très limités, en soustrait d'autres très importants au parlement national »; par conséquent la ratification de cet acte aggrave la situation actuelle.

« ... Nous considérons tous ce Parlement européen comme s'il était le pendant, à l'échelon communautaire, des parlements nationaux. Rien n'est moins exact! Après quelques années passées dans cette Assemblée, expérience d'ailleurs fort intéressante et stimulante, nous connaissons les limites des pouvoirs dont elle dispose; non seulement les limites qui lui sont assignées de l'extérieur mais également celles qu'elle entend elle-même s'imposer.

En effet, il semble que nous nous laissions aveugler par le raisonnement suivant : primo, le Parlement européen est notre pendant à l'échelon communautaire, et il se place sur le même plan que le parlement national en ce qui concerne ses pouvoirs; secundo, le Parlement européen a davantage de pouvoirs; tertio, il suffit d'élire le Parlement européen au suffrage universel direct pour que tous les problèmes soient cernés et résolus. Il n'en est rien! Nous savons que les élections du Parlement européen que tous nous voulons, souhaitons et désirons, seront très difficiles à obtenir. Nous savons tous qu'un Parlement européen élu, pour être valable, doit se fonder, conformément aux traités et à la plus élémentaire logique politique, sur un certain nombre de critères qui doivent être uniformes, tout au moins en ce qui concerne le système électoral et les partis admis aux consultations. »

L'orateur a rappelé qu'en vertu de l'article 201 du traité de Rome, l'attribution à la Communauté de ressources propres et la réduction conséquente des pouvoirs des parlements nationaux doivent s'effectuer selon les modalités prévues par les règles constitutionnelles des divers États membres. La prétention du gouvernement d'obtenir ce résultat par une simple loi de ratification et non en recourant à la procédure de révision constitutionnelle visée à l'article 138 de la Constitution, apparaît en contradiction flagrante tant avec la Constitution qu'avec le traité de Rome.

Un autre aspect du projet de loi à l'examen, anormal du point de vue juridique et lourd de conséquences sur le plan politique réside dans le fait que l'article 1 prévoit que la ratification a pour objet non seulement le traité de Luxembourg, mais également les annexes, bien que celles-ci ne fassent l'objet d'aucun accord international. « ... Il s'agit d'actes qui émanent non pas des parties contractantes du traité de Luxembourg mais d'un tiers, à savoir le Conseil de ministres de la

Communauté économique européenne; ils proviennent d'un tiers qui n'a absolument pas voulu interférer avec les parties contractantes du traité de Luxembourg. Ils émanent d'un tiers qui a entendu de la sorte, d'une part, préciser son comportement passé, présent et à venir quant à la mise en œuvre de ce traité, d'autre part, par la décision du 21 avril, en régler la matière essentielle, à savoir le problème des ressources propres attribuées à la Communauté. » Juridiquement, par conséquent, il n'est nullement justifié d'étendre la ratification aux annexes dont le contenu peut être introduit dans la législation des divers États membres non par voie de ratification, mais par les instruments législatifs ordinaires prévus par les règles constitutionnelles respectives.

Et l'orateur de poursuivre : « Tout cela, ce n'est pas nous qui l'affirmons mais le traité lui-même. En effet, à l'article 12, à propos de la date d'entrée en vigueur de ce traité, on mentionne deux dates : celle à laquelle seront communiqués les instruments de ratification du traité et celle où sera communiquée « la notification prévue à l'article 7 de la décision du 22 avril 1970, relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés ». En d'autres termes, le traité prévoit deux instruments pour l'introduction dans les législations nationales de la décision et du traité. Pour le traité, il prévoit la ratification, pour la décision, il prévoit tout autre instrument, constitutionnellement valable au regard des législations internes et il prévoit que l'un et l'autre peuvent entrer en vigueur par actes séparés voire à des époques différentes, puisque la possibilité est envisagée que soit déposé tout d'abord l'instrument de ratification du traité et ensuite la notification prévue par l'article 7 de la décision. En d'autres termes la décision du 21 avril 1970 n'est pas à considérer comme une annexe ni d'un point de vue subjectif ni d'un point de vue objectif et si vous, gouvernement, la transformez en une annexe du traité, c'est afin d'empêcher une délibération du Parlement sur cette décision qui est plus importante que le traité car elle régit la matière des ressources propres et définit des pouvoirs et des dispositions en faveur des décisions communautaires, y compris celle d'établir de l'extérieur l'assiette de la TVA. »

Passant en revue les différentes annexes, l'orateur a fait remarquer que celle figurant sous la lettre A contient des résolutions du Conseil qui n'ont aucun contenu normatif dans les législations des États membres car il s'agit de déclarations de volonté d'un organisme législatif tiers et qu'il n'y a donc aucune raison de les introduire dans ces législations. Quant à l'annexe B, elle est lourde de conséquences politiques, car il en résulte un affaiblissement substantiel des pouvoirs du Parlement européen. En effet, dans cette annexe « ... il est dit que le Parlement européen sera tenu de respecter la classification des dépenses budgétaires. Comme cette classification est faite pour ôter au Parlement européen le plus clair de ses pouvoirs, puisque pour la plus grande partie de ces catégories de dépenses, le Parlement européen est totalement incompétent, lorsque par exemple, le président Scelba revendiquera pour le Parlement le droit d'exercer ses pouvoirs, on pourra lui rétorquer : n'oublie pas que le Parlement italien, le Sénat de la République, dont tu fais partie, en ratifiant par un acte unique dans l'histoire du droit l'annexe B, a décidé que toute cette matière passe sous l'autorité du Conseil de ministres ».

Pour ce qui est enfin de l'annexe suivante, qui contient la décision du Conseil de ministres du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés, elle constitue, selon l'orateur, une simple mesure administrative communautaire pour laquelle l'utilisation de l'instrument de ratification représente une absurdité juridique sans précédent. Il ne s'agit pas d'une question de pure forme, car cette décision soustrait aux pays membres et à leurs organes constitutionnels une part notable de leurs pouvoirs dans des secteurs d'importance fondamentale comme en particulier le secteur agricole.

En poursuivant son analyse, l'orateur a critiqué « ... la formulation anormale et inacceptable de l'article 3, en vertu duquel, en fondant la délégation sur les dispositions du traité et de la décision annexée, on demande au Parlement que dans un secteur tout à fait étranger au traité, il donne délégation au président de la République de mettre en œuvre par décret, tout ce qui par arrangement communautaire sera jugé pragmatiquement nécessaire pour l'entrée en vigueur de ce traité à partir de ce jour jusqu'au 31 décembre 1974. ... Je vous demanderai seulement une chose, chers collègues : pourquoi cela ? Par qui vous sentez-vous menacés ? Qui vous oblige à agir de la sorte ? Ne pourriez-vous renoncer à cet article 3 et, le moment venu, demander la délégation conformément à la Constitution ? Nous vous la donnerions probablement, mais nous pourrions discuter sur le fond. Pourquoi mépriser le Parlement au point de demander délégation pour des choses que ni vous et à plus forte raison ni nous, ne connaissons ?

Si nous nous passionnons pour ces débats c'est parce que nous estimons que le moment est venu pour le Parlement d'intervenir avec autorité sur le fond de ces problèmes ; il n'existe pas parmi nous d'opposition a priori ; aucun de nous n'a le désir d'adopter d'emblée une position de refus. Mais il s'agit d'un processus qui n'évolue pas selon la voie tracée par le traité de Rome, suivant le tracé prévu par les partisans optimistes de l'Europe, mais qui se développe et qu'on ne peut ignorer, ni détruire. Nul ne le souhaite d'ailleurs. Pourquoi alors maintenez-vous cette attitude à l'égard du Parlement ? En somme, vous manquez de respect, si je puis m'exprimer ainsi, envers les actes formels du Parlement.

... Les conditions sont désormais réunies pour que, sans qu'il soit porté atteinte à la souveraineté du Parlement, ce qui constitue une des décisions de politique générale de ce même Parlement, puisse être adopté en toute quiétude, sans danger pour personne, dans le respect des positions de chacun de nous et, ce qui compte le plus, dans le respect des prérogatives et des attributions du Parlement. Nous croyons, quant à nous, que le gouvernement ferait preuve de sagesse et de compréhension s'il admettait les changements qui se font jour dans ce secteur au lieu de les ignorer comme il le fait par ce projet de loi qui constitue une violation du traité, de la Constitution, coupe court à toute possibilité de contrôle démocratique et va par conséquent radicalement à l'encontre de la politique déclarée du gouvernement en matière communautaire. »

Intervenant à son tour, M. *Fabbrini* a communiqué que son groupe votera contre le projet de loi « ... parce que son adoption impliquerait une réduction des pouvoirs du Parlement national sans un accroissement simultané des pouvoirs du Parlement européen ; parce que l'attribution à la Communauté de ressources propres au moyen du versement du produit intégral des recettes provenant des prélèvements agricoles est désavantageuse pour notre pays ; parce que le projet de loi demande une large délégation au gouvernement, délégation qui réduirait elle aussi les pouvoirs de notre Parlement et qui s'inscrit en violation de la Constitution.

... Tout d'abord, en ce qui concerne les pouvoirs du Parlement européen, on tend à présenter comme un fait politique démocratique majeur l'augmentation limitée des pouvoirs du Parlement européen en matière de budget communautaire. Nous n'hésitons pas quant à nous à reconnaître que ce premier pas, si petit soit-il, est positif, même si nous croyons nécessaire de le ramener à ses dimensions réelles. C'est même l'unique point positif de toute cette matière complexe qui est soumise à notre examen ... Nous sommes et serons toujours favorables à un accroissement des pouvoirs du Parlement européen, à condition toutefois que cet accroissement se produise aux dépens du Conseil et de la Commission, autrement dit que cet accroissement de pouvoirs brise ou tout au moins modère l'autoritarisme excessif des exécutifs communautaires.

... Si le système qualifié un jour de « pendulaire » qui a été institué pour l'élaboration du budget, sur lequel, rappelons-le, le Conseil de ministres statue en dernier ressort, si l'accroissement

de certains pouvoirs découlant de la ratification du traité à l'examen, se limitent à cela, comme il semble, et ne s'accompagnent pas du transfert réel de pouvoirs plus substantiels, actuellement détenus par le Conseil, ne représentent pas en d'autres termes le début d'un processus rapide de valorisation de l'institution parlementaire, tout cela risque d'apparaître, dans ces conditions, comme une manœuvre politique destinée à soustraire des pouvoirs aux parlements nationaux pour les remettre aux mains des organes exécutifs de la Communauté. »

Quant à la délégation demandée par le gouvernement, l'orateur a déclaré qu'elle est sans fondement, « ... qu'elle ne saurait être accordée, tant pour des raisons de fond — par la délégation, on ôte à nouveau un pouvoir à notre Parlement — que pour le motif qui est invoqué ... On affirme, en effet, qu'en raison de l'extrême complexité de la matière, il serait malaisé, et parfois même impossible de la réglementer par ce projet de loi. En invoquant ce motif qui constitue, à mon sens, une offense à notre Parlement, on affirme donc le principe absurde selon lequel le gouvernement pourrait accomplir ce que ne saurait réaliser le Parlement ».

En conclusion l'orateur a déclaré que le Parlement ne peut « ... de la manière la plus absolue donner délégation au gouvernement d'arrêter des règlements d'application relatifs à des prélèvements, des contributions et des droits de douane qui ne sont pas fixés, car cela reviendrait à donner un chèque en blanc au gouvernement sur un point délicat tel que celui dont nous débattons actuellement ... ».

Pour M. *Soliano*, l'ignorance dans laquelle le gouvernement tient le Parlement sur la portée réelle des décisions du Conseil de la CEE en matière de ressources propres de la Communauté, provient de que l'on ne veut pas avouer la vérité, l'échec de la politique communautaire.

« ... Nous avons à effectuer une opération technique et normative compliquée dont les données manquent parfois de clarté et qui se ressent des compromis exténuants auxquels est parvenu de justesse le Conseil de ministres de la CEE; c'est aussi la raison pour laquelle on en vient spontanément à se demander quelles sont les données essentielles du problème, à savoir qui débourse toutes ces unités de compte, en dollars, qui les fait payer, qui les dépense et en faveur de qui, et enfin qui contrôle cette complexe machine financière ... Ces ressources ne seront pas collectées directement par la Communauté mais seront perçues par les États membres qui les mettront alors à la disposition de la Communauté. Qu'est-ce que cela signifie pour notre budget ? Il n'est pas donné de le savoir avec exactitude. Du rapport gouvernemental, on déduit que les charges destinées à faire face aux obligations à contracter ne seront précisées, si besoin est, que dans les textes des décrets arrêtés par délégation. Par conséquent le gouvernement lui-même ne sait pas ce qu'il devra payer ou, s'il le sait, il observe le silence. »

Rappelant les charges financières que supporte l'Italie sur le plan communautaire l'orateur a fait observer que « ... l'unification économique et monétaire prévue, le programme de politique économique pour la période 1971-1975, et l'élargissement éventuel de la Communauté à la Grande-Bretagne, au Danemark, à la Norvège et à l'Irlande exigeront d'autres lourds sacrifices en matière de souveraineté nationale, et sous cet angle également, la prétendue réforme démocratique des procédures relatives au budget communautaire apparaît comme une véritable mystification destinée à dissimuler les nouvelles charges qui seront imposées à notre pays. »

Et l'orateur a conclu en ces termes : « ... tout ce que le Parlement s'apprête à faire est appelé à perdre toute valeur et signification; toutes les décisions que prendra notre Parlement à partir de 1975 n'auront plus aucun effet car la Communauté se sera substituée à lui; de quelle façon, nul ne le sait ... C'est l'abdication absolue des pouvoirs du parlement italien, l'acceptation les yeux fermés d'une disposition qui pourra être lourde de conséquences pour notre pays ... ».



Selon M. *Pegoraro* « ... quel que soit le cours des événements au terme du processus d'attribution des ressources propres, les recettes de la Communauté ne seront assurées que par des impôts indirects : prélèvements, tarifs douaniers communs TVA; en d'autres termes, elles seront alimentées par la masse des consommateurs. Il ne fait donc aucun doute qu'en modifiant radicalement la charge des divers États, le système des ressources propres favorisera certains pays en portant préjudice à d'autres, et notamment à notre pays, puisque les importations agricoles consistent pratiquement en marchandises grevées de prélèvements élevés. Par conséquent, avant de nous engager à faire supporter à notre économie des charges accrues pour la constitution des ressources propres de la Communauté, il est nécessaire que l'on fournisse à notre Assemblée des indications complètes sur le règlement financier ».

M. *Cipolla* enfin, a déclaré que son groupe critique « ... tous les choix relatifs aux ressources propres, car ils sont basés sur des impôts, qui, de toutes les manières, frapperont uniquement les consommateurs ... Qu'il s'agisse de droits de douane, de prélèvements ou de la TVA, le seul critère que l'on retiendra sera l'indice de consommation, et il n'y a pas de doute qu'une politique fiscale démocratique ne peut se baser exclusivement sur des impôts qui frappent essentiellement la consommation de masse. C'est là une critique préliminaire et fondamentale, qu'il faut faire à propos des choix généraux; de plus, dans le cadre de ces choix, se pose la question de l'affectation des droits de douane. Le tarif douanier commun, qui est applicable à toute la Communauté européenne, présente des failles par suite des accords préférentiels conclus avec les États-Unis, à l'occasion du Kennedy round et avec certains pays, principalement du bassin méditerranéen. Il s'ensuit que la mesure même de l'affectation à la Communauté des droits de douane crée des inégalités en faveur des pays importateurs de marchandises bénéficiant d'un tarif préférentiel ou même d'exemption de tarif ».

La disposition, extrêmement préjudiciable aux intérêts italiens, est surtout celle qui prévoit l'attribution intégrale à la Communauté des recettes provenant des prélèvements agricoles, étant donné la structure des importations agricoles italiennes. Il s'agit, selon l'orateur, d'un revenu qui devrait être exclu du budget communautaire, parce qu'il est lié à un système protectionniste qui a désormais prouvé son incapacité de résoudre les problèmes de l'agriculture. Car il s'appuie uniquement sur les décisions de la Commission de la CEE, décisions qui, d'une part, sont susceptibles d'être influencées par des grands groupes spéculateurs et, de l'autre, sont soustraites à tout contrôle démocratique des parlements nationaux et du Parlement européen lui-même.

M. *Cipolla* a conclu que les communistes s'opposent à la mesure à l'examen, surtout parce qu'ils ne veulent pas que le Parlement perde, par ce transfert, son pouvoir de discuter les questions relevant de la politique communautaire.

### c) *Le parti républicain*

Le sénateur *Cifarelli* a fait observer que le traité signé à Luxembourg est indubitablement un traité international, mais que la question relative à ses annexes soulevée par le sénateur D'Angelosante reflète, à son avis, une conception « théorique » du droit international et spécialement du droit communautaire : rappelons-nous, en effet, que les États membres de la Communauté ont accepté, pour l'essentiel, une limitation de leur souveraineté traditionnelle, si bien que tout règlement communautaire de portée générale est obligatoirement et directement applicable dans les États membres. Il n'est donc pas d'accord avec ceux qui ont soutenu que les décisions du Conseil de ministres de la Communauté ont en elles-mêmes un caractère administratif, et non normatif. Selon l'article 189 du traité CEE, en effet, les décisions du Conseil de ministres sont obligatoires dans tous leurs éléments pour les destinataires qu'elles désignent.

Au sujet de la délégation de pouvoirs, l'orateur a fait observer que « si nous considérons que le passage de notre position communautaire actuelle à notre position communautaire de demain doit, pour être reçu dans notre droit interne, faire l'objet d'une délégation, il est clair que nous devons nous référer aux dispositions de la Constitution de la République et que nous devons les respecter quant à l'objet de la délégation et à ses limites dans le temps ».

Il s'est rallié à l'avis de ceux qui s'opposent à ce que le gouvernement adopte des décisions et des compromis dans la Communauté sans que le Parlement en soit, au préalable, dûment informé. « ... Nous ne voulons nous trouver devant aucun fait accompli, nous ne voulons pas que le gouvernement adopte des compromis, sans que le Parlement national en ait connaissance. Les compromis font partie de la vie politique : je ne crois pas que l'on puisse concevoir une vie politique sans compromis. Encore faut-il en apprécier la valeur, déterminer jusqu'à quel point on est disposé à les accepter et, lorsqu'on y parvient, il faut avoir défini au Parlement national les raisons d'une orientation et avoir connaissance des limites que celle-ci peut avoir.

Je crois qu'à propos de cette exigence, il ne peut y avoir de divergences entre gouvernement, opposition, droite et gauche; c'est un impératif démocratique fondamental. Nous devons agir dans le secteur national; nous devons faire en sorte que la politique européenne ne soit pas une partie quelconque de la politique extérieure; bien plus, qu'elle ne soit même pas une politique extérieure, puisqu'elle est en grande partie une politique nationale, quoique sur un plan plus vaste, ou une politique extérieure, particulièrement qualifiée, d'une Communauté qui se fait de plus en plus étroite. Il me semble que l'opposition n'a pas moins d'importance que les forces de la majorité pour que cette action politique européenne, cette politique de l'Italie sur le plan européen se réalise en pleine connaissance de cause et en étroite collaboration avec le Parlement. J'estime que certaines transpositions constituent une négation du bon fonctionnement des États démocratiques. Je pense toutefois qu'il y a une erreur encore plus grave : à un certain moment, en présence d'une carence, voulue ou accidentelle du Parlement, donner à l'exécutif, même avec les meilleures intentions du monde, des pouvoirs, des actions et des orientations, lui permettant de combler le vide du Parlement.

Par cette ratification, nous effectuons un grand pas sur une voie qui doit nous mener loin. Qu'il me soit permis, en déclarant que nous autres républicains, nous voterons avec conviction pour ce traité, d'exprimer nos remerciements particuliers à M. Scelba, qui, en sa qualité de président du Parlement européen, a combattu et a remporté de nombreuses victoires grâce à son réalisme de démocrate convaincu, grâce à une ténacité intelligente qui ne s'est jamais démentie. »

L'orateur a conclu qu'il importe de parvenir à l'élection au suffrage universel des membres du Parlement européen et a déclaré : « ... Il y a eu une proposition de loi donnant l'initiative au peuple, présentée solennellement ici au Palais Madame, à notre éminent président, proposition qui est ensuite passée en commission et qui suit sa voie. Je ne fais pas partie de cette commission. Je ne connais pas les détails; mais je crois comprendre que cette proposition pose pour nous le problème de l'interprétation des traités.

Eh bien, non : une proposition de cette nature a une valeur — qu'il me soit permis de m'exprimer ainsi, qui ne veut pas être jacobine — révolutionnaire, c'est-à-dire innovatrice. Nous devons user de notre influence pour amener tous les six pays de la Communauté actuelle, à l'élection du Parlement au suffrage universel direct et à l'élargissement de ses pouvoirs. (En ce cas, le Conseil de ministres ne devra plus être le gouvernement de la Communauté, mais la deuxième chambre de la Communauté, alors que le Parlement, que ce soit le parlement élu, ou un parlement composé de représentants des États, constituera le pouvoir législatif, vis-à-vis de la Commission, en tant que gouvernement communautaire.)

Voilà la perspective qui s'offre à nous : mais en attendant, on peut faire élire le Parlement tout entier, tel qu'il est aujourd'hui, au suffrage universel direct par les peuples européens, dans les six pays de la Communauté et simultanément. Mais, tant qu'il n'en sera pas ainsi, nous devons inciter le Parlement italien à arrêter par une loi l'adoption de cette procédure. »

d) *Le parti socialiste italien*

Au nom de ce groupe sont intervenus MM. Bermiani et Rossi-Doria.

M. *Bermiani* a constaté que le Parlement européen livre depuis longtemps une bataille pour que la réalisation progressive de son autonomie financière se double d'un accroissement de ses pouvoirs à l'égard de l'exécutif, à savoir du Conseil. Le traité de Luxembourg garantit dans un bref délai l'autonomie financière de la Communauté et tend à donner au Parlement européen des pouvoirs effectifs de décision dans le secteur budgétaire, avec les conséquences importantes qui en découlent. En ce qui concerne les dépenses dites « opérationnelles », arrêtées par le Conseil, le Parlement sera consulté avant toute décision du Conseil. Celui-ci aura l'obligation, s'il ne suit pas son avis, d'exposer au Parlement en séance plénière, par l'intermédiaire de son président ou par l'un de ses membres, les raisons pour lesquelles il n'a pas entendu suivre l'avis du Parlement européen.

« ... Le Parlement conserve la faculté de proposer des modifications, toutefois — et c'est important — avec une procédure renouvelée par rapport à celle de l'article 203 du traité instituant la Communauté économique européenne. »

Le Parlement a interprété et interprète cette procédure (paragraphe 6 et 7 du nouvel article 203) comme une possibilité pour lui de rejeter globalement le budget, ce qui constituerait réellement un grand pas en avant par rapport au passé. D'autre part, le Conseil n'a pas encore exprimé son point de vue à cet égard, feignant d'ignorer pourquoi la Commission communautaire qui est, disons-le en faveur du Parlement, s'est réservée de présenter dans un délai de deux ans à compter de la ratification du traité par les parlements nationaux une proposition à ce sujet.

Malgré cela, la question est loin d'être claire, comme l'a constaté le président du Parlement européen dans une note récente. Il n'empêche que, déjà en l'état actuel des choses, l'institution des ressources propres aboutit à des résultats immédiats positifs, à savoir : supprimer les contributions financières nationales et la discussion sur les comptes dits « de retour », mettre fin aux litiges entre pays découlant des détournements de recettes douanières; elle présente, en outre, l'avantage d'assurer l'entrée en vigueur du règlement financier agricole en faveur de la politique agricole commune qui — même si elle doit être révisée — constitue une des plus importantes politiques de la Communauté.

Les défauts dus aux limites restreintes des pouvoirs accordés par le traité au Parlement demeurent cependant; sur ce point, j'ai également signé l'ordre du jour de M. Scelba qui réclame des pouvoirs plus grands pour le Parlement européen par rapport à ceux qui lui sont donnés par le traité et, en outre, l'élection directe au suffrage universel des membres du Parlement européen.

D'autre part, tout en souscrivant à certaines critiques formulées à l'encontre du traité, je voudrais attirer l'attention de tous sur ce qui arriverait si l'on repoussait, par exemple, la ratification du traité. Cela aurait une seule conséquence, c'est que la situation serait toujours la même, mais irait en empirant, alors que l'institution des ressources propres représente un tournant dans la construction européenne, même si elle semble une petite affaire! Pourquoi parlons-nous de tournant? Parce que l'on vise à renverser la tendance malheureusement suivie jusqu'ici, selon laquelle la Communauté était caractérisée par un accroissement de pouvoirs de l'exécutif et une

diminution (si l'on peut parler de diminution, parce que les pouvoirs effectifs étaient déjà si peu importants!) des pouvoirs du Parlement européen. Il s'agit donc, je le répète, de progresser sur la voie que le traité ouvre, en luttant sans relâche pour que les pouvoirs du Parlement deviennent de plus en plus étendus. »

Pour sa part, M. *Rossi-Doria* a fait observer que « ... le problème politique fondamental est celui de la responsabilité politique en ce qui concerne la fixation et le contrôle des politiques communautaire au niveau communautaire et national.

... Les rapports entre Commission, Conseil de ministres et Parlement européen, d'une part, et entre ces trois organes disposant de pouvoirs inégaux, les gouvernements et les parlements nationaux, de l'autre, il n'y a pas et il ne peut pas y avoir de rapports constitutionnellement définis une fois pour toutes, mais des rapports changeants et contradictoires, même si de tels rapports avaient pu exister en recherchant une organisation stable, qui pour le moment n'existe pas.

S'en tenant à cette vision réaliste du processus communautaire, les forces démocratiques peuvent parfois, sous des formes diverses et dans les organes différents où elles œuvrent, contribuer à l'amélioration de la politique communautaire, à son contrôle démocratique et, par ce biais, à un équilibre rationnel démocratique et définitif des rapports entre les centres de pouvoir indiqués ci-dessus. »

Au niveau national « ... certains progrès ont été indubitablement réalisés au cours de ces dernières années au prix de l'action courageuse de nos collègues du Parlement européen, grâce à certaines discussions de fond dans l'hémicycle, dans les commissions et dans la version spéciale des affaires européennes, enfin grâce à la discussion au Parlement italien de certains documents de base de la politique communautaire en instance d'élaboration ... »

Cependant, M. *Rossi-Doria* a reconnu que cette procédure d'examen par le Parlement italien des problèmes communautaires n'est pas satisfaisante et qu'il est nécessaire de la modifier.

Une des causes à l'origine de cette situation est « ... le rapport qui existe sur le plan communautaire entre opposition et majorité et, d'autre part, le fait que la politique communautaire, ces dernières années, a été, pour ainsi dire, dominée, supplantée par la politique agricole, à l'égard de laquelle notre Parlement manifeste une sorte d'intolérance plutôt que d'indifférence. Le résultat pratique de ce différend a été en général, un fléchissement dans l'engagement du Parlement et une répugnance du gouvernement à affronter les graves difficultés qu'il rencontre, on le sait, pour défendre ses propositions au sein du Conseil de Bruxelles. Il convient donc d'intensifier et de concrétiser davantage les rapports entre le gouvernement et le Parlement, ce qui constitue un indispensable instrument pour renforcer la position de notre pays dans la partie complexe et serrée qui se joue et qui continuera à se jouer à Bruxelles ».

Pour conclure, l'orateur a souligné que la structure anormale du budget communautaire — dans lequel les dépenses obligatoires se montent à 96 % et sont presque entièrement affectées au financement de la politique agricole commune — a des répercussions sur les pouvoirs du Parlement européen, qui en effet, pour les dépenses obligatoires, n'a en définitive qu'un rôle purement consultatif.

« ... La conclusion est donc la suivante. Le Parlement européen, qui pour d'autres raisons déjà est un parlement-fantôme voit, en raison de cette structure du budget communautaire, ses pouvoirs réduits à l'état de mirage, ou mieux à des pouvoirs négligeables, mais moraux, qui pourraient se révéler efficaces, au moins maintenant, dans la mesure où ils seraient renforcés et soutenus par les parlements nationaux. Comme l'a précédemment déclaré le rapporteur, M. *Tolloy*, tout l'avenir des droits de contrôle du Parlement européen sur les budgets de la Communauté dépend et dépendra des délibérations des parlements nationaux. »

### e) *Les indépendants de gauche*

M. *Parria* décrit les structures et les organes sur lesquels repose l'organisation de la Communauté. Il constate que le Conseil de ministres est lié dans ses décisions par les raisons invoquées dans les différents États membres et que son activité est conditionnée par l'attitude nationaliste de la majorité en France. La Commission exécutive, en outre, a fini par avoir, en fait, des pouvoirs influant considérablement sur les législations nationales, sans qu'il y ait possibilité de contrôle approprié.

« ... Il y a ensuite le Parlement européen. N'en parlons pas en mal, même si l'on pouvait être tenté de le faire, pour ses intentions et le sérieux des discussions en commission et en séance plénière, mais pour son impuissance pratique; je ne dis pas qu'il se soit révélé complètement inutile, mais qui fréquente le Parlement européen pendant quelque temps finit par avoir le sentiment décourageant de son incapacité à rien obtenir de décisif, étant donné sa condition d'institution, qui écoute, suit, conseille, mais ne peut décider. C'est une construction baroque — et j'use d'un terme qui ne veut pas être trop péjoratif — qui ne peut subsister ainsi, mais qui, je crois, devra être revue ... »

Il y a une raison pour laquelle je suis également partisan, moi aussi, de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct. En effet, sans vouloir être d'un optimisme facile, je crois qu'il sera toujours un instrument de pression qui agira sur les autres organes. C'est un instrument encore plus nécessaire en ce moment où, à mon avis, le problème de la dimension européenne se pose d'une manière plus évidente pour tous, en particulier pour la gauche qui a besoin d'une stratégie de gauche à l'échelle européenne qui n'existe pas, qui est pourtant souhaitable et désirée, mais qui pour le moment est bien loin d'exister. »

Évoquant ensuite les échecs subis par la politique communautaire, l'orateur a déclaré ne pas vouloir toutefois « nier les progrès qui ont été accomplis, ni méconnaître l'œuvre accomplie par nos collègues du Parlement, à commencer — je dois le dire — par le président Scelba, dont je ne partage pas politiquement les opinions, mais qui, je dois bien le reconnaître, s'est engagé avec une extrême honnêteté et une grande énergie ».

En ce qui concerne le problème des ressources propres, le sénateur Parri a déclaré ne pas pouvoir « nier, en effet, que ce passage des contributions aux ressources propres représente un progrès, mais si je veux être sincère avec moi-même, je dois ajouter que ce progrès est apparent et qu'il serait préférable d'appliquer encore pour quelque temps le régime plus clair des contributions nationales plutôt que ce progrès tant vanté, pourtant minime et incertain ».

L'orateur a estimé ensuite « pertinentes les observations et les critiques faites par le sénateur D'Angelosante en ce qui concerne l'approbation des annexes au moment de la ratification. Les annexes représentent des décisions d'un pouvoir externe, qui ne sont pas juridiquement soumises à ratification. Si le gouvernement veut recueillir l'approbation pour cette proposition de ratification, il me semble qu'il faudrait supprimer la mention de ces annexes. »

En conclusion, il a déclaré qu'il est imprudent en ce moment de légiférer en matière économique dans une perspective lointaine, et qu'il ne peut donc donner son agrément à l'article 3, et surtout à la deuxième partie.

### f) *Le parti libéral*

Pour M. *D'Andrea*, « ... le traité, malgré les incertitudes d'interprétation de la disposition modifiant l'article 203 du traité de la CEE et respectivement les articles 78 et 177, des traités de la CECA et de l'Euratom, prévoit que le Parlement européen, ainsi qu'il l'avait réclamé au cours

de la longue controverse avec le Conseil, aura désormais son mot à dire relativement aux dépenses dites non obligatoires de la Communauté et sera habilité à modifier le budget également pour les dépenses obligatoires. Il n'est pas du tout évident qu'il y ait également pouvoir de rejet du budget au cas où le Conseil désapprouve les modifications adoptées par le Parlement. Il me semble toutefois que cette thèse soit fondée et qu'elle doive être défendue par nous ... Il est vrai que les dépenses non obligatoires représentent actuellement une part bien minime des dépenses globales, qui sont énormes. Cependant on pose, en l'espèce, un principe d'une grande importance et qui aura logiquement de grandes répercussions à l'avenir. Outre ces pouvoirs de décision et de collaboration effective, le Parlement aura désormais un rôle de contrôle dans l'application et l'exécution des budgets.

Les conséquences du traité sont très appréciables, parce qu'il fait droit, bien que d'une manière limitée, à ce qui a toujours été une de nos aspirations principales qui, me semble-t-il, est une aspiration commune, à savoir que le Parlement européen, dans l'attente d'une élection souhaitée au suffrage universel et direct, puisse élargir ses pouvoirs et ses attributions. Parmi ceux-ci, il faut indubitablement accorder une priorité au pouvoir de décision financière, prérogative de tout parlement à toute époque. La Communauté, en effet, doit être mise en mesure de pouvoir vivre de ses propres moyens et pas seulement des contributions des États membres, tirant de cette autonomie une autorité et un prestige accrus ».

*g) Le parti démocrate-chrétien*

MM. Giraud, Caron et Trabucchi sont intervenus au nom de ce groupe.

M. *Giraud* a rappelé que le Parlement européen a voté en mai 1970 une résolution dans laquelle il émettait le vœu qu'à l'occasion de la ratification du traité de Luxembourg dans les parlements nationaux, ceux-ci tiennent compte de l'attitude adoptée par le Parlement européen et s'engagent à défendre la nécessité de garantir un contrôle parlementaire réel sur les ressources communes qui échappent désormais à toute appréciation des parlements nationaux.

« Je crois que le Sénat ne peut pas ne pas reconnaître le bien-fondé de ces observations et que, pour être logique avec cette conviction, il doit exprimer son entière solidarité et donner son consentement aux justes revendications du Parlement européen. Il est erroné de dire que le Parlement européen, élu par un système d'élection au deuxième degré, n'est pas légitimement apte à exercer dès à présent son plein contrôle sur la Communauté. Rien n'empêche, en effet, que le Parlement européen, composé, selon les traités, des représentants des parlements nationaux, élus à leur tour librement par les populations des différents pays, exerce un contrôle démocratique sur le budget de la Communauté, avec les pouvoirs qui lui sont dévolus et qui ne sont et ne peuvent être exercés par les parlements nationaux. »

L'orateur a fait observer ensuite que le renforcement des pouvoirs du Parlement européen s'impose aussi en raison du démarrage de la première étape de l'union économique et monétaire entre les pays de la Communauté européenne, selon les principes fixés dans le plan Werner.

En conclusion, il a déclaré que l'approbation du traité à l'examen s'impose dans la perspective de la création d'une Communauté européenne, capable de faire face aux réalités actuelles du monde et d'accomplir ces tâches de paix et de progrès, pour lesquelles l'action des États européens s'avère désormais irrémédiablement stérile.

M. *Caron* a constaté que « ... en ce qui concerne les pouvoirs du Parlement européen, on a mis en évidence que l'élaboration du traité en discussion est intervenue à la suite d'un dialogue serré entre la Commission de la CEE, le Conseil de ministres et le Parlement européen. Je veux m'asso-

cier ici à l'hommage qui a été rendu ce matin au président Scelba, qui a su interpréter ce que demandaient les membres du Parlement européen, et par son intermédiaire, les parlements nationaux. Ce n'est qu'un pas en avant, a-t-on répété et je souscris à cette vue. Mais lorsque le Parlement européen aura le dernier mot à dire en ce qui concerne le budget, et la Commission s'est déjà ralliée à cette interprétation, ce pas peut devenir décisif pour l'avenir de la Communauté.

... Le programme du financement de la Communauté européenne par des ressources propres a attiré à plusieurs reprises l'attention des institutions communautaires, parce qu'il apparaissait de plus en plus nécessaire que la responsabilité financière de chacun des États membres de la Communauté soit le plus possible distincte de la responsabilité de cette dernière, afin d'éviter, d'une part, que l'activité des institutions communautaires soit ralentie par des exigences nationales des politiques budgétaires et, d'autre part, que les États membres rencontrent des difficultés pour faire face aux exigences financières de la Communauté, qui sont et seront toujours difficiles à évaluer, lorsqu'elles sont vues dans l'optique des intérêts nationaux.

... Il apparaît donc évidemment utile que les droits de douane, sauf la part des dépenses engagées, dont logiquement l'État national dans lequel s'effectuera l'importation continuera à bénéficier, soient versés à la Communauté. D'autre part, il me paraît juste qu'étant parvenu à une politique agricole commune, les prélèvements soient affectés intégralement au budget de la Communauté ».

Il est d'ailleurs significatif, selon l'orateur, que l'on ait prévu le versement à la Communauté d'une certaine part de la TVA « Au fur et à mesure que la Communauté deviendra une véritable union économique et que les politiques communes acquerront une importance de plus en plus grande, il est certain que les responsabilités financières de chacun des États membres et de la Communauté seront de plus en plus nettement distinctes et que la Communauté disposera d'une autonomie financière accrue.

... Je trouve enfin que l'idée de progressivité introduite dans ce chapitre du traité est une mesure de prudence qu'il faut considérer comme décisive et approuver. »

En ce qui concerne le problème de la délégation de pouvoirs, l'orateur a constaté qu'« au gouvernement n'est délégué aucun pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité de prendre des mesures, mais qu'il lui est attribué le pouvoir de transférer à notre système juridique avec la promptitude que l'on a toujours souhaitée mais qui n'a presque jamais été obtenue, au moment opportun, les obligations prévues par la décisions relative à l'attribution de ressources propres à la Communauté ».

Ayant décrit la nouvelle procédure budgétaire, M. *Trabucchi* a déclaré que le nouveau texte le rend perplexe et s'est demandé ce qui « ... arrivera dans deux cas : si le Conseil a modifié un ou plusieurs amendements de l'Assemblée et n'a pas accepté certaines propositions de modifications formulées par l'Assemblée. Le budget, dit le paragraphe 5, est transmis à l'Assemblée, mais celle-ci — stipule le paragraphe 6 — délibère uniquement sur les modifications apportées par le Conseil à ses amendements. Pourquoi transmettre alors le budget, si le Conseil a apporté des modifications précisément à l'état prévisionnel des dépenses obligatoires ? Que peut faire l'Assemblée en ce cas ? Il semble qu'elle puisse seulement se lever, se mettre au garde-à-vous et chanter quelque chanson pour passer le temps.

Par ailleurs, le dernier vote exigeant une majorité qualifiée, si l'on n'atteint pas cette majorité, le budget devra être considéré comme approuvé tacitement par l'Assemblée; il me semble que c'est ainsi qu'il faut comprendre le paragraphe 6. Avec les modifications du Conseil ou avec les premières propositions de l'Assemblée ? Il me semble que ce soit avec les modifications du Conseil.

C'est ce qu'il semble, mais ce n'est pas très clair. En effet, on se demande pourquoi, s'il en est ainsi, ce budget fait l'objet de tant de navettes alors que finalement il est stipulé que prévaut — et peut-être cela est-il bien — le vote du Conseil qui est le responsable de l'action communautaire. N'eût-il pas suffi de prévoir que l'on transmette initialement le budget à l'Assemblée pour avis et qu'ensuite le Conseil le vote ?

... Chacune des dispositions qui est examinée aujourd'hui finit par confirmer un doute : il s'agit bien du fruit des longues et pénibles discussions comportant des compromis, pas toujours rationnels, quelquefois un jeu d'équilibristes, et non le fruit de l'esprit qui devrait inspirer notre action internationale. Et ce doute s'aggrave par les mesures qui sont à prendre et auxquelles nous devons nous conformer, comme nous obéissons au traité, sans en comprendre vraiment la portée. Il est donc certain, en tout cas, que nous devons payer une certaine somme. Il faudra par conséquent assortir la délégation faite du gouvernement d'une indispensable recommandation : tenir compte que les importations de l'Italie des pays tiers seront d'autant plus fortes que sera plus grand le déficit de la balance des paiements pour le secteur alimentaire; que le secteur agricole alimentaire aura un revenu d'autant plus faible que la part que l'on consacra aux forêts, aux pâturages, c'est-à-dire aux activités moins productives, sera plus grande; il sera nécessaire de considérer qu'il ne peut être juste que la contribution aux dépenses de la Communauté tienne compte des importations des pays tiers, sans évaluer les exportations dans la Communauté, car, si la Communauté doit être unifiée, évidemment, les importations de l'étranger et les exportations à l'extérieur sont deux facteurs qui doivent pratiquement s'équilibrer; il faudra assurer que la part du revenu de la taxe sur la valeur ajoutée à accorder à la Communauté soit calculée en ne perdant pas de vue non plus la tendance à l'évasion fiscale, qui est, je ne dirai pas constitutionnelle, mais héréditaire en Italie. »

### 3. Les ordres du jour présentés par MM. Scelba et Rossi-Doria

La discussion générale étant close, le sénateur *Scelba* a lu l'ordre du jour signé par lui et d'autres sénateurs :

« Le Sénat,

vu que l'application de l'autonomie financière des Communautés européennes, par l'introduction de ressources propres, régie par le traité de Luxembourg, conclu le 22 avril 1970, en application des dispositions des traités, constitue un progrès notable en ce qui concerne le développement des institutions communautaires,

considérant que cette autonomie, en raison de son importance politique et financière, doit s'accompagner du respect plus rigoureux des principes démocratiques, qui sont à la base des dispositions régissant l'imposition fiscale et les dépenses publiques dans les pays membres;

vu que les dispositions du traité de Luxembourg en la matière, notamment en ce qui regarde la période à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1975, lorsque les ressources propres des Communautés devront remplacer intégralement les contributions des États membres, ne peuvent être jugées satisfaisantes,

ayant pris acte de la déclaration du Conseil des Communautés, lors de la conclusion du traité de Luxembourg, au sujet des vœux formulés par le Parlement européen, en faveur d'une démocratisation des pouvoirs communautaires;

ayant, en outre, pris acte de l'engagement du Conseil d'examiner, à la lumière des discussions intervenues au sein des parlements des États membres, les propositions de modifications au traité que la Commission exécutive s'est engagée à présenter dans un délai de deux ans;



engage le gouvernement à agir au sein du Conseil des Communautés, afin que les dispositions du traité de Luxembourg en la matière soient modifiées en temps voulu, en vue d'assurer au Parlement européen une participation aux décisions entraînant des charges financières et des pouvoirs plus importants et plus démocratique en ce qui concerne l'approbation et le contrôle du budget communautaire;

engage, par ailleurs, le gouvernement à s'employer à ce que, en application des dispositions des traités et des décisions de la conférence des chefs d'État et de gouvernement de La Haye, le Conseil des Communautés européennes délibère le plus rapidement possible sur les procédures permettant l'élection au suffrage universel direct des représentants du Parlement européen.»

Scelba (DC), Spagnolli (DC), Pieraccini (PSI), Iannelli (PSU), Cifarelli (PRI), Tolloy (PSI), Dindo (PSU), Bermani (PSI), Pella (DC)

Après avoir souligné l'importance du traité de Luxembourg, qui instaure l'autonomie financière des Communautés, M. Scelba a constaté que « ceux qui souhaitent que les Communautés européennes deviennent des Communautés dotées de pouvoirs supranationaux savent bien qu'en l'absence d'autonomie financière, il n'est pas possible de parler de souveraineté.

... L'introduction de l'autonomie financière de la Communauté pose le problème du pouvoir à qui incombe la décision en matière budgétaire. Le traité de Luxembourg a apporté une solution à ce problème ... ».

M. Scelba a souligné que « la règle fondamentale est celle-ci : au cas où l'on ne parviendrait pas à un accord entre le Conseil et le Parlement, il incomberait au président du Parlement européen de déclarer que la procédure d'adoption du budget peut être adoptée. Ce pouvoir, qui appartient aujourd'hui au Conseil de ministres, en vertu du traité de Luxembourg, est par conséquent transféré au Parlement européen en la personne de son président. Ce transfert est d'une grande importance, pour sa valeur symbolique, comme pour ses conséquences pratiques, même si, nous allons le voir immédiatement, les limites imposées aux pouvoirs du Parlement européen réduisent considérablement la valeur de la disposition ».

L'orateur a distingué entre dépenses de fonctionnement soumises au contrôle du Parlement européen et dépenses d'exécution de la politique communautaire, sur lesquelles il n'a pas de pouvoir de contrôle et s'est demandé « comment un Conseil de ministres, composé de ministres démocratique, qui connaissent les législations de leur pays en matière de pouvoir budgétaire, a pu approuver une disposition de ce genre, assurément incompatible avec elles.

Il y a une raison. La politique communautaire est faite par six États et met en jeu, par ailleurs, des intérêts économiques particuliers. Or, l'un ou l'autre gouvernement a craint que, si l'on dotait le Parlement européen du pouvoir de modifier les crédits particuliers, arrêtés par le Conseil de ministres, on aurait pu léser les intérêts nationaux. Les gouvernements, qui ont eu cette préoccupation, ont voulu sauvegarder les intérêts particuliers, en stipulant que le Parlement européen ne peut modifier les crédits décidés par le Conseil de ministres. En pratique, c'est du financement de la politique agricole commune qu'il s'agit.

Il est clair que le Parlement européen ne pouvait accepter pareille solution, surtout en présence de l'autonomie financière des Communautés européennes. En effet, que signifient ces limites ? Elles signifient qu'en fait, ce seront les ministres des finances dans les six pays qui décideront du budget communautaire dans la proportion de 96 à 97 % ; en d'autres termes, environ 5 000 à 6 000 milliards de lires pourront être dépensés en vertu de décisions adoptées uniquement par les ministres.

... Ces observations ont été formulées par le Parlement européen, et il a été porté à la connaissance du Conseil de ministres que, si les accords intervenus entre les ministres avaient été insérés dans le traité, le Parlement européen aurait recommandé aux parlements nationaux de ne pas le ratifier. Les accords ayant déjà été conclus, on a répondu que cela aurait provoqué une crise au sein des Communautés européennes, puisqu'il est sûr que certains États n'auraient pas accepté des modifications à ce qui avait déjà été adopté. Le différend entre le Parlement européen et le Conseil de ministres a été résolu par la déclaration annexée au traité qui comporte un engagement précis. ... Voilà qui dit l'importance de notre débat et telle est la raison de l'ordre du jour.

Les parlements nationaux sont, par conséquent, invités par le Conseil de ministres à prendre position sur les pouvoirs de la Communauté en matière budgétaire, à dénifir leur orientation.

La Commission exécutive a pris l'engagement formel de présenter, compte tenu des résultats des débats au sein des parlements nationaux, de nouvelles propositions au Conseil et celui-ci à son tour, s'est engagé à les adopter dans un nouveau traité.

En présence d'un engagement solennel du Conseil de ministres, qui constitue une partie intégrante du traité, le Parlement européen a décidé de donner un avis favorable au traité de Luxembourg et de recommander aux parlements nationaux de l'adopter. Mais, en même temps, il a exprimé le vœu que les débats parlementaires donnent une indication précise en ce qui concerne la modification, avant même que ce traité entre en vigueur. Les propositions de modification doivent, en effet, être présentées dans un délai de deux ans, alors que les dispositions du traité, pour la période définitive, entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1975.

C'est pourquoi, en demandant au Sénat, dans notre ordre du jour, d'inviter le gouvernement à intervenir au Conseil de ministres pour obtenir, en temps voulu, une modification du traité de Luxembourg, en vue d'une plus grande démocratisation des institutions communautaires, nous demandons, en somme, quelque chose qui tend à transférer à la Communauté la démocratie parlementaire.

... La conférence de La Haye a pris encore une autre décision : elle a engagé le Conseil de ministres des Communautés à réexaminer les propositions relatives à l'élection au suffrage populaire du Parlement européen; et ceci non parce que le problème des pouvoirs du Parlement européen est rigoureusement lié à son mode d'élection — cela est d'autant plus vrai que dans les conditions présentes, nous avons obtenu des modifications importantes aux traités en vigueur — mais parce qu'il apparaît qu'il n'est pas possible de différer l'application des traités de Rome prévoyant l'élection au suffrage populaire direct du Parlement européen. »

Après avoir brièvement évoqué les progrès accomplis par la politique communautaire ces derniers temps, le sénateur Scelba a déclaré que « ... c'est précisément parce que la politique communautaire s'est remise en marche et a pris diverses directions pour réaliser ce qui, à nos yeux, représente l'objectif final — faire des pays démocratiques de l'Europe une communauté de peuples où les États nationaux soient des régions — que nous ressentons la nécessité d'une participation directe des populations à cette politique. Nous ne pourrions pas transformer les États nationaux européens en une communauté européenne sans la participation directe des populations, sans le consentement de la volonté populaire.

C'est pourquoi dans l'ordre du jour, outre les vœux formulés pour la démocratisation des pouvoirs communautaires, nous avons demandé au gouvernement italien d'insister pour que le Conseil de ministres conclue rapidement les procédures qui devront assurer le plus rapidement possible l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct et, par la manifestation de la volonté populaire, faire des Communautés européennes une communauté unique, réellement démocratique. »

L'ordre du jour présenté par M. Rossi-Doria est ainsi rédigé :

« Le Sénat,

en conclusion du large débat qui a eu lieu à l'occasion de la ratification du traité de Luxembourg et des accords financiers portant création de ressources propres aux Communautés,

rappelle la nécessité d'établir des relations plus étroites et plus systématiques entre gouvernement et parlement pour l'examen des développements et des orientations de la politique communautaire;

recommande en particulier l'information préalable du Parlement en ce qui concerne les développements futurs de cette politique et un fonctionnement dénué de tout caractère expéditif de la commission interparlementaire consultative pour l'exercice de la délégation;

invite le gouvernement à étudier les moyens permettant le mieux d'atteindre ces objectifs. »

Rossi-Doria (PSI), Albertini (PSI), Bartolomei (DC)

#### 4. La réplique de M. Tolloy

M. Tolloy, rapporteur, après avoir affirmé que « construire l'Europe signifie lui donner une unité politique c'est-à-dire la doter d'autonomie, car il n'y aura pas d'unité politique de l'Europe sans autonomie financière » s'est déclaré d'accord avec M. Salati sur le fait que le suffrage universel ne suffit pas pour doter le Parlement européen de pouvoirs plus étendus. « ... Je crois que le jour où les parlements européens et les différents États décideront de faire élire les membres du Parlement européen au suffrage universel, ils accepteront également que le Parlement ainsi élu ait de pleins pouvoirs ... M. Salati a aussi invité le Parlement européen à un examen critique. J'estime que cet examen doit être non pas unilatéral mais général. Pratiquement, pour notre part, nous le faisons lorsque nous parlons d'autonomie de l'Europe; et il me semble que vous le faites aussi lorsque vous affirmez que vous n'avez pas contre l'Europe, les préjugés que pourtant vous aviez hier encore. Cela signifie qu'il y a un progrès qui n'est pas unilatéral et que de nouvelles possibilités sont en train de se dessiner. »

A M. D'Angelosante il a fait remarquer que « ... il a d'un côté mis en garde contre le fait que le Parlement européen risque d'enlever une certaine autorité aux parlements nationaux, cependant que de l'autre il déplorait que les pouvoirs de l'Assemblée s'évidaient. En fait, il y a lieu d'harmoniser, ce qui ne sera pas une tâche aisée si on considère le Parlement européen et les parlements nationaux comme opposés. Voilà pourquoi j'ai souligné, dans le rapport, que seule une collaboration intense entre Parlement européen et parlements nationaux peut conduire, en l'état actuel des choses, à une harmonisation des relations. Cette loi même d'ailleurs, si elle n'est pas adoptée par les parlements nationaux, ne pourra avoir de suite ».

D'accord avec plusieurs orateurs qui sont intervenus dans les débats, M. Tolloy a considéré l'élection au suffrage universel du Parlement européen comme le complément naturel de la requête d'adopter la loi en discussion. « ... Le président du Parlement européen (M. Scelba) est un grand partisan du suffrage universel direct; tout le Parlement européen l'est d'ailleurs, et il y a eu d'innombrables discussions pour le mettre en œuvre. Le suffrage universel signifierait que les communistes français auraient eux aussi leur représentation et que les communistes au Parlement européen pourraient constituer leur groupe et donc intervenir d'une manière organisée, en tant que force de l'opposition, d'une opposition constitutionnelle acceptant le système. Sans suffrage universel, le Parlement européen ne peut et ne pourra notamment pas bénéficier de ce stimulant qui émane toujours d'une minorité constitutionnelle. »

D'autre part « ... l'absence de suffrage universel constitue déjà un obstacle à la possibilité de progresser davantage que ne le prévoit la loi en discussion ».

Au sujet des préoccupations manifestées par M. Cifarelli à l'égard de la loi de délégation, l'orateur a déclaré que « ... ces préoccupations étaient également les nôtres. Cela est tellement vrai que la majorité, unanime, a décidé de présenter un amendement proposant de constituer une commission composée de sénateurs et de députés, qui sera appelée à conseiller et à contrôler de façon permanente le gouvernement dans l'application de cette délégation. Donc cet aspect d'autoritarisme dans l'application de la délégation n'existe pas non plus; et s'il n'existe pas ce n'est pas parce que nous craignons des oppositions parlementaires mais parce que nous avons la conviction profonde qu'il est nécessaire d'assurer une plus grande cohésion entre le Parlement européen et les parlements nationaux. Cette commission devra constituer un élément, non de polémique, mais d'union entre eux.

... Il y a eu ensuite l'intervention de M. Scelba. Il préside le Parlement européen; je crois que l'intervention qu'il a faite ici aurait pu être faite par n'importe quel parlementaire du Sénat italien, conscient du problème, bien qu'il soit certain — et cela j'ai d'ailleurs pu le constater personnellement — que c'est seulement en faisant partie du Parlement européen que l'on peut mieux connaître ce problème. Je tiens à lui rendre cette justice qu'en tant que président du Parlement européen, il a fait siens les vœux que l'Assemblée n'a cessé d'exprimer concernant la création de ressources propres, une augmentation de ses pouvoirs, sa démocratisation et son élection au suffrage universel direct et populaire. Il se bat toujours pour ces objectifs avec une grande capacité et une grande ténacité, et les rappelle continuellement au Conseil de ministres et à la Commission des Communautés pour amener ces organismes à lui accorder ces marques de reconnaissance démocratique.

Je voudrais ici que tous les collègues et surtout ceux de la minorité réfléchissent au fait que la Communauté européenne a une philosophie qui lui est propre; elle se fonde sur la démocratie parlementaire, convaincue que c'est là le seul moyen pour elle d'œuvrer d'une façon autonome et unie ».

L'orateur a conclu en souhaitant « ... une plus grande interpénétration entre parlements nationaux et Parlement européen. Malheur si l'idée d'une opposition devait naître! Le Parlement européen se développe aujourd'hui uniquement dans la mesure où les parlements nationaux l'approuvent et le soutiennent. Ce sont les parlements nationaux qui décideront d'un élargissement des pouvoirs du Parlement européen. Selon moi, seul le suffrage universel permettra un jour de transférer au Parlement européen une grande partie des pouvoirs qui incombent aujourd'hui au parlements nationaux ».

M. *Pedini*, sous-secrétaire d'État aux affaires étrangères, est intervenu au nom du gouvernement <sup>(1)</sup>.

## 5. L'adoption du projet de loi et les déclarations de vote

Le Sénat est passé ensuite au vote du projet de loi présenté par le gouvernement. Il a adopté ses articles et l'amendement suivant présenté par MM. Rossi-Doria (PSI), Giraudo (DC), Dindo (PSU), Cifarelli (PRI), Albertini (PSI) et Celidonio (PSI) :

<sup>(1)</sup> Cf. p. 144 et s.

« Ajouter, à la suite de l'article 3, l'article suivant :

Le gouvernement arrêtera les dispositions dans les matières prévues par la présente loi, après avoir entendu une Commission parlementaire composée de 15 sénateurs et 15 députés désignés respectivement par le président du Sénat et le président de la Chambre des députés. La Commission dont il est question à l'alinéa précédent est également habilitée à donner son avis, en se prononçant à la majorité de ses membres, sur l'opportunité de faire usage de la délégation pour l'exécution des mesures prévues aux termes de l'article 3. »

Au stade de la déclaration de vote, se sont prononcés en faveur du projet de loi et donc de la ratification du traité, MM. Cifarelli (PRI), Brusasca (DC), D'Andrea (PLI), Albertini (PSI), Iannelli (PSU).

M. *Cifarelli* a déclaré qu'il votera pour le projet, fidèle en cela aux grandes raisons politiques qui ont toujours inspiré l'attitude des républicains à l'égard de la création européenne. Il a souligné que l'adoption par le Sénat de l'amendement additionnel aura pour effet que la Commission parlementaire examinera avec assiduité et vigilance, non seulement le contenu des dispositions déléguées mais également l'opportunité de l'exercice de la délégation pour l'exécution des mesures conformément à l'article 3.

Il a souligné ensuite qu'il ne faut jamais perdre de vue que le droit communautaire qui est en train de se former présente un caractère spécifique, et après avoir réaffirmé que son parti politique est convaincu de la nécessité de parvenir à une Europe dont les caractéristiques déterminables dès à présent ne peuvent être que la liberté et la démocratie, il s'est déclaré convaincu que l'attribution de ressources propres aux organismes communautaires contribuera à faciliter la voie vers l'intégration européenne.

M. *Brusasca* a déclaré pour sa part que l'attitude favorable de son groupe est due au fait que, pour la première fois, l'on dote la Communauté de ressources propres et l'on prévoit une plus grande participation du Parlement européen à la formation des budgets de la Communauté et au contrôle des dépenses. Il s'agit à son avis d'innovations qui ont une signification profonde du fait que jusqu'à présent, les recettes de la Communauté provenaient exclusivement des contributions des États membres, ce qui la mettait dans un état de dépendance à l'égard de ces derniers. D'autre part, l'attribution de ressources propres à la Communauté devait logiquement, en régime démocratique, entraîner le droit pour le Parlement européen de participer à la formation du budget et au contrôle des dépenses.

En rappelant que les modifications des traités qui sont à l'étude ouvriront la voie à toute une série de compléments institutionnels sur lesquels devra se fonder l'unité européenne dont la nécessité se fait de plus en plus sentir, et que ces compléments exigent une démocratisation toujours plus grande des pouvoirs communautaires, il s'est félicité que le gouvernement ait accepté l'ordre du jour de M. Scelba et d'autres sénateurs concernant l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen et son élection au suffrage universel direct. Il invite à ce propos le gouvernement à fournir, dans les rapports concernant l'activité de la CEE à partir de 1970, un compte rendu détaillé de l'action qui a été accomplie et des résultats qui ont été obtenus au niveau communautaire en ce qui concerne les engagements pris en vertu de l'ordre du jour susmentionné.

M. *D'Andrea* a déclaré que le groupe libéral votera pour le projet de loi parce qu'il marque la volonté d'accélérer le processus de formation de la Communauté européenne — qui est essentielle pour la survie de l'Europe et en particulier de l'Italie — et reprend l'œuvre géniale et clairvoyante de Gaetano Martino qui, à la conférence de Messine de 1955, jeta les bases de la Communauté.

M. *Albertini* a annoncé que son groupe votera pour le projet. Il a rappelé les motifs exposés à ce sujet par MM. Rossi-Doria et Bermani et souligné que le traité de Luxembourg constitue un point fondamental dans l'évolution des institutions communautaires pour dépasser la phase transitoire et renforcer le Parlement européen, dont les pouvoirs et la démocratisation future ne pourront être consolidés que par l'élection au suffrage universel direct que demande d'ailleurs l'ordre du jour de M. Scelba, qui a reçu le plein appui de son parti politique.

Prenant la parole, M. *Iannelli* a déclaré que le groupe du PSU votera pour le projet de loi qui représente un pas important et décisif sur la voie de la construction de l'unité politique de l'Europe, étant donné que la Communauté, en devenant financièrement autonome sur le plan budgétaire, acquiert un poids politique particulier, cependant que les pouvoirs du Parlement européen sont accrus.

MM. *Anderlini* (indépendant de gauche), *Naldini* (PSIUP) et *d'Angelosante* (PCI) se sont prononcés contre le projet de loi.

M. *Anderlini*, après avoir souligné que les modifications apportées aux traités impliquent un sérieux renforcement des structures européennes actuelles avec tous leurs aspects négatifs, sans cependant ouvrir la voie à une démocratisation sensible des organismes communautaires, a qualifié d'incongrue et d'inacceptable une délégation qui dépasse la période de vie du parlement actuel et qui est tellement générale à l'égard de son destinataire qu'elle finira par représenter un instrument dans les mains des « eurocrates » de Bruxelles, et a conclu en déclarant que le groupe de la gauche indépendante votera contre le projet de loi de ratification.

M. *Naldini* a fait remarquer d'abord que son groupe fait siennes les critiques et les protestations contre la délégation que le projet de loi à l'examen confère au gouvernement, lui reprochant de constituer une spoliation inacceptable du Parlement.

Il a souligné que si son groupe s'oppose au projet de loi, c'est également pour des considérations de fond, conscient qu'il est que le traité de Luxembourg ne renforce en réalité d'aucune façon la position du soi-disant Parlement européen à l'égard de l'exécutif communautaire, et il a conclu en affirmant que les critiques que son parti politique n'a jamais cessé de formuler à l'égard de la Communauté — organisme qui n'a jamais pu se libérer du vice originel d'avoir été conçu en tant qu'instrument destiné à favoriser la concentration des grandes entreprises monopolistiques dans l'Europe des six pays et à constituer un rempart face aux pays socialistes et au mouvement ouvrier — gardent toute leur valeur.

Enfin M. *D'Angelosante* a déclaré que les communistes ne soulèvent pas d'objections de principe à l'égard de la création de ressources propres de la Communauté et que leur apposition apparaît plus conforme aux textes communautaires que ne l'a été l'attitude de la majorité.

Après avoir souligné la signification positive que revêt la présentation d'un ordre du jour par les principaux groupes de l'Assemblée et son approbation à une large majorité, il a attiré l'attention sur la nécessité de soumettre la matière communautaire à des contrôles à tous les niveaux possibles, et fait remarquer ensuite que la majorité n'a pas rendu un bon service à cette cause en votant en bloc un projet de loi qui contient tous les vices typiques de la procédure italienne en la matière.

En définitive, le groupe communiste votera contre le projet de loi en raison de la tendance qu'il exprime à vouloir dépouiller le parlement national de pouvoirs qui lui sont propres et que le traité de Rome ne lui a pas fait perdre, et des aspects de fond de la politique agricole communautaire qui sont contenus dans le traité de Luxembourg.

## CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Le 1<sup>er</sup> décembre 1970, le Sénat a transmis à la Chambre le projet de loi approuvé par lui (1).

M. Vedovato (DC) a déposé, le 3 décembre 1970 le rapport qu'il a établi au nom de la commission des affaires étrangères (2).

Les débats en séance publique ont eu lieu les 10, 11 et 14 décembre 1970 (3).

La Chambre des députés a adopté le projet de loi au scrutin secret par 220 voix contre 127.

### 1. Le rapport de M. Vedovato

Dans son rapport, M. Vedovato, commentant le projet de loi, a affirmé que le traité sur les « ressources propres » a permis d'atteindre deux objectifs fondamentaux : le renforcement des pouvoirs du Parlement européen sur les budgets communautaires et le rééquilibrage des pourcentages de la participation financière des États membres aux dépenses communautaires.

En ce qui concerne le caractère limité des pouvoirs attribués par le traité au Parlement européen, le rapporteur a fait remarquer que « si jusqu'à présent, il n'a pas été possible d'attribuer au Parlement européen la faculté de rejeter les budgets communautaires en bloc ou de légiférer, si l'on n'a pas encore réussi à adopter un système communautaire uniforme pour l'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct — comme cela a toujours été dans les intentions du gouvernement italien — il a néanmoins été possible de mettre en place une procédure de consultation entre Conseil et Parlement qui, sans aucun doute, renforce les pouvoirs de contrôle de l'Assemblée de Strasbourg. Et cela constitue un pas non négligeable dans la bonne direction.

... Ces résultats ne sont que partiellement satisfaisants, confrontés aux objectifs du gouvernement italien : toutefois ni les détracteurs de l'opposition, ni ceux de la majorité qui auraient souhaité des résultats meilleurs, n'ignorent les difficultés qu'il faut vaincre tout au long de l'intégration économique et politique de l'Europe pour arriver à concilier des positions divergentes qu'il sera possible de surmonter à la fin d'une longue et difficile expérience commune.

Le second objectif atteint par l'Italie avec le traité sur les ressources propres est le réajustement de notre participation financière aux dépenses communes.

... Cette diminution de notre pourcentage de participation au budget communautaire s'explique surtout par le volume relativement faible, par rapport aux autres grands États de la Communauté, des droits perçus par l'Italie, et par le fait que l'entrée en jeu, entre 1975 et 1978, du « troisième élément » des ressources propres, c'est-à-dire de la mise en œuvre de la TVA, devrait favoriser davantage l'Italie.

(1) Chambre des députés, V<sup>e</sup> législature, doc. n° 2888.

(2) Idem, doc. n° 2888 A.

(3) Idem, Débats, séances 367, 368 et 369.

... Dans les discussions relatives à l'adoption du système de ressources propres, on a souvent mis en cause la politique agricole commune. Le traité sur les ressources propres se présente, en réalité, comme un mécanisme financier destiné à réaliser, dans un délai de sept ans, le remplacement des contributions financières directes des États membres par des ressources propres de la Communauté, constituées par le produit des prélèvements, des droits de douane et d'une fraction des recettes de la TVA. Cela veut dire qu'il n'existe pas de liaison directe entre le système des ressources propres et la politique agricole commune car le système du financement constitué par les ressources propres est destiné à fonctionner avec n'importe quelle politique agricole commune et a pour but de financer toutes les autres politiques communes (industrielle, sociale, régionale, etc.). »

En ce qui concerne le projet de loi donnant délégation au gouvernement, le rapporteur a ajouté : « Pour procéder à la mise en œuvre de la décision sur les ressources propres dans l'ordre interne italien, le gouvernement a demandé au Parlement de lui donner une délégation dans les limites prévues à l'article 76 de la Constitution, afin que celui-ci puisse prendre les mesures qui s'imposent pour insérer dans le régime juridique italien par décrets ayant force de lois ordinaires, les différentes dispositions de la décision susmentionnée.

Ce choix a été rendu nécessaire par la structure même de la décision du 21 avril 1970. Cette dernière en effet comporte non seulement d'engagements échelonnés sur différentes étapes et à échéances diverses, mais contient certains engagements qui actuellement ne peuvent être matériellement traduits dans la réglementation italienne interne, les conditions préalables n'étant pas encore mises au point dans le cadre communautaire ... Pour satisfaire aux obligations contractées en vertu de la décision, l'État italien devra agir selon une procédure qui permette de prendre avec le maximum de rapidité les mesures nécessaires afin de traduire dans la réglementation juridique italienne les obligations contractées sur le plan international. De toute évidence, cela ne serait pas possible s'il fallait chaque fois recourir à une décision ayant forme de loi. »

## 2. Les débats en séance plénière

### a) *Le parti libéral*

M. *Cantalupo*, après avoir souligné la position favorable du groupe libéral à l'égard du projet de loi à l'étude, a mis en relief le fait que dès lors que l'on participe à la Communauté européenne et au Parlement européen en y envoyant des délégués, on se met dans une position qui n'est pas celle d'une opposition, « En effet, ou bien on participe à la politique européenne comme nous y participons avec nos collègues des autres formations politiques et alors il faut accepter les conséquences des décisions qui sont prises à ce niveau et qui se répercutent sur les initiatives législatives du Parlement italien et exécutives de notre gouvernement; ou bien on se trouve en principe opposé à la participation italienne à la Communauté et au Parlement européen et alors il est parfaitement logique qu'on n'accepte pas les propositions que nous examinons aujourd'hui.

Nous devons dire en règle générale que, pour ceux qui comme nous croient à la nécessité de renforcer, compléter et accélérer la réalisation de l'unité européenne dans tous les domaines où cela est possible, la mesure qui nous est proposée aujourd'hui constitue un pas en avant. C'est un pas en avant modeste, proportionné à la réalité de ce qui est en train de s'accomplir à Strasbourg et à Bruxelles; mais cela n'est rien d'autre que la codification d'un état de fait auquel nous avons participé et qui nous incite à donner notre avis favorable.

Si l'on veut tenter une analyse très sommaire ... et se limiter au contenu de la proposition, il faut reconnaître que les problèmes qui sont mis en évidence par la mesure à l'examen sont au



nombre de deux : l'un, de nature économique, concerne l'agriculture, et l'autre, de nature politique, concerne les pouvoirs du Parlement.

Qu'a-t-il décidé, en fait? ... il a été décidé de créer, en l'espace de quelques années, des ressources propres à la Communauté, de façon à la rendre le plus possible autonome et indépendante dans sa gestion. »

Selon M. Cantalupo, même pour celui qui n'est pas familiarisé avec le mécanisme créé, il suffit de réfléchir un peu pour se rendre compte qu'avec la mise en œuvre de ce système, en l'espace de quelques années, on rendra la Communauté économiquement et, partant, politiquement autonome, « ... au point où est parvenue la Communauté européenne, toute mesure d'indépendance économique devient un pas en avant vers l'indépendance politique. Et c'est justement là la phase que traverse la Communauté économique : une série de mécanismes apparemment complexes, essentiellement économiques, quelquefois bureaucratiques, constituant une succession d'échelons aboutissant à une autonomie, qui à la fin, ne sera que politique, même si une faible volonté de donner un contenu politique à ces mesures subsiste et survit; mais la force des choses travaille bien au-delà de la volonté des hommes ».

L'orateur a souligné que la péréquation des charges contributives aura une incidence particulière sur la politique agricole commune avec des avantages particuliers pour l'agriculture italienne. Il a ajouté « ... qu'indépendamment des intérêts de l'Italie, le mécanisme dont la proposition de révision du traité facilite l'instauration est une tentative pour laquelle il n'y aurait eu qu'une seule solution de rechange à savoir l'annulation de tout ce qui avait été fait jusqu'à présent en matière de politique agricole commune. Ou l'on faisait ce que l'on a fait, ou l'on renonçait à tout ce qui a été édifié jusqu'à présent au prix de tant d'efforts et de sacrifices.

C'est un passage obligatoire, nous l'avons abordé courageusement, il nous faut maintenant entrer dans la seconde période ».

En ce qui concerne la délégation de pouvoir au gouvernement, M. Cantalupo a affirmé que les libéraux sont disposés à la donner car il n'est pas possible, d'un point de vue technicolégislatif, de faire autrement « parce que nous n'avons ni le temps ni les moyens d'assumer cas par cas, les obligations qui dérivent des échéances pour lesquelles nous nous sommes engagés. C'est un mécanisme de caractère législatif : si l'on croit en cette politique et qu'on veuille la faire, il faut en garantir la souplesse de mouvement, de façon que le gouvernement ait à tout moment la possibilité — même en dehors des sessions au Parlement — d'exécuter les engagements internationaux qu'il a pris ».

En ce qui concerne la partie plus spécialement politique de cette mesure l'orateur a fait remarquer « ... que le lien entre l'accroissement de ressources propres de la Communauté économique et les pouvoirs du Parlement européen est indissoluble. Le contrôle sur une Communauté qui acquiert des moyens mondiaux suffisants pour vivre d'une façon autonome ne peut être exercé que par un parlement. Comme les principes fondamentaux qui ont présidé à la création de base de la Communauté économique sont ceux de la démocratie parlementaire, nous demandons — et les mesures proposées ne répondent que partiellement à cette demande — nous demandons sous quelle forme et dans quelle mesure, le contrôle parlementaire sera démocratique. Avant tout un contrôle parlementaire démocratique peut être exercé par un parlement démocratiquement élu c'est-à-dire élu directement; dans le cas contraire, il s'agit d'une démocratie négociée chaque jour, d'une démocratie déléguée et certes pas d'une démocratie parlementaire. Les pouvoirs du parlement, en l'état actuel, ne permettent pas de contrôler l'ensemble du budget de la Communauté; c'est là le point politique fondamental.

Le budget de la Communauté acquiert une plus grande autonomie grâce aux ressources propres et au mécanisme que nous avons adopté désormais; mais le parlement aura-t-il les pouvoirs nécessaires, c'est à dire à son tour l'autonomie nécessaire, pour exercer ce contrôle? Pourra-t-il rejeter le budget? En l'état actuel des faits, non : le Parlement ne peut rejeter le budget; il a la faculté de formuler des critiques sur une partie des dépenses de la Communauté économique européenne. Et nous sommes déjà en train d'exercer cette faculté : nous avons obtenu certaines réductions de dépenses, certaines transformations de titres de chapitres, mais nous ne pouvons pas rejeter le budget de la Communauté.

De sorte qu'il s'agit d'un parlement qui est privé d'un de ses pouvoirs essentiels, pour lequel est né historiquement le Parlement, celui de rejeter le budget.

Néanmoins, dans ce domaine également, un progrès a été réalisé, parce que d'ici à 1974 les pouvoirs du Parlement seront graduellement accrus. Ces pouvoirs suivent pratiquement la carrière de développement de la Communauté; et également cela est une notion fondamentale, en ce sens que la Communauté se développe parallèlement à son Parlement.

Sur le plan de l'unification politique des différents organismes communautaires, il y a un rapprochement déterminé par les différentes échéances qui marquent les différents stades de développement de ces organismes; ils progressent ensemble et plus la Communauté devient autonome, plus s'accroît le pouvoir du Parlement de la critiquer.

Le moment où prendront fin les pouvoirs que nous délégons en vertu de ce texte, devrait coïncider avec l'achèvement de la première étape et, du moins nous l'espérons, le passage à la seconde étape, c'est-à-dire à une Communauté complètement autonome, en raison de la possibilité que les ressources propres assurent à la Communauté de se libérer des contributions directes des États grâce aux prélèvements aux frontières, qui constituent un élément purement technique, n'offrant aucun moyen de pression politique.

En même temps, le Parlement devra avoir obtenu des pouvoirs plus importants. De quelle façon? Si les élections avaient lieu au suffrage direct dans les différents pays, il aurait évidemment tous les pouvoirs d'un parlement normal; dans ce cas toutefois, le conflit que nous craignons tous, entre les parlements nationaux et le Parlement européen, comporterait des difficultés très sérieuses. Mais lorsque nous parlons de cette question, nous sommes déjà en vue du but final de la Communauté, et je proposerais de ne pas aborder ce sujet aujourd'hui, mais de nous limiter à constater que le développement de la Communauté prévu, échelonné suivant ces mesures, s'accompagne du développement des pouvoirs du Parlement, de sorte qu'il y ait une croissance simultanée des différents organismes communautaires dans l'espoir qu'à la fin on puisse en arriver à cette unité politique que nous souhaitons tous. »

En conclusion, l'orateur a déclaré que « ... les pouvoirs donnés d'une façon plus large au Parlement européen non seulement en ce qui concerne le budget de la Communauté mais fatalement en ce qui concerne sa politique nous ont conduits à ce résultat que le Parlement, bien qu'il n'ait pas les pouvoirs classiques normaux de tout parlement digne de ce nom, est devenu malgré tout le lieu où l'on débat de politiques qui ont des répercussions au-delà des frontières du marché commun et de la Communauté économique européenne ».

M. Cantalupo a déclaré que son groupe votera pour le projet de loi. Il a précisé, au nom de la majorité de la commission des affaires étrangères, que tout en restant juge des délais et des modalités d'application des décisions et des règlements communautaires, le gouvernement devra consulter la commission composée de membres des deux Chambres, constituée à cette fin, en vertu de l'article 4, et pourra à tout moment être appelé à répondre devant le Parlement italien des modalités d'exercice de la délégation qui lui aura été confiée.

## b) *Le parti démocrate-chrétien*

M. Sedati a rappelé que, vers la fin de l'année 1969, furent affrontés deux grands problèmes qui se posaient depuis longtemps déjà, mais qui n'avaient jamais trouvé de solution. Le premier de ces problèmes concernait l'achèvement de la réglementation agricole, à laquelle l'Italie était particulièrement intéressée; le second portait sur la création d'instruments appropriés et efficaces, dont la Communauté pût se servir au cours de la période définitive pour réaliser effectivement l'intégration économique. « Il y a ici un premier point qu'il convient de souligner, à savoir l'élargissement, le renforcement des pouvoirs du Parlement européen dans l'élaboration du budget. D'aucuns ont critiqué la timidité de ce premier pas qui a été fait à Bruxelles sur la voie du renforcement des pouvoirs du Parlement; mais il est évident qu'il s'agit d'un premier pas vers l'attribution d'un véritable pouvoir supranational au Parlement européen, avec toutes les prérogatives normalement reconnues aux parlements nationaux : pouvoir de décision et pouvoir de contrôle. D'autres pas pourront certainement suivre, mais le but à atteindre reste en tout cas l'élection directe du Parlement européen. Telle a toujours été la thèse italienne, qui a été défendue tout au long des négociations laborieuses, par M. Moro, ministre des affaires étrangères, et soutenue énergiquement, ne serait-ce que par sa position et sa responsabilité personnelles, par M. Scelba, qui, non content de mener une action intense au sein de la Communauté, pour atténuer, en cours de négociations, certaines oppositions au renforcement des pouvoirs du Parlement européen, a tenu à intervenir également au cours du débat au Sénat, en présentant, avec d'autres sénateurs, un ordre du jour que le gouvernement a approuvé et par lequel il s'est engagé à intervenir auprès des Communautés européennes pour que soient reconnus au Parlement des pouvoirs plus vastes et plus démocratiques en matière budgétaire, et, à plus longue échéance, pour que soient discutées les procédures de l'élection directe du Parlement européen.

Le second aspect à souligner concerne l'attribution de ressources propres à la Communauté. Je dirais qu'il s'agit là d'une étape obligatoire si nous voulons accroître l'efficacité de l'action communautaire; de cette action qui a surtout favorisé, en un premier temps, la réalisation du libre échange entre les pays de la Communauté économique européenne, mais qui en un second temps, par l'adoption d'une série de règlements et de décisions, s'est muée en une intervention active pour le développement de l'économie de la Communauté. »

Après avoir ajouté que l'engagement supranational de la Communauté ira en augmentant à l'avenir, M. Sedati a poursuivi en déclarant qu'« ... il est évident, par conséquent, que face à ces engagements futurs, il faut renforcer l'autonomie financière de la Communauté et qu'il est juste d'attribuer à la Communauté elle-même, à titre de ressources propres, en un premier temps, les prélèvements et les droits de douane et, en un second temps, une quote-part de la TVA.

A cette occasion ont été renouvelées certaines critiques à l'égard de l'action de la CEE. On a dit que l'Italie a supporté et continue à supporter des charges excessives pour le financement de la Communauté. On a affirmé en outre que les ressources dont la Communauté a disposé par le passé et dont elle dispose aujourd'hui encore ont depuis toujours été utilisées essentiellement pour le soutien du marché et non pas pour des interventions visant à modifier les conditions de la production et du marché lui-même.

Il est évident qu'au cours de la première phase difficile des négociations de Bruxelles — au cours desquelles il a fallu créer une politique agricole commune en passant forcément par la première phase de l'organisation des marchés — se sont créées des situations qui, à la longue, ne pouvaient plus être tolérées, surtout par un pays comme le nôtre qui, étant largement importateur de produits agricoles alimentaires, subissait et risque de continuer à subir les conséquences fâcheuses d'un système de contributions n'obéissant pas à des normes équitables.

Il est vrai aussi cependant que, précisément au cours de la réunion de Bruxelles consacrée à l'adoption des mesures soumises à notre examen, la délégation italienne a tout mis en œuvre pour adapter, en la réduisant, la participation financière de notre pays.

Une autre critique a porté sur la faible participation du Parlement à la discussion et à la décision sur les orientations de la politique communautaire.

On a également insisté tout particulièrement sur le fait que le Parlement ne participe pas à l'adoption des mesures qui dépendent de l'ensemble des dispositions que nous sommes appelés à adopter ... Toutefois, le Sénat a pris l'initiative — à laquelle le gouvernement a donné son accord — d'adjoindre au gouvernement une commission parlementaire composée de députés et de sénateurs et chargée de suivre les actes qui seront pris pour mettre en œuvre les mesures rendues nécessaires par l'adoption du traité ».

L'orateur a souhaité qu'« à l'avenir, le Parlement participe davantage à ces débats, étant donné que le processus en cours est irréversible, ce qui, à notre avis, est une bonne chose; ses pouvoirs doivent même être renforcés pour lui permettre de tirer de l'union avec les autres pays le maximum d'avantages pour le processus de développement de notre pays ».

Il a ajouté cependant qu'« il serait très dangereux de priver les représentants du gouvernement italien au sein du Conseil de ministres de ce minimum de liberté d'action qui permet de parvenir à un accord; puisqu'il s'agit, en ce lieu, de parvenir, à un accord avec les autres partenaires du Marché commun. Nous ne devons pas durcir les négociations et les rendre plus difficiles; nous devons au contraire, par l'apport de notre expérience et des orientations qui se font jour et qui se feront jour au Parlement italien, contribuer à accélérer le processus de réglementation de l'ensemble de la vie économique de notre Communauté ».

M. Sedati a conclu en disant que « les accords de Luxembourg représentent sans aucun doute un important pas en avant dans le processus d'approfondissement et de renforcement de la Communauté : d'approfondissement, parce qu'on a créé des instruments communautaires efficaces qui n'existaient pas auparavant; de renforcement, parce que ces instruments rendront plus efficace l'intervention de la Communauté dans les économies des six pays, dans le cadre d'une vision coordonnée du développement social et économique ». Il a affirmé enfin que le groupe démocrate-chrétien se prononcera résolument en faveur des textes à l'étude.

### c) *Le parti socialiste italien d'unité prolétarienne*

M. Boiardi a fait remarquer que l'intégration économique européenne obéit à des critères qui échappent au contrôle du Parlement italien, cependant que les processus visant à équilibrer le système monétaire ne se conforment pas aux lignes directrices que la Chambre et le Sénat avaient fixées à l'action du gouvernement dans le cadre de la Communauté. Le Parlement voit ainsi sa fonction réduite à la simple ratification de ce qui est décidé ailleurs.

« Il est évident — a ajouté l'orateur — que le transfert, échelonné sur sept ans, de ressources propres aux Communautés européennes en remplacement des contributions financières directes des États membres, constitue un progrès important et appréciable, du moins lorsqu'on tient compte de la nécessité de donner un minimum d'autonomie à des organismes dont les décisions devront s'inscrire toujours davantage dans une vision programmée, échappant aux fluctuations imprévisibles des positions des gouvernements qui se relaient à la tête des différents pays membres.

Toutefois, le pouvoir délégué au gouvernement pour réaliser, au cours des années à venir, le transfert des ressources propres, nous paraît absolument inacceptable. Nous ne pouvons continuer à admettre l'exercice incontrôlé du pouvoir délégué dans un domaine, qui n'a entre

autres pas de limites précises, qui ne se résume pas en une unique mesure, ni en une matière spécifique et particulière, mais qui englobe également, par l'adoption éventuelle de décisions successives, le domaine des recettes de l'État par l'intermédiaire du détournement de certaines quotes-parts du Trésor public.

En d'autres termes, il n'est pas possible que l'unification financière et monétaire, le développement coordonné des politiques économiques et la relance des organismes communautaires soient décidés au moyen d'une série infinie de délégation à l'exécutif, et que l'avenir de notre pays échappe pour une part aussi considérable et sans cesse croissante à la volonté du Parlement national.

Entre autres, le renforcement, dans le présent contexte, des prérogatives du Parlement européen ... ne dépasse pas la perspective de consultations plus rapprochées, et intervenant à des moments plus opportuns, avec le Conseil des Communautés. Il ne s'étend donc pas au contrôle des budgets et de leur gestion, ni de la destination des ressources, et il ne prévoit pas la démocratisation des organes communautaires.

Il en est résulté peut-être, entre le Parlement européen et le Conseil des Communautés, des consultations plus régulières en matière de politique économique, mais certainement pas un régime de contrôle ni un équilibre des pouvoirs. Les organes communautaires continueront donc de répondre de leurs actes devant les organes responsables du pouvoir exécutif des différents États, mettant ainsi le Parlement européen et les parlements nationaux de plus en plus sur la touche.

Tout cela, ajouté aux considérations négatives que nous avons constamment opposées aux choix de politique économique de la Communauté européenne, qui ne fait qu'encourager et susciter une concentration progressive de type monopolistique, aggraver les déséquilibres existants, comme on a pu le constater dans le cas de notre agriculture, et multiplier les poches de sous-développement que l'on trouve à présent dans toute l'Europe, tout cela, dis-je, ne peut que nous amener à prendre une position négative à l'égard de l'adoption des traités soumis aujourd'hui à notre examen. »

M. Luzzatto a demandé la parole pour une explication de vote sur l'ensemble du projet de loi, et a réaffirmé que son groupe se prononcera contre ce projet, en raison de la ligne politique qu'il tend à perpétuer, suivant les directives données par la CEE au préjudice de notre pays.

C'est pourquoi, a-t-il précisé, il faut renverser cette tendance adoptée par le gouvernement, et, par là, tenir compte de la situation de détente et d'ouverture, tout à fait nouvelle, qui se dessine depuis quelque temps en Europe.

Le groupe du PSIUP désapprouve, en particulier, la teneur des articles 3 et 4 du projet de loi, en raison de l'inadmissible renonciation de souveraineté de l'État et du Parlement italien qui s'y exprime.

Le PSIUP ne s'oppose pas à une limitation de souveraineté à condition qu'elle se fasse sur la base de la réciprocité, conformément à l'article 11 de la Constitution, mais, dans la situation actuelle, où nous assistons à une abdication unilatérale, à une abdication pure et simple de l'État italien au profit de la CEE, il ne saurait y consentir.

Un autre aspect, plutôt curieux, du projet de loi, c'est qu'il anticipe, généralement parlant, sur la réforme fiscale — que le gouvernement s'est engagé à soumettre au Parlement avant le 31 janvier 1971.

M. Luzzatto a déclaré ensuite : « Ce que nous contestons, ce ne sont pas tellement les ressources propres des Communautés que le fonctionnement actuel des Communautés européennes, que la façon dont elles peuvent se servir de ces ressources propres. Si le Parlement européen avait

des pouvoirs de délibération, était élu directement par le peuple, peut-être la situation serait-elle différente. Toutefois, les ressources propres des Communautés ont une incidence sur notre droit fiscal : c'est pourquoi j'ai dit que l'on préjuge — je dirais volontiers de façon paradoxale — la demande d'une délégation de pouvoirs de la part du gouvernement. En effet, sur la base de ces décisions, nous cédon's un pour cent de la TVA qui n'est pas encore décidée, qui n'existe pas encore et, par conséquent, nous anticipons sur les délais.

Après avoir dénoncé ce principe, je tiens cependant à préciser que ce n'est pas tellement sur ce point que je voudrais porter mon attention, mais plutôt sur la dernière partie de l'article 3, qui, après avoir prévu une première délégation de pouvoirs, inhérente à la ratification des traités, en admet une seconde, subreptice, qui n'a rien à voir avec l'adoption du traité et de la décision, qui sont annexés au texte sur lequel la Chambre est appelée à se prononcer. C'est d'une délégation de pouvoir qu'il s'agit et que n'autorise pas l'article 76 de la Constitution.

... Le gouvernement est habilité à arrêter, avant le 31 décembre 1974, par voie de décret, les dispositions nécessaires pour assurer l'exécution des obligations découlant des règlements, directives et décisions. Pour ce qui est des règlements, la doctrine est partagée. Personnellement, en ma qualité de juriste, je doute ... que les règlements communautaires soient automatiquement applicables et obligatoires dans les États membres, sans qu'y soient adoptées des dispositions d'exécution. Mais, comme je viens de le dire, l'article 3 cite, outre les règlements, les directives et les décisions. » Si les règlements font l'objet d'interprétations divergentes dans la doctrine, personne ne pense, par contre, que « les directives et les décisions soient automatiquement obligatoires pour les États membres.

En outre, l'article 3 stipule que ces règlements, directives et décisions, qui sont rendus obligatoires en Italie par voie de décret, émanent des organes des Communautés européennes ... Le jour où l'organe directeur serait le Parlement européen, élu directement au suffrage universel par les pays membres, pourrions-nous accepter cette conception, vu l'article 11 de la Constitution ? Mais tant que cette possibilité n'existe pas, nous ne pouvons admettre cette automaticité de transfert, non plus qu'une formulation aussi générale. Il n'est plus question ici d'un organe déterminé des Communautés européennes, du Parlement européen, qui n'est aujourd'hui qu'une Assemblée consultative; il y a, en effet, la Commission européenne et le Conseil de ministres. Fait-on allusion à l'une de ces institutions ? Ce n'est pas dit clairement ..., peut-être s'agit-il au fond des organes exécutifs, des organes subordonnés.

Le plus grave, c'est que l'article 4 contredit ce que dispose l'article 3 et le principe même de la délégation. La délégation est un « pouvoir-devoir » qui oblige le mandataire à remplir son mandat. Vous dites, à l'article 4, qu'une commission parlementaire consultative sera appelée à donner au gouvernement un avis sur l'opportunité de faire usage, ou non, de la délégation. Il appartiendrait au gouvernement, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, la commission parlementaire n'ayant qu'un caractère consultatif, de décider d'user ou non de la même délégation. Or, la délégation n'a pas caractère facultatif, elle est une obligation de faire quelque chose, et le mandataire a l'obligation de l'exécuter dans les limites du mandat qu'il a reçu. Il n'existe pas dans notre droit, public ou privé, une délégation qui laisse au mandataire de s'en prévaloir ou non, en lieu et place du mandant, lequel, en l'espèce, serait notre propre Parlement. Et il n'y a aucun critère de direction, aucun principe, aucun objet défini que nous ne connaissions déjà : où s'arrête, dans ces conditions, l'applicabilité de l'article 76 de la Constitution ?

... Nous ne voulons pas faire de ce problème une question abstraite qui s'oppose, ou se pose en alternative, aux principes des Communautés européennes, non plus que de l'internationalisation de certaines directives ou de certaines normes juridiques. Nous savons qu'il existe à présent un

droit communautaire. Or, dès le 3 mai 1967, M. Fernand Dehousse présentait au Parlement européen, au nom de la commission juridique de l'Assemblée européenne — non pas la nôtre — un rapport sur l'application du droit communautaire par les États membres. Dans ce rapport, M. Dehousse, qui n'est pas de notre parti et ne partage pas nos opinions, distinguait entre règlements, directives et décisions d'une institution, en précisant que si certains de ces actes pouvaient être réputés directement applicables, d'autres, au contraire, ne pouvaient l'être; que, dans certains cas, on pouvait admettre le recours à l'ordonnance et au décret d'urgence, mais non pas dans d'autres; et qu'en vertu des législations en vigueur en Italie et en France, il était indispensable de transposer ces dispositions dans le droit national ».

L'orateur a conclu que pour les motifs qu'il vient d'exposer, le groupe du PSIUP votera contre le projet de loi.

#### d) *Le mouvement social italien*

M. *Servello*, après avoir annoncé que son groupe voterait pour le projet de loi, a déclaré qu'à son avis « ... la mesure à l'étude doit être adoptée intégralement, entre autres parce que, si le principe de la délégation de pouvoirs prend effectivement une extension considérable, il est cependant évident que l'exécutif doit disposer de pouvoirs qui lui permettent surtout une intervention rapide, une intervention qui, bien souvent ne peut être que le fruit d'un examen approfondi, également du point de vue technique, et d'une confrontation avec les différentes positions adoptées par les autres pays ».

#### e) *Le parti communiste italien*

M. *Leonardi*, après avoir précisé qu'il ne s'étendra pas sur les aspects juridiques du projet de loi, a fait remarquer que « ... l'importance de la mesure ne provient pas principalement, ni exclusivement, de l'ensemble des valeurs qu'elle implique, mais surtout des changements d'ordre qualitatif qu'elle introduit dans notre système. Cette mesure introduit un principe qui, pour l'instant, concerne un certain nombre de ressources, de droits de douane, de prélèvements agricoles et une fraction de la TVA, que les États membres continueront de percevoir à certaines échéances, mais qu'ils mettront directement à la disposition de la Communauté. Nous passons ainsi du système actuel des contributions des différents pays, alimentées par des impôts nationaux pour lesquels sont compétents les Parlements des États membres, à des contributions qualifiées de communautaires, que les différents États ont simplement pour mission de percevoir et de transférer à la Communauté, sans aucun contrôle des parlements nationaux.

Le but est de donner une autonomie financière à la Communauté, par la création de ressources propres. L'autorité qui décidera de la politique communautaire, décidera également, de toute évidence, de l'ampleur des ressources nécessaires. Aujourd'hui, il s'agit d'introduire le principe de ressources suffisamment importantes; mais il est évident qu'une fois adopté, ce principe pourra être étendu suivant les exigences communautaires. Les instruments fiscaux et parafiscaux indiqués comme ressources propres ne sont définis que dans leurs caractéristiques qualitatives. On sait que les prélèvements agricoles deviendront, dans leur intégralité, des ressources propres à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1971, que les recettes provenant des droits de douane le deviendront, à l'issue d'une évolution progressive, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1975, date à partir de laquelle une fraction de 1% au maximum de la taxe à la valeur ajoutée entrera également dans le cadre des ressources propres. La décision se limite donc à indiquer les modalités de l'autonomie financière sans donner de précision quantitative sur cette autonomie. On cherche à obliger les parlements nationaux à

attribuer à la Communauté les instruments non définis d'une souveraineté fiscale dont ils ne pourront ensuite plus contrôler l'usage qui en sera fait. Par exemple, on estime que les trois sources de recettes indiquées — y compris 1 % de la TVA — pourront fournir en 1975 un montant de 5,5 milliards d'unités de compte, alors que le budget de la Communauté — calculé selon les critères actuels — ne devrait être à ce moment que de quelque 4 milliards d'unités de compte.

En fait — a poursuivi l'orateur — le gouvernement nous demande, par l'intermédiaire d'une loi de ratification, d'apporter à notre système constitutionnel une modification qui, en tant que telle, aurait dû faire l'objet d'une discussion et d'une décision. Nous avons déjà exposé ce point de vue devant le Parlement européen ainsi que dans la récente discussion au Sénat. Des observations analogues ont été d'autre part formulées à l'Assemblée nationale française.

Nous n'avons cependant pas l'intention de nous étendre sur les aspects juridiques du problème à propos desquels fut également relevée, lors de la récente discussion au Sénat, l'anomalie qui provient du fait que la ratification porte non seulement sur le traité de Luxembourg, mais également sur ses « Annexes », qui pourtant ne font l'objet d'aucun accord international, mais sont le résultat de décisions unilatérales du Conseil de ministres. Nous voudrions au contraire nous pencher sur les problèmes de fond. Certes, on ne peut liquider le problème en affirmant qu'une action de la Communauté est impensable si les institutions communautaires ne disposent pas de finances propres et que, par conséquent, si nous voulons une action communautaire, nous devons aussi créer des ressources propres. On ne peut pas non plus prétendre liquider le problème en affirmant, comme certains le font, que notre pays tirera avantage du nouveau système étant donné que sa contribution aux dépenses communautaires s'en trouvera réduite. Cette réduction est limitée au seul exercice 1970 et aux critères de répartition des contributions financières des États membres qui sont nécessaires jusqu'à la fin de l'année 1974 pour assurer l'équilibre du budget de la Communauté. Mais, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1971, nous serions obligés de céder l'ensemble de nos prélèvements agricoles. La première étape de la constitution des ressources propres est donc particulièrement onéreuse pour l'Italie, qui est un grand importateur de produits agricoles.

Quant aux autres ressources propres, en particulier les recettes provenant du tarif extérieur commun, elles ne seront versées que progressivement à la Communauté, ce qui assurera un net avantage aux pays comme les Pays-Bas et l'Allemagne, dont les grands ports remplissent de plus en plus des fonctions de ports européens.

Nous estimons que le processus d'intégration internationale répond à des exigences objectives, concernant, par exemple, le développement des forces de production de nos pays. On ne peut concevoir de progrès économique qui ne soit pas accompagné ou qui aille à l'encontre d'un processus d'intégration internationale. Nous estimons en particulier que l'Italie, en raison précisément de ses caractéristiques propres, a besoin d'un degré d'intégration internationale suffisamment élevé pour garantir à ses ressortissants le droit fondamental à des conditions de travail satisfaisantes sur leur lieu d'origine, en donnant à la mobilité de la main-d'œuvre la valeur qu'elle doit avoir dans une société moderne, c'est-à-dire celle d'un droit, d'un choix librement consenti et non pas d'une obligation comme c'est le cas aujourd'hui pour des centaines de milliers d'Italiens.

... Mais il s'agit de voir à qui nous cédon des pouvoirs et quelle politique ils serviront. Il faut que nous rendions compte que, par les mesures à l'étude, nous cédon des pouvoirs à une structure profondément antidémocratique, dominée par le Conseil de ministres, c'est-à-dire par un directoire des exécutifs qui, sans aucune obligation de publicité et aucun contrôle, exerce tous les pouvoirs législatifs et disposera désormais aussi de finances propres qui lui permettront de se soustraire au contrôle que pouvaient exercer jusqu'à présent, ne fût-ce qu'indirectement, les parlements nationaux.



Il faut que nous nous rendions compte — a ajouté M. Leonardi — que les institutions communautaires n'ont cessé d'accentuer leur caractère autoritaire. La Commission exécutive elle-même qui, en vertu des traités, devrait agir en toute indépendance des États membres, accomplissant ainsi son devoir d'initiative, en est arrivée à engager de plus en plus souvent des négociations préliminaires avec les gouvernements, de telle sorte qu'au lieu d'exprimer l'avis d'un organe indépendant, ses propositions sont conditionnées sans cesse davantage par l'atmosphère et les rapports de force existant au sein du Conseil de ministres. La Commission a ainsi accentué ses fonctions de médiation, assumant, par certains aspects, les caractéristiques d'un secrétariat. C'est donc le Conseil de ministres qui domine. C'est lui qui prendra, sans aucun contrôle, les décisions fondamentales en fixant par exemple le prix des produits agricoles qui constitueront les paramètres essentiels de la formation du budget. C'est lui-même qui établira le budget, l'approuvera et l'exécutera.

En substance, toutes les décisions sont prises au sommet par quelques dizaines de personnes, sans aucune participation démocratique, car on ne peut certainement pas considérer comme telle l'avis donné par le Parlement européen. Cette situation ne sera pas modifiée par l'entrée en vigueur des traités qui sont aujourd'hui soumis à notre ratification. Ces traités excluent toute intervention, décisive du Parlement européen en ce qui concerne les choix normatifs précédant les opérations comptables qui servent, tous les ans, à former l'état prévisionnel. Il ne reste que la possibilité — très limitée elle-même au demeurant — d'un contrôle plus sévère des dépenses administratives qui représentent à peu près 4 % de l'ensemble du budget. Mais dans ce domaine aussi, le Parlement européen est lié par diverses contraintes, de telle sorte que son autonomie finit par être pratiquement réduite à néant.

Certes, pour ce qui concerne le budget opérationnel, il est établi que, lorsque les décisions qui sont prises impliquent des dépenses ayant une incidence financière, le Parlement européen doit être consulté; la Commission doit lui transmettre un document précisant l'incidence financière des mesures adoptées tandis que le Conseil de ministres s'engage, de son côté, dans le cas où il ne suivrait pas l'avis du Parlement européen à exposer à celui-ci les raisons qui l'ont amené à agir ainsi. Il est décidé en outre, qu'en ce qui concerne la procédure budgétaire elle-même, le Parlement européen a le droit, en matière de dépenses opérationnelles, de proposer des modifications, cependant que le Conseil de ministres s'engage, s'il n'applique pas ces modifications, à venir rendre compte de son attitude devant le Parlement européen.

Mais, au fait, qu'est ce que ce Parlement européen? Ce n'est pas assez de dire qu'il s'agit d'un organe consultatif. C'est un organe consultatif, composé d'une manière particulière, qui fonctionne d'une manière particulière, qui en fait le porte-parole docile de l'exécutif. On sait que, pendant très longtemps, son accès était baré aux députés communistes; on sait aussi qu'on cherche à y déjouer par tous les moyens la formation et le fonctionnement normal d'une opposition. On parle depuis des années d'élections directes de ce Parlement, sans oser dire que ces élections directes devraient obéir au système de la proportionnelle et à un critère uniforme pour tous les pays, et qu'aujourd'hui c'est chose impossible, en raison de l'opposition de certains pays — la France, en tête — puisqu'ils seraient contraints de modifier leurs actuels systèmes électoraux, foncièrement antidémocratiques. Pendant qu'on hésite — et pour combien de temps encore? — aucune disposition n'est prise pour remédier à la situation d'infériorité où se trouvent les quelques députés de l'opposition, ni pour recommander aux parlementaires européens d'adopter, au moins dans leur pays, des critères homogènes pour composer leurs délégations. Récemment encore, le groupe parlementaire français a renouvelé sa délégation, excluant une fois de plus les représentants du parti communiste français.

Il nous semble que les prétendus pouvoirs accrus du Parlement européen ne servent au fond que de prétexte pour donner quelque légitimité, un semblant démocratique aux choix qui sont faits exclusivement par les exécutifs, comme c'était le cas par le passé, et comme on espère que ce sera le cas plus sûrement encore à l'avenir, grâce à la création, précisément, de ressources propres. Aucun vote du Parlement européen ne permettra de renverser le Conseil de ministres qui n'est responsable devant personne.

Face à cette perte certaine, définitive, des droits des parlements nationaux, les seuls capables d'agir sur les gouvernements sont les détenteurs des pouvoirs réels. De divers côtés, on a rappelé les exigences du gradualisme, faisant valoir qu'il s'agissait simplement, avec ces dispositions, de faire un pas vers un contrôle plus démocratique. Nous nous félicitons de ces belles intentions, et pourtant nous ne croyons pas qu'elles seront suivies de faits concrets.

En substance, le caractère antidémocratique des institutions détermine le caractère des politiques suivies qui, à leur tour, rendent toujours plus difficile, impossible même, toute réforme réelle des institutions. Il y a une sorte de conditionnement réciproque : les tractations entre les gouvernements se déroulent dans le plus grand secret, à l'ombre du Conseil de ministres, en forme d'escalade, et c'est pourquoi chaque mesure, chaque pas est présenté, ce qui est d'ailleurs parfois vrai, comme une conséquence inévitable du précédent, et il ne peut donc être remis en cause que si l'on conteste toute la situation instituée, qui, désormais, fait partie de la vie des différents pays ».

M. Leonardi a fait remarquer, en conclusion, que « les contradictions inhérentes au processus même de l'intégration, tel qu'on l'a conduit jusqu'à présent, exigent dorénavant une profonde réforme de la construction communautaire qui, telle qu'elle se présente aujourd'hui, n'a plus aucune possibilité de progresser. Il ne faut pas escompter non plus des résultats de la tentative, faite actuellement d'accentuer le caractère autoritaire des institutions communautaires, en voulant imposer au niveau international ce que l'on ne peut plus imposer au niveau national, en essayant de renforcer, par la création de ressources propres, le pouvoir du Conseil de ministres. Conseil de ministres qui est un directoire qui prétend décider aujourd'hui de façon absolument arbitraire de notre vie.

Voilà pourquoi nous voterons contre la ratification des traités de Luxembourg ».

Et pour terminer, l'orateur a déclaré :

« Les pouvoirs du Parlement européen pourraient être accrus si l'on recherchait surtout à lui donner la possibilité d'exercer un contrôle plus rigoureux, dès la phase d'élaboration des propositions de la Commission, possibilité qui lui permettrait d'agir sur le pouvoir d'initiative qu'elle n'est pas en mesure, dans les conditions actuelles, d'exercer avec une autonomie suffisante à l'égard du Conseil.

Par conséquent, nous nous opposons au renforcement, par la constitution de ressources propres, de l'actuel régime autoritaire, préoccupé essentiellement de la défense d'intérêts constitués, lesquels, désormais, sont un grave obstacle au développement qui serait pourtant possible par l'élargissement de notre zone économique. Nous ne voulons pas consolider les traités actuels, nous voulons les modifier. »

M. Marras a confirmé l'opposition de son groupe au projet à l'étude, opposition qui ne procède pas, dit-il d'une hostilité de principe à l'intégration européenne, mais du rejet des objectifs, des méthodes et des formes qu'elle revêt.

S'il adopte les dispositions en cause, le Parlement italien se verra dépourvu de pouvoirs étendus sans contrepartie : la création de « ressources propres » de la CEE privera dans quelques années le budget de l'État italien de quelque 1 000 milliards de liras, qui iront à la Communauté.

L'orateur a exprimé la crainte que ces ressources financières ne soient destinées à financer une politique qui, jusqu'à présent, s'est révélée ruineuse pour les intérêts italiens, en particulier pour l'agriculture. Il ne croit pas, malgré les dénégations du gouvernement, que la politique communautaire puisse changer dans les années à venir.

Quant à la délégation prévue dans le texte à l'examen, l'orateur estime qu'il s'agit de la délégation législative la plus large, la plus générale, qui ait jamais été accordée à l'exécutif. Et on ne saurait réfuter ce fait en invoquant que l'article 4 prévoit d'instituer une commission parlementaire qui devra être entendue sur les ordonnances à promulguer : en effet, les simples pouvoirs consultatifs de cette commission ne lui permettraient pas d'exercer un contrôle efficace en la matière. Reste donc à savoir comment créer au niveau national des instruments de contrôle des décisions communautaires, ne serait-ce que sur le plan des orientations politiques. A cet égard, l'Italie n'a pas encore introduit la pratique déjà existante en Allemagne; en tout cas, le groupe du parti communiste italien ne manquera pas de recourir à tous les instruments parlementaires pour empêcher le gouvernement d'agir sans contrôle parlementaires.

### 3. La réponse de M. Pedini, sous-secrétaire d'État aux affaires étrangères

M. *Pedini* est intervenu, au nom du gouvernement, le 1<sup>er</sup> décembre au Sénat et le 11 décembre à la Chambre des députés.

Pour ce qui concerne les pouvoirs de délégation, l'orateur a déclaré que : « ... la décision du Conseil du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres des Communautés a été prise en application de l'article 201 du traité instituant la CEE et de l'article 173 du traité instituant la CEEA. L'introduction des mesures nécessaires dans l'ordre juridique des États membres est entièrement laissée, en vertu de ces articles, à l'appréciation des différents États auxquels le Conseil recommande l'adoption, suivant leurs normes constitutionnelles respectives, de ces dispositions. Dans cette question, deux possibilités théoriques se présentent à l'Italie : 1) adoption d'une loi formelle qui reproduirait le contenu exact des mesures prévues par la décision du Conseil; 2) délégation, par le Parlement au gouvernement, et dans les limites prévues à l'article 76 de la Constitution, d'intégrer dans l'ordre interne italien, les différentes dispositions de la décision du Conseil ».

Pour M. *Pedini*, le choix de la deuxième solution est rendu nécessaire par l'économie même de la décision du 21 avril 1970 qui « ... ne prévoit pas seulement la nécessité de mesures échelonnées sur plusieurs étapes, prenant effet à des dates différentes, mais renferme des mesures qui ne pourraient être transposées matériellement dans l'ordre interne, étant donné que les conditions préalables ne se trouvent pas encore réalisées dans le cadre communautaire ».

Suivant l'orateur, il est évident « ... que l'on aurait pu opter pour des procédures différentes; on aurait pu proposer un projet de loi pour la ratification du traité; on aurait pu proposer un autre projet de loi pour l'application au niveau national de la décision jointe (et non pas annexée) au traité lui-même. Il existe, en tout cas, une connexité étroite entre la décision du Conseil de ministres et le traité de Luxembourg : quant au contenu, dans la mesure où la décision est « objet » des pouvoirs qui sont attribués au Parlement européen avec les ressources propres; quant à la forme et à l'urgence, dans la mesure où personne n'ignore que le traité de Luxembourg, que nous sommes appelés à ratifier, ne peut entrer en vigueur que si, en même temps, la décision communautaire est reçue dans l'ordre juridique national.

Je voudrais toutefois faire remarquer, a ajouté M. *Pedini*, que le système des ressources propres est un instrument autonome, une procédure assez particulière, un mécanisme qui, tel

qu'il est appliqué aujourd'hui à la politique agricole commune, pourra s'appliquer aussi bien, demain, aux autres secteurs de la vie communautaire. Il est juste de dire qu'il s'agit d'un important transfert de pouvoirs nationaux à la Communauté. D'ailleurs, s'il est vrai que la Communauté économique européenne, en tant qu'organisation internationale, présente la dimension appropriée pour promouvoir le développement de notre nation, avec ses problèmes internes, nous ne pouvons construire aujourd'hui une communauté internationale sans accepter de lui transférer progressivement des pouvoirs nationaux. Et l'acte que nous sommes près d'adopter implique incontestablement un transfert motivé et justifié de pouvoirs, découlant du choix politique que nous avons fait en signant le traité de Rome, avec une majorité parlementaire, plus restreinte alors qu'aujourd'hui, mais dont nous espérons qu'elle ira s'élargissant au fur et à mesure de la réalisation du traité. Il est toutefois évident ... que nous souffrons en ce moment d'un manque de synchronisation, d'un déséquilibre des compétences, des pouvoirs entre ces institutions parlementaires qui servent au contrôle de la vie communautaire et qui ne sont qu'en voie de formation ».

M. Pedini a poursuivi en ces termes : « ... Pour ce qui concerne l'exercice de la délégation, je vous dirai qu'il s'agit d'une délégation nécessaire et constitutionnelle, étant donné qu'elle est nettement précisée tant dans son objet que dans sa durée, si tant est que l'on puisse préciser tout ce qui se rapporte à la vie de la Communauté. Nous ne sommes pas encore en mesure de savoir, par exemple, quel sera le montant exact des prélèvements que nous aurons à virer à la Communauté : si nous réussissons à mener une politique agricole plus moderne que celle que nous avons faite jusqu'à présent, n'advierait-il pas que notre budget agricole s'améliore à son tour et que, par voie de conséquence, le montant des prélèvements en soit modifié ? Il n'est cependant pas possible de fixer dès à présent le montant exact des droits de douane et de la TVA. Si, par conséquent, la délégation est légitime et nécessaire en tant qu'elle se rapporte à des décisions urgentes, prises dans le cadre des responsabilités de l'exécutif, je voudrais néanmoins assurer à la Chambre que le gouvernement en fera un usage aussi circonspect, aussi sage que possible, conformément aux lignes directrices tracées à l'article 4 du projet de loi. »

A propos de la commission, dont la création est prévue dans cet article, M. Pedini a fait remarquer que « ... si, par le passé, les commissions qui assistaient le gouvernement dans l'exercice de la délégation ont parfois rencontré des difficultés pratiques, dues au fait que leur fonction était limitée dans le temps, il est possible aujourd'hui, sur la base d'une délégation valable jusqu'en 1974, d'assumer un engagement sérieux, étant donné que la contribution de cette commission parlementaire, dans le cadre de sa compétence, peut être normale et régulière ».

Évoquant le problème des pouvoirs du Parlement européen, l'orateur a déclaré que « ... le traité de Luxembourg soulève la question de leur élargissement. Hélas, il est vrai que de 1971 à 1974, les pouvoirs du Parlement européen en matière de contrôle des budgets communautaires resteront ce qu'ils sont aujourd'hui. Il n'en faut pas moins reconnaître que le Parlement européen aura la possibilité de rejeter en bloc les budgets communautaires.

Ne soyons quand même pas trop sévères dans notre critique du Parlement européen ! Après tout, c'est un parlement sui generis, non encore doté de tous les pouvoirs des parlements nationaux. Je rappellerai cependant que si le Parlement européen doit être élu — comme nous l'espérons et comme le souhaite l'Italie — au suffrage universel direct, cela ne nous autorise pas à nier qu'il soit un parlement démocratique ; il s'agit, en effet, d'une Assemblée élue, au second degré, bien sûr, par des parlements démocratiques et, par conséquent, démocratique, lui aussi.

On ne peut nier non plus que le Parlement européen soit pourvu de pouvoirs, dont un pouvoir particulier, bien que de caractère négatif : en vertu de l'article 138 du traité, il peut, en effet,

exprimer un vote de défiance à l'égard de la Commission, qui, en ce cas, est obligée de donner sa démission, ce qui ouvre une crise politique dans la Communauté.

Étant réunis en cette enceinte pour ratifier le traité de Luxembourg, nous recommandons de le faire, non seulement parce qu'il prévoit le transfert de ressources financières à la Communauté, qui doit être dotée de ressources propres, mais aussi, parce que, dans une mesure limitée, cet acte emporte attribution de pouvoirs accrus au Parlement européen. Ces pouvoirs ne sont pas encore suffisants ..., mais ils n'en représentent pas moins un pas en avant, qui en amènera d'autres.

... Nous reconnaissons volontiers que les pouvoirs concédés au Parlement européen ne sont pas grand-chose, mais ils constituent néanmoins un progrès qui avive l'espoir, confirme la nécessité de leur augmentation à un stade ultérieur. Ils augmenteront, en effet, non seulement par notre bonne volonté législative et politique. Il est probable que le Parlement italien nous permettra d'imposer l'idée d'une élection directe du Parlement européen et de l'extension de ses pouvoirs, mais il est tout aussi probable que d'autres parlements, moins sensibilisés que nous à cette idée, en viennent à aborder, à un moment donné, la question des pouvoirs effectifs du Parlement européen par suite de la croissance même de la Communauté économique européenne. »

Et M. Pedini a conclu en ces termes : « Aucun doute, donc, quant à la volonté, quant à la ferme résolution du gouvernement italien de poursuivre, dans le cadre de l'intégration européenne, la consolidation des institutions communautaires et l'approfondissement de leur représentativité démocratique. Les résultats que nous avons obtenus par la signature de ce traité sont d'ailleurs le fruit d'un compromis difficile, réalisé à un an de distance de la relance de La Haye, en laquelle nous étions bien peu à croire. »

CHAPITRE V

**GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG**

## **Partis et groupes politiques représentés à la Chambre des députés**

PCS    Parti chrétien social  
POSL    Parti ouvrier socialiste luxembourgeois  
PD    Parti démocratique  
PSD<sup>(1)</sup>    Parti social-démocrate  
PCL    Parti communiste luxembourgeois

---

<sup>(1)</sup> Parti fondé le 14 mars 1971.

## CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Le 13 juillet 1970, M. G. Thorn, ministre des affaires étrangères, a transmis à la Chambre des députés deux projets de loi d'approbation

- de la décision du Conseil des Communautés européennes en date du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés <sup>(1)</sup>;
- 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, signé à Luxembourg, le 22 avril 1970 ; des résolutions et des déclarations annexes inscrites au procès-verbal du Conseil des Communautés européennes <sup>(2)</sup>.

Ces deux documents reproduisent une dépêche du ministre des affaires étrangères et du commerce extérieur, priant le ministre d'État, président du gouvernement, de sou-

mettre les deux projets de loi à l'avis du Conseil d'État.

Le Conseil d'État a été saisi des deux projets de loi le 8 juillet 1970 et a rendu son avis le 12 octobre 1970 <sup>(3)</sup>.

Le rapport de la commission des affaires étrangères de la Chambre a été établi par M. Kollwelter (PCS) le 27 novembre 1970 <sup>(4)</sup>.

La Chambre a discuté les projets de loi au cours de la séance du 3 décembre 1970 <sup>(5)</sup>. A l'issue de la discussion, la Chambre a procédé à plusieurs votes portant sur :

- la motion présentée par M<sup>lle</sup> Lulling et consorts, adoptée à main levée;
- la question préalable concernant la nécessité de faire voter à la majorité spéciale sur le projet de loi 1448. La question préalable a été admise par 46 voix et 2 abstentions ;
- le projet de loi 1448 qui a été adopté par 46 voix contre 2 ;
- le projet de loi 1449 qui a été adopté par 50 voix contre 4.

### 1. Le problème constitutionnel

#### a) *La dépêche du ministre des affaires étrangères et du commerce extérieur*

Le 6 juillet 1970, le ministre des affaires étrangères et du commerce extérieur a prié le président du gouvernement de soumettre à l'avis du Conseil d'État les deux projets de loi : « La question se pose de savoir si la décision du 21 avril 1970 et le traité du 22 avril 1970 n'entraînent pas dévolu-

<sup>(1)</sup> Chambre des députés, session 1969-1970, doc. n° 1448.

<sup>(2)</sup> Idem, doc. n° 1449.

<sup>(3)</sup> Idem, doc. n° 1448 et 1449-1.

<sup>(4)</sup> Idem, doc. 1448 et 1449-2.

<sup>(5)</sup> Idem, compte-rendu analytique, n° 8, session ordinaire 1970-1971.



tion à des institutions de droit international, d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs de l'État, au sens de l'article 49 bis de la loi fondamentale luxembourgeoise. En cas de réponse affirmative les deux textes seront approuvés par une loi votée dans les mêmes conditions qu'une loi entraînant modification de la Constitution : en présence des trois quarts au moins des députés les deux projets de loi devront recueillir au moins les deux tiers des suffrages. Cette procédure particulière est prévue par les articles 37, alinéa 2, et 114, alinéa 5, combinés de la Constitution <sup>(1)</sup>. »

Pour justifier cette procédure particulière, le ministre a invoqué les arguments suivants : « C'est surtout l'approbation des traités de Rome qui doit être prise en considération. Pour l'essentiel, ces traités confèrent des compétences quasi législatives au Conseil de ministres qui statue fréquemment à la majorité, et à la Commission constitutionnellement indépendante des États membres. Ces institutions communautaires édictent des normes juridiques directement applicables dans les six États.

La dévolution d'attributions constitutionnellement réservées au pouvoir législatif luxembourgeois, pour reprendre les termes de l'article 49 bis de notre loi fondamentale, ou le transfert de compétences, pour user d'une expression plus communément acceptée, signifie donc essentiellement deux choses. Premièrement, les attributions des pouvoirs nationaux sont restreintes en faveur des institutions communautaires; certaines matières passent de la juridiction des uns à celle des autres, de sorte que pour l'avenir les pouvoirs nationaux perdront, sur le territoire du grand-duché de Luxembourg, l'exclusivité des compétences législatives. Deuxièmement, une fois les institutions créées par les traités de Rome mises en place, elles exercent leurs compétences directement sur les ressortissants luxembourgeois sans qu'aucun consentement ou aucune action des autorités nationales ne soient plus requis. Bien entendu ces institutions se conforment dans leur action aux règles des traités qui les ont établies, non à celles arrêtées par la Constitution luxembourgeoise.

L'un des droits caractéristiques de l'État souverain est celui de lever l'impôt, c'est-à-dire de fixer son montant et de décider de l'affectation de son produit au moyen du budget. Au Luxembourg la souveraineté, qui réside dans la nation, est exercée par le Grand-Duc conformément à la Constitution et aux lois du pays (article 32 de la Constitution). Aux termes de la loi fondamentale de notre pays, plus précisément de son chapitre VIII intitulé « Des finances », les impôts constituent une matière réservée à la loi; ainsi aucun impôt au profit de l'État ne peut être établi que par une loi, aucune charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale (article 99 de la Constitution); les impôts au profit de l'État sont votés annuellement et les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an si elles ne sont renouvelées (article 100 de la Constitution); chaque année la Chambre arrête la loi des comptes et vote le budget, toutes les recettes et dépenses de l'État doivent être portées au budget et dans les comptes (article 104 de la Constitution).

Déjà le traité instituant la Communauté économique européenne ainsi que les règlements pris en son application ont conféré aux institutions communautaires le pouvoir de fixer le tarif extérieur commun ainsi que les prélèvements qui constituent, compte tenu de certaines restrictions importantes, des droits de douane sur les produits agricoles importés. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 1975 ces mêmes institutions communautaires pourront également déterminer, dans une mesure très limitée et indirecte il est vrai, le montant de la fiscalité interne. Mais la grande innovation intro-

---

(1) Constitution du Grand-Duché de Luxembourg, article 37, alinéa 2 : « Les traités visés au chapitre III, paragraphe 4, article 49 bis, sont approuvés par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 5 »; article 49 bis : « L'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être temporairement dévolu par traité à des institutions de droit international »; article 114, paragraphe 5 : « Dans ce cas, la Chambre ne pourra délibérer que si trois quarts au moins des membres qui la composent sont présents, et nul changement ne sera adopté s'il ne réunit au moins les deux tiers des suffrages. »

duite par la décision est l'attribution de ressources propres aux Communautés; non seulement les droits de douane, mais encore les prélèvements ainsi qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1975 la valeur ajoutée jusqu'à concurrence de 1% au maximum de son produit reviennent aux Communautés qui en auront l'entière disposition et qui les emploieront pour financer leur propre budget. Sous le régime actuel de l'Union économique belgo-luxembourgeoise les droits de douane ainsi que certaines accises constituent certes des recettes communes de l'Union mais leur produit est réparti, conformément à une clé préétablie, entre le Luxembourg et la Belgique. Après l'entrée en vigueur de la décision, le Luxembourg versera une grande partie des droits et taxes levés par son administration aux Communautés européennes; en remplissant cette fonction nos services publics agiront pour le compte de ces dernières, et non plus pour celui de notre pays.

La décision du 21 avril 1970 va donc nettement plus loin que le traité instituant la CEE : suivant l'article 201 de ce dernier, la Commission se borne à étudier le remplacement des contributions des États par des ressources propres, le Conseil arrête les dispositions proposées par la Commission et en recommande l'adoption par les États conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. La décision traduit donc en réalité ce que le traité de Rome ne mentionne que comme une éventualité, et s'il n'y avait pas là une innovation, on verrait mal pourquoi l'article 201 CEE lui-même exige une nouvelle procédure d'approbation de droit interne. Les États renonceront donc à certaines de leurs ressources budgétaires, mais non à leur pouvoir d'imposition dont le produit est simplement diminué.

Le traité du 22 avril 1970 tire les conséquences de la création de ressources propres sur le plan de la procédure budgétaire communautaire, en augmentant les pouvoirs de l'Assemblée parlementaire européenne. Il distingue deux catégories différentes de dépenses : d'une part celles qui résultent obligatoirement des traités instituant les Communautés ou des actes pris en leur application, et d'autre part celles dont le montant peut être librement fixé par les autorités budgétaires en l'absence de règles afférentes des traités ou des actes d'application. Le Conseil de ministres, principal auteur de la réglementation communautaire, garde le dernier mot en ce qui concerne la première catégorie de dépenses, mais l'Assemblée décidera désormais en dernier ressort de la deuxième. Le pouvoir de l'Assemblée d'augmenter annuellement cette dernière sorte de dépenses communautaires est étroitement limité par un taux maximal que la Commission détermine par référence à l'évolution du produit national brut, à la variation moyenne des budgets des États et à l'évolution du coût de la vie, mais il n'en reste pas moins que le traité du 22 avril 1970 innove en augmentant les compétences budgétaires de l'Assemblée parlementaire européenne, appelée à exercer désormais un contrôle démocratique sur les fonds qui échappent aux Parlements des États membres.

Il n'est pas exclu que les conditions de l'article 49 bis de la Constitution soient remplies et que la décision ainsi que le traité doivent être approuvés conformément aux articles 37, alinéa 2, et 114, alinéa 5, de notre loi fondamentale. »

#### b) *L'avis du Conseil d'État*

Le Conseil d'État a émis l'avis que seul le projet de loi d'approbation de la décision relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres doit donner lieu à un vote à majorité spéciale. Il s'est exprimé comme suit : « L'objet du premier projet de loi consiste à approuver un traité signé le 22 avril 1970 par les États membres des Communautés européennes, ainsi que certaines résolutions et déclarations annexes. Ce traité tend à modifier la compétence des organes communautaires en ce qui concerne les budgets et les comptes de la CECA, de la CEE et de l'Euratom. Il s'agit, en substance, d'accroître, en ces matières, les

pouvoirs de l'Assemblée et de diminuer corrélativement ceux des autres organes, notamment de la Commission et du Conseil de ministres.

Le traité du 22 avril 1970 modifie donc trois traités antérieurement ratifiés par le Luxembourg, à savoir le traité instituant la CECA, le traité instituant la CEE et le traité instituant l'Euratom, dont les deux derniers furent, à la suite de la révision constitutionnelle du 25 octobre 1956, approuvés, à juste titre, dans les conditions prévues par l'article 114, alinéa 5, de la Constitution.

Il est d'abord bien certain qu'une modification apportée à un traité qui avait donné lieu à l'application des articles 49bis et 114, alinéa 5, n'est pas, à son tour, nécessairement soumise à ces mêmes dispositions. Tel n'est pas le cas, lorsque l'avenant ne modifie pas une délégation de pouvoirs antérieurement consentie et ne comporte aucune nouvelle attribution de pouvoirs constitutionnels.

Au cas présent, le grand-duché de Luxembourg est appelé à approuver, pour sa part, un transfert d'attributions à l'intérieur des organes communautaires portant sur une matière — les budgets et comptes des Communautés — qui se trouvait dès le début soustraite à la compétence des pouvoirs constitutionnels luxembourgeois.

Le Conseil d'État arrive dès lors à la conclusion que le projet de loi d'approbation du traité signé le 22 avril 1970 ne requiert pas les conditions de quorum et de majorité prévues à l'article 114, alinéa 5, de la Constitution.

Le deuxième projet de loi a pour objet l'approbation de la décision prise par le Conseil de ministres le 21 avril 1970 et relative au remplacement des contributions financières des États par des ressources propres aux Communautés.

Cette décision, fondée sur l'article 201 du traité instituant la CEE et sur l'article 173 du traité instituant l'Euratom, tend à attribuer aux Communautés des ressources propres, consistant notamment dans les taxes dites « prélèvements agricoles », les droits du tarif douanier commun et, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1975, une partie du produit de la taxe à la valeur ajoutée. Quant à ce dernier impôt, l'article 4 de la décision dispose que la quotité de TVA revenant aux Communautés ne pourra dépasser 1 % d'une assiette déterminée d'une manière uniforme pour les États membres, selon des règles communautaires.

La décision implique donc l'attribution aux Communautés du droit d'établir directement des impôts dans les États membres, et de les prélever par l'intermédiaire des administrations nationales qui, dans cette mesure, agiront pour le compte des Communautés.

Les impôts qualifiés de ressources propres par la décision du Conseil de ministres sont donc ainsi soustraits à la libre décision et disposition du pouvoir législatif dont les attributions fixées notamment par les articles 99, 100 et 104 de la Constitution se trouveront diminuées d'autant.

L'hypothèse d'un transfert de l'exercice d'attributions prévue par l'article 49 bis est donc réalisée en l'espèce et le projet de loi concernant l'approbation de la décision du Conseil de ministres tombe sous l'application de l'article 114, alinéa 5.

On ne saurait arguer du fait que l'article 201 du traité de Rome prévoit déjà l'éventualité de la création de ressources fiscales propres de la CEE, puisque l'alinéa 3 de cet article 3 dit expressément que les dispositions à prendre en ce sens par le Conseil de ministres doivent être adoptées par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.»

## 2. Le rapport de la commission des affaires étrangères

Du rapport de M. Kollwelter (PCS), il y a lieu de souligner tout particulièrement les passages concernant :

- l'incidence financière du changement du régime des finances communautaires pour le Luxembourg;
- l'interprétation des paragraphes 6 et 7 de l'article 203 CEE nouveau;
- les conditions requises pour le vote des projets de loi.

Le rapporteur a comparé la contribution du Grand-Duché aux divers budgets des Communautés en 1970 avec les versements qu'il devra consentir en 1971.

En 1970, les diverses contributions du Grand-Duché se sont élevées à 214 millions de francs luxembourgeois. En 1971, la contribution financière s'élèvera à 175 millions de francs et les ressources propres à 87 millions. Le rapporteur conclut à une augmentation de 48 millions de francs d'augmentation par rapport à 1970. M. Kollwelter a écrit à ce sujet : « Dans son avis le Conseil d'État, se basant sur les informations qu'il a obtenues de la part de l'Inspection des finances, fait état de chiffres légèrement divergents. Il arrive à la conclusion plus mitigée que le changement du régime financier des Communautés entraînera un accroissement de nos charges lequel n'excéderait pas 20 à 30 millions de francs.

Quoi qu'il en soit, la commission des affaires étrangères se rallie à la suggestion du Conseil d'État qui demande que lors d'un des prochains budgets, le gouvernement fasse une comparaison chiffrée exacte des contributions aux finances communautaires fournies par le Luxembourg sous le régime expirant fin 1970 et sous le nouveau régime qui prendra effet au 1<sup>er</sup> janvier 1971. »

A propos de l'interprétation des paragraphes 6 et 7 de l'article 203 CEE nouveau, le rapporteur a écrit : « La commission des affaires étrangères, consciente du fait qu'une interprétation restrictive desdites dispositions équivaldrait à la suppression de tout contrôle parlementaire des finances communautaires, insiste auprès du gouvernement pour que ce dernier se prononce au sein du Conseil pour une interprétation extensive des paragraphes 6 et 7 de l'article 203 CEE. Elle demande à Monsieur le ministre des affaires étrangères de bien vouloir préciser à la Chambre des députés sa position à ce sujet, étant donné que l'exposé des motifs reste muet quant à des questions aussi fondamentales que celles soulevées par le Parlement européen. »

Enfin, à propos des conditions de vote, M. Kollwelter a déclaré : « Il ne fait dès lors aucun doute pour la commission des affaires étrangères que les conditions de l'article 49 bis de la Constitution sont remplies en l'occurrence et que la décision du Conseil des Communautés en date du 21 avril 1970 doit être approuvée conformément aux articles 37, alinéa 2, et 114, alinéa 5, de notre loi fondamentale. »

## 3. Les débats en séance plénière

Ont pris successivement la parole : M. Kollwelter (PCS), rapporteur, M<sup>lle</sup> Lulling (PSD), M. Mosar (PCS), M<sup>lle</sup> Flesch (PD), MM. Urbany (PCL), Wohlfart et Fohrmann (POSL) et Thorn, ministre des affaires étrangères.

M<sup>lle</sup> Lulling (PSD) a développé l'argument selon lequel le Parlement européen doit avoir dès 1975 le droit de rejeter en bloc le projet de budget des Communautés : « Le principal objet des débats d'aujourd'hui réside selon moi dans la question de savoir quelle interprétation il faut

donner aux paragraphes 6 et 7 de l'article 203 CEE nouveau. En effet, les ressources propres constituent pour les Communautés le pas décisif sur la voie de leur renforcement et de leur achèvement, qui mène à l'union économique et monétaire ainsi qu'à l'unité politique que nous cherchons à réaliser.

Notre joie anticipée ne doit pas nous faire perdre de vue que les dispositions de l'article 203 nouveau ne permettent le transfert complet des pouvoirs budgétaires des parlements nationaux au Parlement européen qu'à la condition que le Conseil approuve l'interprétation donnée par la Commission et le Parlement européen aux paragraphes 6 et 7 de l'article 203 nouveau. Cette interprétation se fonde sur le droit du Parlement européen de rejeter en bloc le projet de budget des Communautés. Le paragraphe 7 de l'article 203 prévoit que « lorsque la procédure prévue au présent article est achevée, le président de l'Assemblée constate que le budget est définitivement arrêté ».

Avant de publier les projets, nous devons avoir la certitude que notre gouvernement s'engage à approuver l'interprétation donnée par le Parlement européen aux paragraphes 6 et 7 de l'article 203, ainsi que les propositions que la Commission fera encore avant 1972 en vue de confirmer le droit du Parlement européen de rejeter en bloc le budget.

J'insiste sur cette condition préalable, car elle décidera si le Parlement européen obtiendra réellement des pouvoirs budgétaires. En publiant le communiqué du 21 avril 1970, le Conseil s'est engagé à examiner les propositions que la Commission présentera avant 1972, en tenant compte des débats des Parlements nationaux.

Il faut donc que nous précisions notre interprétation des paragraphes 6 et 7 et l'esprit dans lequel nous adoptons le traité et les décisions qui font l'objet de ces deux projets. Nous ne pouvons publier ces deux projets avec résignation sans résoudre le problème d'interprétation que je viens d'exposer. En raison de l'incertitude qui règne, nous ne pouvons pas non plus approuver ces projets avec enthousiasme. En effet, nous ne sommes pas encore tout à fait sûrs que les droits auxquels nous renonçons seront un jour entièrement transférés au Parlement européen.

La Chambre devrait donc donner suite à la recommandation du Parlement européen relative au rejet global du budget, en adoptant une motion excluant toute interprétation restrictive des dispositions arrêtées en la matière. »

A la suite de son intervention, M<sup>lle</sup> Lulling a présenté une motion au nom de plusieurs députés (1).

Au nom du PCS, M. *Mosar* a déclaré : « Le 22 avril 1970, les États membres de la CEE ont signé un traité, et adopté des résolutions et des déclarations y afférentes, du Conseil portant modification des pouvoirs des institutions communautaires relatifs aux comptes et budgets de la CECA, de la CEE et d'Euratom. Cette modification va dans le sens d'un renforcement des pouvoirs du Parlement européen et d'une diminution correspondante des pouvoirs des autres institutions, à savoir la Commission et le Conseil de ministres. En ce qui concerne l'opportunité de ratifier ces traités, je voudrais dès à présent dire que, pour des raisons de politique internationale, mon groupe votera les projets qui nous sont soumis. »

A propos des paragraphes 6 et 7 de l'article 203 CEE, il a ajouté : « Le Parlement européen a invité les Parlements des États membres à prendre position sur ce problème et à s'opposer à toute interprétation restrictive. Nous devons donc exposer clairement notre point de vue et le traduire dans une motion dans laquelle nous demandons à notre ministre des affaires étrangères de le

---

(1) Motion, voir point 4, p. 158.

défendre au sein du Conseil de ministres. Les débats d'aujourd'hui revêtent une grande importance, car il ne fait pas de doute que les prises de position des parlements nationaux influenceront sur les décisions finales.

D'autre part, nous savons que la Commission qui approuvait l'interprétation du Parlement est entrée en conflit avec le Conseil, à la suite de quoi celui-ci s'est engagé à examiner à nouveau la question en tenant compte des débats des parlements nationaux.

L'Assemblée parlementaire demande à disposer, à l'instar de chaque parlement national, de pouvoirs de décisions autonomes en ce qui concerne le budget des Communautés. Bien que le Parlement européen ne puisse être comparé à tous égards aux parlements nationaux, l'argument selon lequel ceux-ci abandonnent certains pouvoirs budgétaires doit être déterminant.

Le Parlement européen a également invoqué la règle démocratique traditionnelle, selon laquelle seuls des organes élus peuvent déterminer l'assiette ainsi que le montant des impôts. Le Parlement étant la seule institution qui répond à cette condition, ce n'est qu'à lui que les pouvoirs budgétaires peuvent être transférés. Le Parlement s'est cependant borné à réclamer le droit de rejet global du budget. Des divergences d'opinions avec le Conseil sont malheureusement apparues. On peut cependant espérer que cette controverse sera réglée, puisque la décision finale ne doit être prise que le 1<sup>er</sup> janvier 1975, et qu'elle devra tenir compte des prises de position des Parlements nationaux. »

M<sup>lle</sup> Flesch (PD) a également insisté sur les droits du Parlement européen : « Il faudrait au moins lui reconnaître le droit de rejet global du budget. Ce droit n'est pas expressément prévu par les textes que nous avons sous les yeux, il est seulement tacitement reconnu aux paragraphes 6 et 7 de l'article 203 CEE nouveau. Aux termes du paragraphe 6, le Parlement statue, au quatrième stade de la procédure, en dernier ressort sur les propositions de modification et arrête le budget. L'interprétation selon laquelle le Parlement peut refuser d'arrêter le budget afin d'amener le Conseil de ministres à faire de nouvelles propositions en la matière est confirmée par le paragraphe 7 qui prévoit que « ... le président de l'Assemblée constate que le budget est définitivement arrêté ».

Le 13 mai 1970, la Commission des Communautés a approuvé cette interprétation des textes, cependant que le Conseil ne se prononçait ni pour ni contre. Malgré l'insistance du Parlement et de la Commission, il a évité d'y faire la moindre allusion dans le communiqué du 21 avril 1970.

Le Parlement européen demande aux Parlements des États membres de se prononcer en faveur d'une interprétation extensive de ces dispositions, car la Commission fera, dans un délai de deux ans, des propositions relatives aux pouvoirs budgétaires du Parlement, que le Conseil de ministres examinera en tenant compte des débats des Parlements des États membres, de l'évolutoin de la situation en Europe et des problèmes institutionnels que posera l'élargissement de la Communauté.

J'estime qu'il s'agit là d'un point essentiel, sur lequel je regrette que le gouvernement n'ait pas pris position dans l'exposé des motifs. J'approuve le rapporteur quand il demande au gouvernement de faire connaître sa position en la matière et de défendre, au sein du Conseil de ministres, une interprétation extensive des paragraphes 6 et 7 de l'article 203 CEE. C'est à cette fin également qu'a été déposée la motion signée par les membres luxembourgeois du Parlement européen. Avec la commission des affaires étrangères et le Conseil d'État, je demande au gouvernement qu'à l'occasion des prochains débats sur le budget, il fasse, à l'intention de la Chambre, une comparaison chiffrée des dépenses de l'État sous le régime antérieur et sous le nouveau régime de financement.

Le droit de rejet global du budget a plutôt une portée psychologique, car le Parlement n'en fera certainement usage que si de graves motifs politiques le poussent à le faire. Je voudrais, à ce propos, rappeler que le Parlement n'a encore jamais fait usage du seul pouvoir réel dont il dispose, à savoir l'adoption d'une motion de censure à l'égard de la Commission. »

A la fin de son intervention, M<sup>lle</sup> Flesch a invité le ministre des affaires étrangères à communiquer à la Chambre les résultats acquis en ce qui concerne les élections directes des membres du Parlement européen, question évoquée dans le communiqué publié à la suite de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement à La Haye les 1<sup>er</sup> et 2 décembre 1969.

Au nom du PCL, M. *Urbany* a constaté que les deux projets de loi auront pour effet de limiter la souveraineté de la Chambre et de l'État et que le Parlement européen ne récupérera pas les pouvoirs dont est dessaisi l'État luxembourgeois. « Le parti communiste ne pourra ni voter pour les deux projets de loi ni soutenir la motion, car il s'est toujours prononcé pour l'indépendance du Luxembourg. S'il avait été question sérieusement de renforcer les compétences du Parlement européen, il y a longtemps qu'on aurait présenté un projet pour l'élection directe de nos représentants au Parlement de Strasbourg. »

M. *Wohlfart* (POSL) a évoqué les compétences du Parlement européen en matière budgétaire : « Nous savons que le Parlement européen ne peut actuellement avoir le même pouvoir budgétaire que les parlements nationaux, puisqu'il n'a pas de véritable pouvoir législatif. C'est pourquoi nous saluons le fait que cette institution ait adopté l'attitude intelligente qui consiste à ne demander, au cours d'une première étape, qu'un droit de discussion en matière de procédure budgétaire, ainsi que le droit d'arrêter le budget, c'est-à-dire de le rejeter éventuellement. C'est là, à nos yeux, le problème essentiel. Puisque le Conseil de ministres des Communautés européennes a accepté le principe de la navette du projet de budget entre le Conseil et le Parlement, ainsi que celui de la discussion du budget avec le Parlement, l'interprétation du paragraphe 6 de l'article 203 du traité instituant la CEE pose un problème d'une importance exceptionnelle. De même que la Commission des Communautés européennes, le Parlement européen estime que le paragraphe 6 de l'article 203 nouveau lui reconnaît non seulement le droit d'arrêter le budget, mais aussi manifestement celui de le rejeter. Cette exigence minimale nous paraît parfaitement défendable. Une telle procédure n'entraverait en rien les activités de la Communauté, car on pourrait recourir le cas échéant à la procédure des douzièmes provisoires, initiative qui obligerait pendant le Conseil de la CEE à faire de nouvelles propositions budgétaires.

Ce qui est très important, c'est que le Conseil n'approuve ni ne rejette cette interprétation, empêchant ainsi en fait de prétendre que le Parlement dispose effectivement des pouvoirs budgétaires qu'il réclame en vertu de la tradition parlementaire.

Il faut en tout cas insister sur le fait que le Conseil s'est engagé, dans sa déclaration complémentaire du 21 avril 1970, à examiner de nouvelles propositions de la Commission relatives aux pouvoirs budgétaires du Parlement européen en tenant compte du développement de la Communauté et des problèmes institutionnels que pose l'élargissement de la CEE. »

M. *Fohrmann* (POSL) est d'avis que les deux projets de loi constituent un tournant de la politique européenne : « Les débats auxquels les textes que nous examinons en ce moment ont donné lieu dans les parlements nationaux prouvent que les parlementaires des six États membres attachent une importance particulière à l'extension des droits du Parlement européen, particulièrement dans le domaine de la politique financière et budgétaire de la Communauté. Nous nous associons sans réserve à cette attitude. A l'instar des autres Parlements, nous avons déposé une motion mandatant expressément le gouvernement, motion que j'aurais, il est vrai, préférée plus énergique. Nous estimons également que la question de l'élection des membres du Parlement

européen au suffrage universel direct devrait être résolue à bref délai. Je voudrais ici rappeler la motion adoptée par le Parlement. Nous accorderions en tout cas notre plein appui à un projet de loi en ce sens. »

M. G. Thorn, ministre des affaires étrangères, a rappelé qu'à l'occasion de la ratification des deux traités, les parlements nationaux doivent exprimer leurs vues sur les tâches futures de la Communauté. Il a constaté que, si le Parlement européen avait attendu une plus grande compréhension de la part du Conseil pour ses thèses, il s'était cependant déclaré satisfait de ces premières initiatives, tout en gardant l'espoir que d'autres pas seraient faits dans la direction d'une autonomie complète des Communautés et d'un élargissement des compétences du Parlement européen.

A propos du rapport de la commission des affaires étrangères et plus particulièrement sur les paragraphes 6 et 7 de l'article 203 du traité CEE, le ministre a déclaré : « La commission m'invite à défendre, au sein du Conseil des Communautés européennes, une interprétation extensive des deux paragraphes. Je m'étonne du fait qu'alors que le Conseil, en vertu du traité en question, reconnaît au Parlement européen certaines compétences budgétaires, il déclare cependant que celui-ci ne peut avoir un droit de veto en la matière. Si l'accord réalisé en avril dernier reconnaît au Parlement le droit de rejet global du budget, on ne peut que difficilement apprécier la portée des différentes dispositions du nouveau traité qui limitent le champ d'action du Parlement et définissent la procédure budgétaire à suivre. On accorde généralement une grande importance au fait que le Conseil et le Parlement ne procéderaient qu'à deux lectures du projet de budget. Cette mesure vise à éviter une navette incessante entre le législatif et l'exécutif. Tandis que le Parlement estime que le rejet du projet de budget par le législatif obligerait le Conseil de la CEE à faire de nouvelles propositions en la matière, il est au Conseil et dans différents gouvernements, des juristes qui font remarquer que le traité n'oblige ni le Conseil, ni la Commission à faire de nouvelles propositions de budget.

Bien que les traités de Rome prévoient des actions en abstention, ces actions ne peuvent être engagées contre le Parlement, qui n'avait pas encore de pouvoir de décision à l'époque où le traité fut négocié. Il existe donc une incertitude juridique dans ce domaine.

Je voudrais ensuite évoquer un argument d'ordre politique : en démocratie parlementaire, le rejet par le Parlement du projet de budget provoque généralement la démission de l'exécutif. D'importants problèmes pourraient donc également surgir dans ce domaine. Un tel problème, de nature essentiellement politique, ne devrait pas, dans la mesure du possible, être résolu par des voies juridiques, les Parlements et gouvernements des États membres devraient avoir le courage de proposer une solution politique appropriée. Je défendrai en tout cas, au sein du Conseil, les conceptions exprimées dans la motion. »

Le ministre a encore abordé la question de l'élection directe des membres du Parlement européen. Il s'est exprimé en ces termes : « Au cas où le Parlement européen verrait ses compétences élargies, l'élection de ses membres au suffrage universel direct deviendrait indispensable. Nous n'avons malheureusement enregistré jusqu'ici aucun progrès important dans ce domaine. A ce propos, il faut signaler que M. Walter Scheel, président du Conseil, s'est déclaré disposé à s'entretenir avec le président du Parlement européen de l'élaboration d'un projet de convention sur les modalités de désignation des délégués par le suffrage universel direct. Le Comité des représentants permanents, que le Conseil avait chargé d'étudier ce problème, a décidé d'intensifier ses travaux.

Les développements des dernières semaines permettent donc d'espérer que les membres du Parlement européen pourront un jour être élus au suffrage universel direct.



Cependant, au cas où aucune décision définitive ne pourrait être prise dans le courant de l'année prochaine, il appartiendrait à chaque gouvernement de prendre ses responsabilités en la matière. Le gouvernement luxembourgeois se propose en tout cas d'instaurer ce mode d'élection pour les représentants du Grand-Duché au Parlement européen, au cas où il serait impossible d'aboutir à une solution commune. »

#### 4. La motion adoptée

« La Chambre, après examen approfondi

- 1) du projet de loi d'approbation 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, ainsi que des résolutions et déclarations annexes,
- 2) du projet de loi d'approbation de la décision du Conseil des Communautés européennes relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés,

approuve ces deux projets de loi en se ralliant expressément à l'interprétation du paragraphe 6 de l'article 203 du traité donnée par le Parlement et la Commission des Communautés, dans le sens d'une reconnaissance au Parlement européen du droit de rejet global du budget des Communautés européennes,

demande au gouvernement de défendre cette interprétation et d'intervenir auprès du Conseil et de la Commission en faveur des nouvelles propositions que la Commission s'est engagée à faire, au plus tard en 1972 pour ce qui concerne les pouvoirs budgétaires et au plus tard en 1974, pour ce qui concerne les pouvoirs législatifs du Parlement européen,

rappelle avec insistance sa motion du 24 avril 1969 par laquelle le gouvernement fut invité à déposer dans les meilleurs délais un projet de loi fixant les modalités de l'élection directe au suffrage universel des représentants luxembourgeois au Parlement européen,

et passe à l'ordre du jour. »

C. Flesch, N. Mosar, N. Kollwelter, J. Wohlfart, A. Lulling

**CHAPITRE VI**

**PAYS-BAS**

### **Partis et groupes politiques représentés au Parlement néerlandais**

KVP	Katholieke Volkspartij (Parti catholique populaire)
PvdA	Partij van de Arbeid (Parti du travail)
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (Parti populaire pour la liberté et la démocratie)
ARP	Antirevolutionaire partij (Parti antirévolutionnaire)
CHU	Christelijk-Historische Unie (Union chrétienne historique)
D'66	Demokraten '66 (Démocrates '66)
CPN	Communistische Partij Nederland (Parti communiste des Pays-Bas)
PSP	Pacifistisch Socialistische Partij (Parti socialiste pacifiste)
SGP	Staatkundig Gereformeerde Partij (Parti réformé)
PPR	Politieke Partij Radicalen (Parti politique des radicaux)
BP	Boeren Partij (Parti des agriculteurs)
GPV	Gereformeerd Politiek Verbond (Ligue politique réformée)
DS'70	Demokratisch Socialisten '70 (Sociaux démocrates)

## I — SECONDE CHAMBRE DES ÉTATS GÉNÉRAUX

Le 19 septembre 1970, le gouvernement a transmis à la Seconde Chambre un projet de loi portant approbation

- a) des décisions arrêtées à Luxembourg, le 21 avril 1970, par le Conseil des Communautés européennes, relatives au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés;
- b) du traité signé à Luxembourg le 22 avril 1970 et 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<sup>(1)</sup>.

Le 27 août 1970, M. Westerterp (KVP) avait interpellé le gouvernement sur le retard dans la présentation du projet de loi <sup>(2)</sup>.

Le projet de loi est accompagné d'un exposé des motifs et de plusieurs annexes <sup>(3)</sup>.

Le 19 novembre 1970, la commission spéciale créée pour l'examen du projet de loi a déposé son rapport provisoire <sup>(4)</sup>.

Le 25 novembre 1970, le gouvernement a transmis à la Chambre un mémoire en réponse aux questions posées par la commission spéciale ainsi qu'une série de documents en annexe <sup>(5)</sup>.

Le 30 novembre 1970, la commission spéciale a déposé son rapport définitif <sup>(6)</sup>.

Les débats en séance plénière ont eu lieu le 2 décembre 1970. Le projet de loi a été adopté à mains levées. Les groupes CPN, BP et SGP ont voté contre le projet de loi.

A la suite de ce vote, la Seconde Chambre a adopté deux motions présentées l'une, par M. Westerterp et consorts <sup>(7)</sup>, l'autre par M. Vredeling et consorts <sup>(8)</sup>.

### 1. Le projet de loi

Le 19 septembre 1970, le gouvernement a déposé à la Seconde Chambre un projet de loi concernant d'une part la décision du Conseil relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés et d'autre part le traité modifiant certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés européennes. Conformément à l'article 60, paragraphe 2, de la Constitution des Pays-Bas, cette décision et ce traité doivent être approuvés par les États généraux. Le projet de loi est rédigé comme suit :

<sup>(1)</sup> Seconde Chambre, session 1970-1971, doc. 10915, n° 1 et 2.

<sup>(2)</sup> Idem, débats du 27 août 1970.

<sup>(3)</sup> Idem, doc. 10915, n° 3 et 4.

<sup>(4)</sup> Idem, doc. 10915, n° 5.

<sup>(5)</sup> Idem, doc. 10915, n° 6 et 7.

<sup>(6)</sup> Idem, doc. 10915, n° 8.

<sup>(7)</sup> Idem, doc. 10915, n° 9.

<sup>(8)</sup> Idem, doc. 10915, n° 10.

### « Article 1

Les dispositions arrêtées à Luxembourg par décision du 21 avril 1970 du Conseil des Communautés européennes et relatives au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés, dont le texte néerlandais a été publié dans le *Tractatenblad* (*Bulletin des traités*) n° 109 de 1970, sont approuvées par les Pays-Bas.

### Article 2

Le traité signé à Luxembourg le 22 avril 1970 et 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, dont les textes néerlandais et français ont été publiés dans le *Tractatenblad* n° 110 de 1970, est ratifié par les Pays-Bas.

### Article 3

La présente loi entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication. »

## 2. L'exposé des motifs

Le projet de loi est assorti d'un exposé des motifs détaillé qui retrace notamment la genèse des accords réalisés au sein de la Communauté. Le gouvernement y a exposé la nécessité de doter les Communautés de ressources propres et d'assurer le contrôle parlementaire de ces ressources. De l'avis du gouvernement, le remplacement des contributions financières par des ressources propres souligne nettement que les Communautés sont indépendantes à l'égard des États membres. Il est en outre évident qu'en raison de l'extension croissante des activités des Communautés, dont les ressources propres doivent assurer le financement, la liberté de manœuvre des pouvoirs publics des États membres est de plus en plus limitée. Les Communautés ayant assumé un nombre de plus en plus élevé de tâches politiques à la place des États membres, il en est résulté que le financement de l'exécution de ces tâches a été soustrait au pouvoir exclusif de disposition du législateur budgétaire des Pays-Bas. C'est pourquoi les Pays-Bas exigent, depuis de nombreuses années, qu'au fur et à mesure de l'extension des activités des institutions communautaires, l'exécution de ces tâches soit soumise à un contrôle démocratique plus rigoureux, contrôle qui devrait être effectué par le Parlement européen.

Le gouvernement néerlandais a déclaré expressément qu'il a toujours été partisan de la création de ressources propres pour les Communautés. Il estime que la décision du Conseil du 21 avril 1970 constitue la base de l'autonomie financière des Communautés. Étant donné que le renforcement des pouvoirs du Parlement européen ne cesse, depuis des années, de poser des problèmes, il faut se féliciter que, dans le cadre de l'accord sur le nouveau règlement financier des Communautés européennes, les États membres soient également parvenus à un accord sur le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen. C'est principalement grâce aux efforts incessants et vigoureux déployés par le gouvernement néerlandais que ce résultat a pu être atteint. Dans cette question, le gouvernement se savait soutenu par le Parlement néerlandais, qui était gagné à la conviction que l'on ne pouvait octroyer des ressources propres aux Communautés sans renforcer simultanément les pouvoirs du Parlement européen. De l'avis du gouvernement, les impulsions données par la conférence au sommet de La Haye, qui a eu lieu au début du mois de décembre 1969, ont grandement contribué à la réalisation de cet accord.

Le gouvernement néerlandais estime que la nouvelle réglementation relative aux pouvoirs budgétaires du Parlement européen, doit être considérée comme étant le meilleur résultat auquel il était possible de parvenir dans les circonstances actuelles.

Le point principal de cette réglementation réside dans le fait qu'à partir de 1975, c'est le Parlement européen qui arrêtera le budget. Ce principe constitue l'élément essentiel du compromis qui intervint le 22 décembre 1969, et, sur ce point, le compromis plus élaboré du 7 février 1970 n'a rien changé.

En fait, l'exercice de ce droit est encore, pour l'instant, subordonné à certaines restrictions, par exemple en ce qui concerne le taux d'augmentation des dépenses. Il convient toutefois de souligner que ce taux doit être respecté non seulement par le Parlement européen, mais par toutes les institutions. En cette matière, le Conseil ne fait d'ailleurs que des propositions, la décision définitive appartenant au Parlement européen, même si cette décision ne peut pas aller au-delà du taux maximum d'augmentation. Une seconde restriction réside dans le fait que le droit d'amendement ne s'étend pas aux dépenses dites obligatoires. Cette restriction est également une conséquence logique des structures actuelles et n'ôte rien au poids politique que se voit ainsi attribuer le Parlement dans l'organisation institutionnelle des Communautés.

La nouvelle réglementation donne au Parlement européen, s'il refuse d'octroyer au Conseil ou à la Commission les crédits destinés au financement de certaines dépenses administratives, de placer ces institutions devant de sérieuses difficultés, qui les contraindront à nouer le dialogue avec le Parlement. Il ne faut pas en sous-estimer l'importance. En effet, l'histoire nous enseigne que les droits parlementaires ne tirent pas tellement leur origine de l'élaboration de textes précis, mais qu'ils résultent bien davantage du conflit qui oppose parlementaires et gouvernements. Le texte actuel offre, de l'avis du gouvernement, un nombre suffisant de points de départ pour engager la lutte.

Les droits budgétaires du Parlement européen n'ont qu'une modeste valeur si celui-ci ne dispose pas en même temps du droit de rejeter en bloc le budget des Communautés. Le gouvernement peut comprendre ce point de vue. Aussi les Pays-Bas ont-ils à maintes reprises insisté auprès des autres États membres pour que ce droit soit expressément prévu dans la nouvelle réglementation. Ni les autres États membres ni — à l'origine tout au moins — la Commission n'ont voulu suivre les Pays-Bas dans cette voie en arguant du fait que la reconnaissance expresse de ce droit était de nature à remettre en question le compromis réalisé.

Il est bien évident que cette réglementation ne peut pas être considérée comme un résultat définitif dans ce domaine. Au contraire, l'accord intervenu ne constitue, il faut le souligner expressément, qu'un premier pas dans la bonne direction. Le Conseil l'a d'ailleurs reconnu. La Commission ayant fait connaître son intention de présenter, au plus tard dans un délai de deux ans, des propositions plus précises dans ce domaine, le Conseil a fait, le 22 avril 1970, une déclaration dans laquelle il s'engage à examiner ces propositions à la lumière des débats qui auront eu lieu dans les Parlements des États membres.

Le gouvernement ne ménagera pas ses efforts pour accroître encore les pouvoirs du Parlement européen, non seulement dans le domaine budgétaire mais aussi dans le domaine législatif. En fait, l'accroissement des pouvoirs dans ce dernier domaine est plus important encore que le renforcement des pouvoirs budgétaires, puisque aussi bien les principales dépenses découlent de la législation. Pour le gouvernement, il ne fait aucun doute que le Parlement européen disposera en pratique d'une arme politique puissante, qui pourra surtout influencer sur les relations entre le Parlement européen et le Conseil.

### 3. Le rapport provisoire de la commission spéciale

La commission spéciale a publié, le 19 novembre 1970, un rapport provisoire qui ne soulève qu'un nombre limité de points de controverse. La commission souligne le lien indissociable qui unit les deux parties du projet de loi.

#### A — *Le traité portant modification d'un certain nombre de dispositions budgétaires*

En ce qui concerne le traité, la commission spéciale estime que la raison d'être d'une « période intermédiaire » allant du 1<sup>er</sup> janvier 1971 au 1<sup>er</sup> janvier 1975 et d'une « période normale » après le 1<sup>er</sup> janvier 1975 n'apparaît pas clairement. Cette terminologie n'apparaît d'ailleurs ni dans le traité, ni dans la décision. Le rapport de M. Spénale <sup>(1)</sup> parle pour la première fois du « droit budgétaire normal » et de la « période dérogatoire ». De l'avis du Parlement européen, le droit budgétaire normal comprend le droit d'amendement et celui de rejeter le projet de budget. Le Conseil a fait usage pour la première fois des termes « période intermédiaire » et « période normale » dans sa communication à la presse du 22 décembre 1969. La procédure arrêtée par le Conseil au cours de la « période normale » s'écarte toutefois fondamentalement de ce que le Parlement européen considère comme normal, à savoir de disposer du droit d'amendement et du droit de rejeter ou d'adopter définitivement le budget. Aussi la commission spéciale regrette-t-elle que le gouvernement reprenne à son compte la distinction faite par le Conseil entre « période normale » et « période intermédiaire ».

La commission espère que les propositions de la Commission européenne se traduiront par un traité qui confèrera au Parlement des pouvoirs étendus. La réglementation qui sera applicable à partir de l'exercice budgétaire 1975 donne au Parlement européen un droit d'amendement à première vue très modeste sur les dépenses non obligatoires dans la limite du taux d'augmentation que la Commission fixera chaque année. A ce sujet, la commission spéciale soulève un certain nombre de questions :

#### a) *La distinction entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires*

« A quels critères les dépenses doivent-elles répondre pour être classées parmi les dépenses obligatoires ou parmi les dépenses non obligatoires? Quelle institution décide du caractère obligatoire ou non obligatoire des dépenses? Le gouvernement admet-il que le Parlement puisse avoir, en cette matière, une voix décisive au moment où il examine le budget en première lecture? Les nouveaux articles du traité relatifs à la procédure applicable à l'établissement du budget des Communautés européennes au cours de l'exercice 1975 et des exercices suivants ne parle que du droit du Parlement européen d'amender le projet de budget et de proposer au Conseil des modifications en ce qui concerne les dépenses découlant obligatoirement des traités ou des actes arrêtés en vertu de ceux-ci. Ne faut-il pas en conclure que le droit d'amendement porte sur l'ensemble du budget et que le droit de proposer des modifications est limité aux dépenses dites obligatoires, qui découlent le plus souvent d'actes arrêtés par les institutions des Communautés en vertu du traité? Comme exemple de dépenses sur lesquelles le Parlement européen peut exercer son droit d'amendement, le gouvernement ne cite que les dépenses administratives. Mais, selon le texte du traité, le Parlement ne pourrait-il pas également user de son droit d'amendement pour inscrire certaines dépenses servant à financer des objectifs politiques, par exemple à des postes

<sup>(1)</sup> Parlement européen, document n° 174/1969-1970.

« pour mémoire », pour lesquels aucune décision d'exécution n'a certes encore été prise, mais qui ne doivent pas nécessairement s'opposer à la notion de dépenses découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci? Est-il réellement possible que d'importantes dépenses politiques non motivées par le texte actuel du traité (par exemple les dépenses relatives au Fonds social ou à la coopération monétaire) puissent être comptées au nombre des dépenses qui ne découlent pas obligatoirement du traité? (cf. l'article 235 du traité de la CEE).

Le gouvernement estime-t-il défendable le point de vue selon lequel on ne peut parler de dépenses obligatoires que si des tiers (personnes physiques ou États membres) peuvent faire valoir, sur la base des règles du traité (par exemple, le règlement actuel du Fonds social) ou de règlements d'exécution (par exemple, la section garantie du Fonds agricole européen) leurs droits de remboursement? Cette interprétation excluerait des dépenses obligatoires les dépenses pour lesquelles la Commission a, sur la base des réglementations correspondantes, la liberté d'apprécier s'il convient de verser des sommes à un tel tiers (par exemple, en vertu des dispositions applicables à la section orientation du FEOGA) et de décider du montant qui sera consacré à un objectif défini dans le cadre d'une telle réglementation (par exemple, les dépenses nécessaires pour le financement du programme de recherches d'Euratom). Dans cette hypothèse, le droit d'amendement devrait pouvoir s'exercer sur ce genre de dépenses. Dans le cadre de ce droit, le Parlement ne devrait-il pas également disposer du droit d'initiative à l'égard des règlements de base en vertu desquels les crédits votés sont affectés? Ne faudrait-il pas conférer ce droit d'initiative au Parlement d'autant plus que celui-ci dispose maintenant, en vertu de l'article 4, paragraphe 8, quatrième et cinquième alinéas, du droit d'augmenter les crédits disponibles pour les dépenses non obligatoires? »

#### b) *Le droit de présenter des modifications*

« Le Parlement peut-il, par exemple, proposer des modifications en ce qui concerne les crédits budgétaires dont le montant est fixé arithmétiquement en fonction des prix agricoles arrêtés par règlement? Dans l'affirmative, le Parlement ne devrait-il pas en même temps disposer — compte tenu également du fait que l'article 199, deuxième alinéa, du traité instituant la CEE dispose que le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses — du droit d'initiative à l'égard du Conseil en ce qui concerne les règlements, les directives ou les décisions existants ou encore à arrêter? Quelle tournure prendraient, de l'avis du gouvernement, les événements si le Conseil faisait sienne, contre la volonté de la Commission, une proposition de modification du Parlement en matière de dépenses obligatoires? Quelle serait la situation si, dans ce cas, la Commission ne présentait pas au Conseil une proposition de modification relative à l'ancien montant modifié du budget? »

La commission spéciale se demande ensuite si la fixation par le Conseil d'un plafond pluriannuel pour certaines dépenses (par exemple, pour la section orientation du Fonds agricole) est encore compatible avec la nouvelle procédure budgétaire. « Dans l'affirmative, les limites supérieures et inférieures d'un tel plafond pourraient-elles être soumises au droit d'amendement, c'est-à-dire en l'occurrence faire l'objet de propositions de modification du Parlement au sens de la nouvelle réglementation? »

#### c) *Le droit de présenter des amendements*

« Une autre question est de savoir si la possibilité que voit le gouvernement d'appliquer le droit d'amendement du Parlement aux dépenses administratives ne serait pas purement théorique si ces dépenses étaient fondées sur des décisions de la Commission et/ou du Conseil, auxquelles



on donnerait le caractère de décisions arrêtées en vertu du traité ou en exécution de celui-ci. Ainsi, ces dépenses administratives tomberaient en effet dans la catégorie des dépenses obligatoires. Est-il possible de prendre ce genre de décisions en ce qui concerne les dépenses administratives ?

En ce qui concerne le taux d'augmentation annuelle des dépenses non obligatoires, le gouvernement déclare que la Commission « fixe » ce taux en fonction de trois critères. Le traité parle dans ce contexte de « constater ». Le gouvernement peut-il confirmer que « constater » a la même signification qu'arrêter en toute indépendance ?

Cette question se pose du fait que les trois critères précités comportent en réalité des éléments imprécis, impliquant nécessairement une appréciation politique. »

d) *Le droit de rejeter le budget*

« Lors de l'élaboration de ce traité, la question de savoir si le Parlement européen devait se voir conférer le droit de rejeter le budget en bloc a joué un rôle important. La communication à la presse du Conseil lors de la session du 19 au 22 décembre 1969 précisait déjà que le Parlement peut en définitive, à une double majorité, modifier les amendements relatifs aux dépenses non obligatoires et qu'il arrête « en conséquence » le budget. D'une manière générale, les mots « arrête en conséquence » sont considérés comme équivalant au droit d'avoir le dernier mot sur l'ensemble du budget. C'est en se fondant sur cette interprétation que la Chambre a réservé, le 23 décembre 1969, un accueil favorable au compromis intervenu. C'est sur cette même base que la commission des finances et des budgets du Parlement européen envisageait, à l'origine, de recommander aux parlements nationaux de ratifier le compromis intervenu au Conseil <sup>(1)</sup>. Il apparut toutefois, à un stade ultérieur, que ce point soulevait des difficultés. S'il n'a été fait état de manière explicite, de ces difficultés qu'après la réalisation de l'accord au sein du Conseil le 22 décembre 1969, il s'agit par conséquent de divergences d'interprétation survenues par la suite alors que l'accord fut réalisé sur la base d'une proposition modifiée de la Commission qui conférait très clairement au Parlement européen le droit d'arrêter définitivement le budget <sup>(2)</sup>. Les réserves émises par la France et l'Allemagne n'avaient pas non plus trait à ce droit du Parlement d'arrêter définitivement le budget.

Dans l'exposé des motifs, le gouvernement indique qu'il a insisté à plusieurs reprises auprès des autres États membres afin qu'ils reconnaissent expressément ce droit dans la nouvelle réglementation, mais qu'aucun d'entre eux (ni même la Commission au début) n'a voulu suivre les Pays-Bas sur ce point.

Il n'empêche que le traité décrit ce droit du Parlement de la même manière que la communication à la presse du Conseil : « et arrête en conséquence le budget ». Qu'implique, de l'avis du gouvernement, ce « en conséquence » ? N'estime-t-il pas essentiel que l'adverbe « ainsi » n'ait pas été employé ? Le gouvernement peut-il donner de plus amples informations sur la manière dont la Commission interprète ce point ? Il est d'autant plus important que l'on sache à quoi s'en tenir à cet égard que le gouvernement indique maintenant qu'il a constaté qu'au sein du Conseil personne n'avait contesté l'interprétation donnée par la Commission, affirmation que les autres membres du Conseil ont démentie.

Ce problème extrêmement important pour le droit de regard du Parlement européen étant ainsi ramené par le gouvernement à une question d'interprétation, il importe de se demander de

<sup>(1)</sup> Cf. paragraphe 41 du rapport Spénale, document 226 du Parlement européen du 2 février 1970.

<sup>(2)</sup> Cf. paragraphe 4, sub b, de l'article 203, tel qu'il est rédigé à l'article 1 de la proposition modifiée présentée par la Commission en décembre 1969. Voir Recueil de documents « Les ressources propres des Communautés européennes et les pouvoirs budgétaires du Parlement européen », chapitre VII, paragraphe 6.

quelle manière la Chambre va devoir réagir. Les divergences d'interprétation peuvent faire naître un conflit entre le Parlement et le Conseil. Si, pour des raisons qui lui sont propres, le Parlement rejette en bloc le budget, il a pris une décision (peu importe qu'elle soit négative), et le budget ne peut donc pas automatiquement être réputé comme étant arrêté définitivement par l'application du nouvel article 203, paragraphe 6, dernière phrase du traité de la CEE et par les dispositions analogues des deux autres traités. Le gouvernement partage-t-il cet avis? Dans ce cas, il est difficile d'appliquer le paragraphe 7 de cet article, rédigé en ces termes : « Lorsque la procédure prévue au présent article est achevée, le président de l'Assemblée constate que le budget est définitivement arrêté ». Le Conseil ou la Commission, un État membre ou une personne physique ou morale auront-ils alors la possibilité d'en appeler à la Cour de justice des Communautés européennes contre la prétendue carence du Parlement? Dans l'affirmative, sur quelles dispositions des traités se fonderont-ils pour motiver leur recours?

Dans le rapport fait par M. de la Malène au nom de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale on défend une opinion différente, à savoir que les dispositions de l'article 203, paragraphe 6, excluent formellement que le Parlement européen puisse avoir le dernier mot sur l'ensemble du budget. Le ministre français des affaires étrangères, M. Schumann, a, lui aussi, écarté résolument cette possibilité en se référant à une déclaration de M. Harmel, président en exercice du Conseil. Ce dernier aurait déclaré : « Il résulte tant du texte lui-même que du mécanisme qu'il prévoit, que l'Assemblée n'a pas, à la fin de la procédure en deuxième lecture, à se livrer à un vote global sur l'ensemble du budget ». Toutefois, on ne retrouve une telle déclaration de M. Harmel ni dans les débats du Parlement européen du 11 mars 1970, ni dans ceux du 13 mai 1970. Le gouvernement peut-il indiquer si M. Harmel a effectivement tenu ce langage et, dans l'affirmative, en quelle qualité? »

e) *Les résolutions et déclarations du Conseil du 22 avril 1970*

« En même temps qu'il approuvait, le 22 avril 1970, le texte du traité, le Conseil a encore adopté trois résolutions et quatre déclarations. A propos de ces résolutions et de ces déclarations, les questions suivantes se posent :

— Dans la première résolution, le Conseil reconnaît que le Parlement européen est souverain en ce qui concerne son propre budget, à condition toutefois qu'il ne porte pas atteinte aux dispositions relatives au siège des institutions. Qu'implique cette réglementation pour le siège du Parlement? Le Parlement ne pourrait-il pas prévoir, dans son budget, le transfert de certains de ses services à Bruxelles, si l'accroissement de ses travaux l'exigeait?

— Dans la seconde résolution, le Conseil s'engage à expliquer à l'avenir au Parlement les raisons qui l'auraient éventuellement amené à s'écarter des avis du Parlement. Cet engagement vaut-il exclusivement pour les actes ayant une incidence financière, dont il est question dans cette résolution?

— Dans la première déclaration, le Conseil reconnaît qu'en établissant la classification des dépenses obligatoires et des dépenses non obligatoires, il s'est fondé sur la liste établie le 3 février 1970, dont il a déjà été question. Il reconnaît toutefois « que cette classification peut évoluer en fonction des nécessités du fonctionnement des Communautés ». Que signifie ce langage d'oracle? Faut-il en déduire que les institutions des Communautés seront obligées de s'en tenir à cette liste pour savoir quelles dépenses sont obligatoires et lesquelles ne le sont pas?

— Dans quelle mesure la seconde déclaration engage-t-elle la Commission?

— La quatrième déclaration signifie-t-elle implicitement que la Commission précisera, dans les propositions qu'elle fera au Conseil, l'interprétation qu'elle donne — et qui est aussi celle du Parlement européen et du gouvernement néerlandais — au traité? De l'avis du gouvernement, ne serait-il pas dangereux que la Commission précise dans une proposition concrète l'interprétation qu'elle donne au traité, étant donné que le Conseil aurait ainsi l'occasion de rejeter cette interprétation, le vote négatif d'un seul État membre suffisant pour obtenir le rejet? Le gouvernement ne préfère-t-il pas laisser subsister les divergences d'interprétation plutôt que d'avoir la certitude que l'interprétation à laquelle il est acquis sera rejetée? Quand commence le délai de deux ans au plus tard, dans lequel la Commission devra faire ces propositions? »

#### f) *La portée pratique du droit de rejeter le budget*

« La commission spéciale a estimé souhaitable d'exposer une nouvelle fois la signification matérielle qu'elle déduit du droit dont dispose le Parlement européen de rejeter le budget. En lui conférant ce droit, on admet que le Parlement peut exercer une influence sur la politique : le Conseil et la Commission seront obligés de tenir compte des désirs exprimés par le Parlement. Il ne s'agit pas de se demander si le Parlement fera jamais usage de son droit de rejeter le budget, mais de situer aussi clairement que possible le « moment » décisif dans la structure « démocratique » de la Communauté. La comparaison avec l'article 144 du traité instituant la CEE s'impose : cet article définit les rapports entre le Parlement et la Commission européenne, et toutes les questions qui découlent de ces rapports sont interprétées en fonction de cette disposition fondamentale. Il faudra donc aussi, lorsque le droit budgétaire définitif aura été acquis, que tout point de doute en cette matière soit interprété, à partir de cette disposition si nécessaire, par la Cour de justice. En outre, le Parlement européen aurait ainsi une responsabilité plus grande. » Dans ce contexte, la commission spéciale a souligné une fois de plus l'importance d'élections européennes au suffrage universel direct.

« La procédure à suivre jusqu'à la fin de l'année 1974 contient certes une disposition qui prévoit l'intervention du Parlement européen, sans toutefois lui conférer un pouvoir étendu de codécision. C'est le Conseil qui garde le dernier mot et il reste encore à savoir devant quelle institution le Conseil devra justifier son attitude. Les parlements nationaux sont placés devant la situation suivante : progressivement, les recettes provenant des droits de douane et des prélèvements agricoles seront automatiquement versées aux Communautés européennes alors que la contribution générale complémentaire qu'ils auront à voter en vertu du traité à l'examen fait l'objet d'accords relativement rigides tant en ce qui concerne la clé de répartition qu'en ce qui concerne la nature et les catégories des dépenses à financer. Quel système de contrôle, en dehors des dispositions du traité, permettrait, de l'avis des ministres, de s'assurer que l'ensemble des dépenses est justifié et équilibré. L'impression est-elle fondée que, pour des dépenses spéciales des Communautés européennes, qui étaient imprévues ou auxquelles on ne s'attendait pas dans l'immédiat, l'on considère suffisant, au cours de la période intermédiaire, que le Conseil prenne à leur sujet une décision à l'unanimité sans que l'avis des parlements nationaux soit demandé? Ne faudrait-il pas instaurer en l'occurrence une procédure d'après laquelle le Parlement européen, qui peut, par voie d'avis, faire des propositions auxquelles le Conseil est tenu de réagir, pourrait en appeler aux parlements nationaux si le Conseil ne suit pas l'avis du Parlement? »

#### B — *La décision du Conseil du 21 avril 1970*

La commission spéciale a notamment demandé des précisions sur le caractère des ressources propres, obtenues par l'application d'un taux de 1 % au maximum de TVA. « Comment ces

ressources propres seront-elles obtenues? Envisage-t-on d'imposer directement les contribuables, de sorte que, sur le plan juridique, la TVA nationale ne sera pas intégralement versée aux trésors nationaux, puisque aussi bien ceux-ci en reversent une partie à la caisse des Communautés européennes? »

La commission spéciale a demandé au gouvernement de confirmer que le système des ressources propres des Communautés européennes, obtenues en partie par l'intermédiaire de la TVA ne se traduira pas par une augmentation du taux global de la TVA par État membre, étant donné que les gouvernements peuvent agir, dans le domaine fiscal, de telle sorte que le taux de la TVA qu'ils souhaitent et qui a été accepté par les parlements nationaux ne soit pas dépassé. En d'autres termes, la taxe à la valeur ajoutée a-t-elle été uniquement choisie comme base des ressources propres du budget des Communautés européennes parce qu'elle permettait (comme c'est d'ailleurs le cas pour les prélèvements agricoles et les droits de douane) de calculer, de manière uniforme, les contributions des habitants des Communautés, ce qui aurait été difficilement réalisable dans d'autres secteurs d'imposition?

La commission spéciale craint en outre que le choix des impôts indirects comme base des ressources propres des Communautés ne rende impossible le financement du budget des Communautés européennes conformément au principe de la « faculté contributive » et que, tout au moins en ce qui concerne la partie financée par la taxe à la valeur ajoutée, la contribution de chaque État membre ne représentera pas un pourcentage égal de son revenu national. Il en résulterait qu'un État membre ayant un revenu national peu élevé par habitant paierait, en pourcentage, la même contribution qu'un autre État membre ayant un produit national élevé par habitant. Le gouvernement estime-t-il acceptable, du point de vue social, que le régime d'imposition communautaire exclue la progression fiscale en fonction du revenu? Considère-t-il que c'est là un bon point de départ pour une politique fiscale commune au sein des Communautés européennes?

#### **4. Le mémoire en réponse du gouvernement et le rapport définitif de la commission spéciale**

Aux nombreuses questions posées par la commission spéciale, le gouvernement a fait les réponses suivantes :

« Les termes « période intermédiaire » et « période normale », employés dans le projet de loi et repris de la communication à la presse du Conseil, n'impliquent aucun jugement de valeur. Le gouvernement part du principe que la réglementation qui a été adoptée doit nécessairement être améliorée en ce qui concerne les pouvoirs du Parlement européen.

a) Quant à la question de savoir à quels critères les dépenses doivent répondre pour être classées parmi les dépenses non obligatoires, le Conseil s'est fondé sur la liste dite du 3 février 1970. Il ressort de la déclaration du Conseil que celui-ci ne considère pas l'énumération figurant dans cette liste comme limitative, étant donné qu'on y parle d'une évolution possible selon les nécessités du fonctionnement des Communautés. »

A la suite de la question de savoir quelle institution décide si les dépenses sont obligatoires ou si elles ne le sont pas, le gouvernement a fait les observations suivantes : « Le caractère obligatoire de certaines dépenses résulte soit des traités, soit des actes arrêtés en vertu de ceux-ci. En fait, l'institution qui arrête ces actes décide par là même du caractère obligatoire ou non obligatoire de certaines dépenses. Le Parlement européen n'a pas pouvoir de décision en la matière. En cas de doute, il pourrait toutefois y avoir conflit, et c'est sur le plan politique qu'il faudrait chercher à le résoudre. Tant lors des délibérations du Conseil sur le compromis politique

de décembre 1969 et de février 1970 que lors de la rédaction définitive du texte précédant la signature du traité par la conférence des représentants des gouvernements des États membres, une distinction très nette a été établie entre les cas où le Parlement européen peut exercer le droit d'amendement, d'une part, et le droit de présenter des propositions de modification, d'autre part. Étant donné la genèse de l'accord intervenu, il n'est pas possible de déduire du texte du traité que le droit d'amendement s'étendrait à l'ensemble du budget. »

b) A la question de savoir si le Parlement peut, par voie d'amendement, inscrire les dépenses nécessaires au financement de certains objectifs politiques, par exemple à des postes « pour mémoire », le gouvernement répond par l'affirmative. Il précise toutefois qu'il ne faut pas perdre de vue que l'inscription au budget d'un tel poste « pour mémoire » n'implique pas nécessairement que la politique envisagée sera mise en œuvre. « Pour cela, il faudra toujours que le Conseil ou, le cas échéant, la Commission prenne une décision qui constitue la base juridique d'une telle politique. En l'occurrence, le Parlement devra se limiter aux dépenses découlant des traités européens. Le point de vue émis dans le rapport provisoire et selon lequel on ne peut parler de dépenses obligatoires que si des tiers peuvent se prévaloir d'un droit à remboursement sur la base des règles du traité ou de règlements d'exécution ne trouve, de l'avis des ministres des affaires étrangères, des finances, de l'agriculture et des affaires économiques, aucun fondement valable dans le texte du traité à l'examen. »

En ce qui concerne la question de savoir s'il ne faudrait pas accorder au Parlement, en plus du droit d'amendement, le droit d'initiative, le gouvernement a confirmé que, du point de vue politique, la possibilité d'inscrire au budget des postes pour mémoire, constitue déjà un début de ce droit.

La réglementation actuelle ne prévoit pas le droit d'initiative du Parlement en ce qui concerne les règlements de base, donc dans le domaine législatif, bien qu'on puisse y voir les prémices dans le cinquième alinéa du paragraphe 8 de l'article 4 du traité à l'examen.

c) Le gouvernement a répondu par l'affirmative à la question de savoir si le Parlement peut proposer des modifications en ce qui concerne les crédits budgétaires dont le montant est fixé arithmétiquement en fonction, par exemple, des prix agricoles arrêtés par règlement. Quant au droit d'initiative du Parlement dans ce domaine, le gouvernement renvoie à l'alinéa précédent.

« Quant à la tournure que prendraient les événements si le Conseil faisait sienne, même contre la volonté de la Commission, une proposition de modification du Parlement en matière de dépenses obligatoires, elle dépendra de la question de savoir si l'affectation du montant modifié exigera que le Conseil prenne une décision spéciale sur proposition de la Commission. Dans l'affirmative, c'est le droit d'initiative de la Commission qui continuera de prévaloir. S'il ne s'agissait toutefois que d'une autre estimation des dépenses sur la base des réglementations existantes, l'importance de la modification n'apparaîtrait que lors de l'exécution du budget. Au demeurant, on peut faire remarquer que, pour l'institution en question, chaque budget a en premier lieu le caractère d'une autorisation d'effectuer les dépenses. L'augmentation d'un poste budgétaire n'implique pas pour autant l'obligation d'effectuer la dépense. Par ailleurs, le fait d'amputer le budget de certains montants ne pourra jamais dispenser la Communauté de respecter ses engagements financiers.

Théoriquement, il est possible que, dans certains cas, la Commission et/ou le Conseil prennent des décisions qui serviront de base pour les dépenses administratives, de sorte que ces dépenses auront le caractère de dépenses obligatoires. Le droit d'amendement deviendrait ainsi plus ou moins illusoire. En pratique, on ne fera toutefois que rarement ou jamais usage de cette possibilité et, s'il y est fait recours, ce ne sera pas en tout cas dans l'intention de rendre inopérant le droit d'amendement du Parlement. En effet, il serait absurde de penser que la Commission usera de

son droit d'initiative dans le but de miner les pouvoirs acquis par le Parlement. La même observation vaut pour le Conseil, au sein duquel le gouvernement des Pays-Bas n'est en tout cas nullement disposé à coopérer à une telle action. »

d) « Les problèmes qui se sont posés à propos de la question de savoir si le Parlement européen doit avoir le droit de rejeter l'ensemble du budget n'ont été soulevés qu'après la réalisation de l'accord au cours de la session du Conseil du 22 décembre 1969. Le droit de rejeter le budget, ainsi qu'il a été délibéré au sein du Conseil pendant la session du 6 mars 1970 et des jours suivants, a été évoqué par le Parlement européen lui-même au cours des consultations préalables à la session précitée du Conseil entre les commissions parlementaires compétentes et le président en exercice du Conseil, M. Harmel. Avant que ces contacts aient eu lieu entre le Parlement européen et M. Harmel, aucune des institutions, ni même le Parlement européen, n'a fait allusion au droit de rejeter le budget. Le Parlement a ensuite délibéré sur ce problème en séance plénière le 11 mars 1970 et a adopté une résolution dont le paragraphe 5 est rédigé comme suit :

(le Parlement) « estime essentiel que, dans la période définitive, le Parlement ait le droit, en fin de procédure et en cas d'objections graves, de rejeter globalement le projet de budget, aux fins de provoquer de nouvelles propositions budgétaires ».

Cette initiative parlementaire a été appuyée par les Pays-Bas au cours de la session du Conseil du 6 mars 1970. Aucun des autres membres du Conseil n'a appuyé la demande des Pays-Bas de reconnaître expressément ce droit dans le texte du traité. Le 21 avril 1970, M. Rey a présenté, au nom de la Commission, la proposition suivante : Le Conseil devrait déclarer que les mots « et arrêté en conséquence le budget », figurant dans le paragraphe 6 de l'article 4 du traité à l'examen, peuvent signifier que le Parlement, après examen des amendements, peut voter sur l'ensemble du budget et donc aussi exprimer un vote négatif. Si le vote négatif du Parlement intervient dans les quinze jours, le budget n'est pas réputé définitivement arrêté, étant donné que le Parlement a pris une décision — fût-elle négative — dans les quinze jours. Dès lors, le président du Parlement ne peut plus constater, conformément au paragraphe 7, que la procédure est achevée et il faudra donc une nouvelle délibération entre le Parlement et le Conseil. Le Conseil devrait adopter une déclaration dans laquelle il s'engage à réexaminer une nouvelle fois ces problèmes avant 1975 et à apporter éventuellement des modifications à la réglementation existante.

Cette proposition n'a jamais été consignée par écrit. Les Pays-Bas ont déclaré, au cours de la session du Conseil des 20 et 21 avril 1970, que cette interprétation était valable. Aucune des autres délégations n'était toutefois disposée à se rallier à cette interprétation. Le Conseil lui-même s'est expressément abstenu de toute interprétation du texte du traité.

Ainsi qu'il est dit dans le rapport provisoire, un conflit peut naître entre les institutions des Communautés. Il est peu probable que ce conflit puisse être résolu sur le plan juridique, étant donné que le Parlement européen ne peut pas être cité devant la Cour de justice des Communautés européennes. C'est donc sur le plan politique qu'il faudrait rechercher une solution à ce conflit.

Quant à la question de savoir si le Parlement ne pourrait pas, par l'intermédiaire de son propre budget, transférer certains de ses services à Bruxelles, les ministres se réfèrent à la décision du 8 avril 1965 des représentants des gouvernements des États membres relative à l'installation provisoire de certaines institutions et de certains services des Communautés, prise conformément à l'article 37 du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes. Il n'est donc pas possible de y apporter des modifications par voie budgétaire. »

e) En ce qui concerne les déclarations et résolutions du Conseil, le gouvernement a fait encore observer que l'engagement pris dans la deuxième résolution ne valait, ainsi qu'il ressort clairement du texte, que pour les décisions ayant des conséquences financières. « Au sujet des

autres décisions, il y a lieu de se référer aux engagements du Conseil à l'égard du Parlement tels qu'ils sont consignés dans les lettres du président du Conseil au président du Parlement européen en date du 11 novembre 1969, du 20 mars 1970 et du 22 juillet 1970.

Dans la première déclaration, le Conseil reconnaît qu'il est possible que la liste du 3 février 1970 puisse être adaptée selon les circonstances. Cette liste n'engage nullement les autres institutions de la Communauté quant au caractère obligatoire ou non obligatoire des dépenses; elle n'engage que le Conseil. La Commission n'a jamais fait connaître qu'elle s'opposait au contenu de la deuxième déclaration.

En ce qui concerne le contenu des propositions que la Commission a l'intention de présenter dans un délai de deux ans, celle-ci ne s'est pas prononcée. Le gouvernement ne croit pas qu'il y ait un danger à ce que la Commission donne son interprétation du nouvel article 203, paragraphe 6, à l'occasion des propositions qu'elle présentera au Conseil, ou du moins qu'elle présente une modification au texte du traité, qui aboutirait à donner indiscutablement au Parlement le droit de rejeter le budget. Si une telle proposition n'était pas acceptée par le Conseil, rien ne serait changé, c'est-à-dire que l'incertitude actuelle persisterait. Il n'y a pas lieu de craindre non plus une modification du traité visant à refuser au Parlement le droit de rejeter le budget. Dans tous les cas, les Pays-Bas repousseraient une telle modification — il n'est plus nécessaire de le démontrer.

Quant à la question de savoir à quelle date le délai cité dans cette déclaration commence à courir, la Commission n'a donné aucune indication. On peut cependant admettre que ce délai a commencé à courir le jour où cette déclaration a été faite. »

\*  
\* \*

La commission spéciale chargée de l'examen de ce projet de loi a estimé, après avoir pris connaissance du mémoire en réponse du gouvernement sur le rapport provisoire, que, à la suite de cet échange de documents, le projet de loi pouvait être débattu en séance publique.

### 5. Les débats en séance plénière

Au cours du débat général, qui a eu lieu le 2 décembre 1970, M. *Westerterp*, parlant au nom du KVP, du CHU et de l'ARP, a fait les déclarations suivantes :

« L'importance du projet de loi à l'examen ressort du fait que les États généraux perdront, à partir de 1975, un droit essentiel, à savoir le droit de regard sur le volume des moyens financiers que les Pays-Bas — conjointement avec les autres États membres — mettront à la disposition des Communautés européennes. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 1975, les Communautés européennes auront en effet l'autonomie financière. C'est la différence la plus caractéristique existant entre les Communautés européennes et d'autres organisations internationales.

La Chambre s'est toujours prononcée pour l'octroi de l'indépendance financière aux Communautés européennes. Elle a toutefois ajouté que cette indépendance devait de toute évidence s'accompagner d'un renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen. En effet, les parlements nationaux perdent leur influence sur le budget de la Communauté. Il faut donc qu'un autre contrôle parlementaire remplace celui qui était effectué jusqu'à présent par les parlements nationaux. La seule institution qui puisse exercer ce contrôle est le Parlement européen.

Le gouvernement néerlandais a lui-même — spontanément, je le suppose — défendu le point de vue selon lequel les pouvoirs du Parlement européen devaient, tout au moins sur le plan budgétaire, être renforcés lors de la création de ressources propres. En l'occurrence, la tâche du gouvernement n'était pas aisée, car le règlement financier actuel des Communautés européennes n'est assurément pas défavorable aux Pays-Bas.

A partir de 1978, il n'y aura plus, si je suis bien informé, de clé de répartition fixe. A cette date, il n'en sera plus tenu compte, quel que soit le volume des prélèvements et des droits de douane dans les différents États membres. La « clé de répartition » sera rendue moins rigoureuse par le seul fait que les dépenses des Communautés européennes comprendront de plus en plus de dépenses non agricoles et que la part de la contribution de la TVA dans le budget augmentera probablement aussi.

Je suis d'avis que, sur ce point, aucune exception ne pourra être tolérée, même au cours des négociations sur l'adhésion de la Grande-Bretagne. En d'autres termes, on ne pourra plus, au cours de la période définitive, porter atteinte à l'autonomie financière; il faudra respecter le principe du versement au Trésor des Communautés européennes des recettes provenant des prélèvements agricoles et du tarif douanier commun ainsi que, au stade suivant, d'une partie de la taxe sur la valeur ajoutée. Tout en comprenant les difficultés qui risquent de se poser dans ce contexte à la Grande-Bretagne, je considère qu'il serait injuste de remettre en question le principe de l'autonomie financière des Communautés. Les pays candidats devront également se plier à cette règle.

Le gouvernement n'est-il pas d'avis qu'il faudrait examiner, dans le cadre du Conseil de la CEE, la question de savoir s'il est nécessaire de modifier l'article 201 du traité pour créer des ressources financières plus étendues pour la Communauté à partir de 1975? En effet, le taux applicable à la TVA ne peut pas dépasser 1%. Il est possible de rester dans ces limites aussi longtemps que les dépenses de la Communauté ne seront pas supérieures à environ 5 milliards d'unités de compte par an. Mais qu'arrivera-t-il si les dépenses de la Communauté dépassent ce montant?

Je regrette que le Conseil n'ait pas pu parvenir à un accord sur une proposition présentée par la Commission européenne à la demande du Parlement européen en vue de modifier l'article 201 du traité de telle manière qu'à l'avenir, on puisse décider de nouvelles sources de financement sans devoir suivre toute la procédure de ratification par les parlements nationaux. »

La TVA pose également un problème d'ordre social. M. Werterterp a demandé au ministre s'il estimait possible que l'on parvienne à l'avenir, à créer une source de financement qui ne soit pas exclusivement constituée par une partie de la taxe à la valeur ajoutée. L'orateur a également demandé expressément s'il était possible d'établir, en ce qui concerne la TVA communautaire, une distinction entre le tarif dit réduit et le tarif normal. « En effet, dans le texte du traité, il est expressément question d'un taux fixé selon des règles communautaires. Pourra-t-on différencier ce taux à l'avenir? Si par exemple le taux de la TVA à verser à la Communauté est fixé à 0,6%, chaque État membre devra-t-il calculer ce pourcentage sur l'ensemble des recettes de la TVA, donc sur une base communautaire? »

« Nous considérons que cette décision portant modification du traité est un pas dans la bonne direction. Mais ce n'est encore qu'un premier pas dans cette voie. Il faudra finalement que le Parlement européen prenne, nos trois groupes politiques en sont fermement convaincus, une place importante dans l'équilibre institutionnel au sein de la Communauté européenne. Je voudrais le redire dans les termes de la motion qui a été adoptée le 9 septembre par cette Chambre : il faudra finalement que le Parlement européen dispose du pouvoir législatif et du pouvoir budgétaire et qu'il participe à la désignation des membres de l'exécutif européen. Pour nous, il est capital que le texte définitif, tel qu'il sera signé et ratifié, laisse la possibilité de conférer au Parlement européen le droit de rejeter le budget au cours de la dernière phase de son établissement. En effet, s'il est dit expressément dans le paragraphe 6 du nouvel article 203 que le Parlement arrête le budget en dernière instance, cela signifie à nos yeux que le Parlement européen peut aussi ne pas arrêter le budget, donc, en d'autres termes, qu'il peut le rejeter. Cette disposition est



expressément prévue dans le traité. Si le budget est rejeté, l'article 204, c'est-à-dire le régime dit des douzièmes provisoires, entre en application.

Nous attachons une importance aussi grande à cette disposition parce que le droit de fixer une partie des impôts est retiré non seulement aux représentations nationales, mais le serait aussi à la représentation européenne si le Parlement européen ne pouvait pas rejeter le budget. S'il y avait un important conflit politique entre le Conseil et le Parlement européen, le Parlement européen devrait pouvoir assumer ses responsabilités en rejetant, le cas échéant, le budget.

Étant donné que le gouvernement français s'en tient à une autre interprétation de cette disposition du traité et que, d'autre part, le Conseil a déclaré expressément qu'il examinerait la nouvelle proposition de la Commission européenne relative aux pouvoirs budgétaires à la lumière des débats qui auront eu lieu sur la ratification dans les parlements nationaux, nous estimons que la Seconde Chambre des Pays-Bas se doit de faire connaître formellement son point de vue. Afin qu'il ne subsiste aucun malentendu quant au point de vue qui était celui de la Seconde Chambre des Pays-Bas au moment de la ratification du traité à l'examen, j'ai l'honneur de vous présenter une motion <sup>(1)</sup>.

Maintenant que le Parlement européen dispose de pouvoirs dans le domaine fiscal et qu'il aura, en fait, à partir de 1975, le dernier mot sur le budget, alors que nous pouvons nous attendre que, dans l'intervalle, la Commission européenne présentera au moins des propositions visant à renforcer les pouvoirs du Parlement européen, également dans le domaine législatif, je pense que le problème de l'organisation d'élections européennes va redevenir un problème d'actualité.»

M. Westerterp a informé la Chambre que les auteurs de propositions relatives à l'organisation d'élections européennes dans différents États membres envisageaient de coordonner leurs efforts. Ce serait le cas pour les initiatives prises aux Pays-Bas et en Belgique, auxquelles s'ajouterait probablement une proposition allemande, déjà annoncée.

M. *Berkhouwer* (VVD) a examiné plus spécialement la phase finale de la procédure d'établissement du budget, en d'autres termes du dialogue budgétaire entre le Conseil et le Parlement européen.« Le Parlement européen a le dernier mot en ce qui concerne les modifications que le Conseil apporte aux amendements parlementaires. Étant donné toutefois que les interprétations, notamment celle du gouvernement français, divergent sur ce point, on peut se demander quel sera le résultat final en cas de conflit entre le Parlement européen et le Conseil. Il faut qu'il y ait, au niveau européen — et c'est beaucoup plus important encore que les pouvoirs budgétaires — une représentation du peuple qui dispose d'un droit de décision sur l'élaboration du contenu matériel des normes en fonction desquelles 200 à 300 millions d'hommes seront, dans un proche avenir, appelés à vivre en Europe. Après tout, le budget est déterminé en très grande partie par des dépenses autonomes et obligatoires, qui trouvent leur fondement dans la législation matérielle. Il faut que les pouvoirs législatifs de la représentation populaire européenne soient renforcés. Au demeurant, nous risquons de passer d'un système maximaliste à un système normatif, qui impliquerait la « communautarisation » des problèmes les plus importants qui se posent dans chaque pays. En tant qu'exemples d'une législation matérielle sur laquelle le pouvoir législatif national n'a pratiquement plus aucune influence, alors qu'il n'existe encore aucun pouvoir correspondant au niveau communautaire, je citerai les directives concernant la société anonyme européenne et l'harmonisation des législations applicables aux marchandises dans le domaine agricole. »

---

<sup>(1)</sup> Le texte de cette motion est reproduit à la fin des débats, p. 179.

M. *Vredeling* (PvdA) a comparé le traité soumis à ratification avec l'Union d'Utrecht de 1579, relative à l'union politique des Pays-Bas, qui prévoyait une réglementation relative aux droits à l'importation et à l'exportation, dont le produit devait être versé à une caisse centrale, ainsi qu'une réglementation en vue de parvenir à l'harmonisation des impôts. Ce traité conférait aux États généraux des pouvoirs décisifs.

L'orateur, qui a établi un document sur la base duquel le rapport de la commission spéciale fut élaboré, a procédé à une analyse approfondie du traité et de la décision. Il a souligné qu'il ne s'agissait pas de droits purement budgétaires. Le grand intérêt de cette révision réside dans le fait qu'elle précise la procédure de prise de décision.

Selon M. *Vredeling*, l'octroi de pouvoirs législatifs au Parlement implique que celui-ci dispose d'abord du droit budgétaire. Sans droit budgétaire, le pouvoir législatif n'a aucun sens. L'orateur a souligné l'importance des débats qui auront lieu dans les six Parlements nationaux, étant donné que le Conseil, dans la résolution qu'il a adoptée lors de la signature du traité, déclare : « Le Conseil, conformément à la procédure de l'article 236 du traité, examinera ces propositions » — ce sont par conséquent les propositions de la Commission européenne relatives aux pouvoirs du Parlement européen — « à la lumière des débats qui auront eu lieu dans les Parlements des États membres ».

En ce qui concerne le problème des dépenses obligatoires et des dépenses non obligatoires, M. *Vredeling* a fait les observations suivantes :

« Il est un autre point sur lequel je voudrais attirer l'attention : ce sont précisément les Pays-Bas qui se sont efforcés d'obtenir que le budget du Fonds social ne dépasse pas un certain plafond. A mon avis, un tel accord sur un plafond, qui n'est rien d'autre qu'un accord politique du Conseil, ne lie pas le Parlement européen. Ce n'est pas une dépense obligatoire. Selon moi, le Parlement a parfaitement le droit d'amender ce plafond. S'il n'en était pas ainsi, le droit d'amendement tout entier serait rendu illusoire, alors que le gouvernement néerlandais déclare lui-même qu'il ne coopérera pas à une telle action. » L'orateur s'est félicité que le gouvernement accepte de ne pas coopérer — en transformant, par décision du Conseil, les dépenses administratives en dépenses obligatoires — à rendre inopérant le droit d'amendement du Parlement dans le domaine administratif.

Selon M. *Vredeling*, le Parlement européen devrait pouvoir secouer l'immobilisme du Conseil en ce qui concerne la prise de décisions de politique agricole. Dans une de ses résolutions, il a déjà eu le courage de se prononcer à la majorité — ce fut une décision difficile — en faveur d'une réduction du prix du lait.

M. *Oele* (PvdA) a, quant à lui, évoqué un autre aspect de ce problème : en effet, les montants dont la Commission peut disposer librement à l'intérieur d'une très grande marge, seront bientôt soustraits à tout contrôle, car, si le droit d'amendement est interprété de manière restrictive, le Parlement européen ne pourra pas assurer ce contrôle que, par ailleurs, les parlements nationaux ne pourront plus exercer. Dans ce cas, on aboutira à une législation et à un contrôle dans un « no man's land » entre, d'une part, le Conseil et la Commission et, d'autre part, les parlements nationaux. Logiquement, on pourrait prétendre que ce « no man's land » doit être comblé et qu'il faut instaurer un contrôle. En d'autres termes, il est nécessaire d'interpréter le droit d'amendement d'une manière très large.

Au nom de la commission spéciale, M. *Bos* (CHU) a une nouvelle fois souligné que la Commission des Communautés européennes tout comme le Parlement européen estiment que le paragraphe 6 du nouvel article 203 du traité de la CEE confère au Parlement européen le droit

de rejeter en dernière instance le budget des Communautés, aux fins de provoquer de nouvelles propositions budgétaires.

La commission spéciale regrette que le Conseil se soit expressément abstenu de toute interprétation du texte du traité. Étant donné l'importance des intérêts qui sont en jeu dans ce contexte — il s'agit en effet d'exercer un contrôle sur des montants dont l'affectation ne pourrait être soumise à aucun autre contrôle efficace — la commission spéciale demande au gouvernement de prendre l'engagement de s'en tenir, maintenant comme à l'avenir, à l'interprétation qu'il avait d'abord donnée à ce texte. L'orateur a été chargé, à l'unanimité, par la commission spéciale, de recommander à la Chambre l'adoption du projet de loi, à condition que le gouvernement partage entièrement le point de vue qui vient d'être émis à propos du droit du Parlement européen de rejeter le budget en dernière instance.

Le secrétaire d'État aux affaires étrangères, M. *De Koster*, a estimé que la commission spéciale avait décelé toutes les lacunes des textes qui lui avaient été soumis. Il a déclaré que le gouvernement était conscient du fait que, dans l'ensemble, ces textes ne créent pas encore une situation idéale. Il n'empêche qu'il convient de peser soigneusement le pour et le contre de ces réglementations.

« Il importe de faire observer qu'à l'origine, le Parlement européen n'était qu'un organe purement consultatif, ne disposant d'aucun pouvoir réel dans la structure institutionnelle de la Communauté. Ce sont surtout les Pays-Bas qui ont insisté pour que cette situation soit modifiée et les États généraux comme le gouvernement n'ont pas ménagé leurs efforts pour atteindre cet objectif. Finalement, les autres États membres se sont rendus à nos raisons. Il ressort d'ailleurs des textes des articles modifiés du traité que tout ne s'est pas réalisé comme nous l'aurions souhaité. Ces textes sont d'une complexité extrême, ce qui reflète bien la dureté de la lutte que nous avons menée.

Le fait que les États membres ont des points de vues divergents sur ces problèmes s'explique principalement par les différences qui existent entre les régimes parlementaires nationaux. » A cet égard, l'orateur pense en particulier à notre partenaire français. Les idées différentes sur la conception de l'unification européenne ont, elles aussi, joué un rôle en l'occurrence.

Le droit de rejeter le budget n'est pas inscrit expressément dans le texte du traité. On peut toutefois donner une certaine interprétation aux mots désormais devenus célèbres : « et arrête en conséquence le budget ».

« Le gouvernement s'est déclaré d'accord pour appuyer les propositions de la Commission des Communautés relatives à l'interprétation de ces textes. La conférence des États membres n'a sans doute pas reconnu au Parlement le droit de rejeter le budget, mais elle n'a pas non plus dénié ce droit. En effet, on a voulu s'abstenir de toute interprétation. Sinon, il aurait été impossible de parvenir à un accord. Dans ce cas, il n'y aurait pas eu de ressources propres et le Parlement européen serait resté un organe purement consultatif.

Il s'agit maintenant de savoir quelles conclusions le Parlement européen envisage lui-même de tirer de cette évolution. Je voudrais insister sur le rôle que le Parlement européen est appelé à jouer. Il faut en effet bien se dire que ce traité confère un contenu nouveau à la structure institutionnelle des Communautés avec quatre organes, chacun assumant les tâches qui lui sont propres. Le Parlement, qui a, en vertu du traité instituant la CEE, la mission de contrôler la Commission, éprouve le besoin très compréhensible de disposer en pratique d'un pouvoir analogue à l'égard du Conseil. Il est évident que le traité qui vous est soumis pour ratification constitue une base de départ solide pour parvenir à cet objectif. Le Parlement européen devra faire preuve d'audace en précisant le contenu du texte de ce traité. En fait, l'avis du gouvernement néerlandais

sur les mots : « et arrête en conséquence le budget » n'a qu'une importance mineure. En effet, il s'agit là d'un problème qui regarde en premier lieu les institutions intéressées de la Communauté et non pas tellement les différents États membres. Le fait que le membre néerlandais du Conseil ait adopté une position dépourvue d'ambiguïté en la matière n'a malheureusement pas empêché le Conseil de ne pas entériner cette prise de position. Le gouvernement estime d'ailleurs qu'il n'y a pas lieu de regretter que le Conseil se soit abstenu de toute interprétation; ce qui est regrettable, c'est que le Conseil ne se soit pas rallié à l'interprétation de la Commission. C'est principalement du Parlement européen que dépendra l'évolution de la situation à l'avenir. Toutefois, je peux répondre franchement par l'affirmative, au nom du gouvernement, à la question de savoir si le gouvernement sera également disposé à l'avenir à se rallier à l'interprétation de la Commission ». Par cet engagement, le secrétaire d'État entendait répondre aux préoccupations de M. Bos.

De l'avis de M. De Koster, le texte du traité laisse encore une grande marge d'interprétation. Au fur et à mesure qu'un nombre de plus en plus élevé de dépenses pourront être classées dans la catégorie des dépenses non obligatoires, la pression politique que le Parlement européen pourra exercer en faisant usage de son droit d'amendement se précisera. C'est cette distinction qui rendra applicables ou caduques les dispositions prévues dans le traité. Elle est capitale pour répondre à la question de savoir si le Parlement européen peut présenter des amendements ou seulement faire des propositions en la matière, ou encore inscrire au budget des postes pour mémoire.

M. Vredeling aimerait que le droit d'amendement soit également applicable aux plafonds fixés par le Conseil par voie législative. Pour ce qui est de ce problème, l'attitude du gouvernement néerlandais est favorable au Parlement européen. Si par voie de législation communautaire, on arrête une décision fixant des minima et des maxima, il en résulte que le Parlement a le droit de proposer des modifications au poste budgétaire créé par cette décision. Au demeurant, le gouvernement estime que la possibilité de modifier un poste budgétaire est bien moins importante que celle de modifier la législation matérielle sur la base de laquelle ce poste a été créé.

« Le Parlement européen est l'institution indiquée pour préciser le contenu du traité. Le fait que le traité n'ait pas prévu toutes les situations qui pourront se présenter en pratique n'entraîne aucun désavantage, étant donné les divergences de vues existant entre les États membres. M. Vredeling devrait comprendre que le gouvernement, aussi disposé soit-il à engager le débat avec la Chambre, préfère quand même que ce soit le Parlement européen qui se prononce sur ce problème. Selon M. De Koster, c'est aux parlementaires néerlandais délégués à Strasbourg qu'il appartiendra de défendre au Parlement européen les positions néerlandaises bien connues en la matière.

M. Westerterp a parlé de l'adhésion des pays candidats. A ce propos, il a demandé si la réglementation sous revue pouvait encore être modifiée après 1978. Pour les États membres qui estimeront que leurs charges sont trop lourdes, il n'existe aucune possibilité de révision. Quant à savoir si cette réglementation sera également applicable à la Grande-Bretagne au cours de la période définitive, je ne puis faire aucune déclaration à ce sujet, car j'ignore quand cette période définitive commencera pour le Royaume-Uni. Les conséquences de l'application du règlement financier au Royaume-Uni constitueront vraisemblablement le noyau des négociations en cours. L'examen de ce point entrera très prochainement dans sa phase cruciale, ne serait-ce que parce que la discussion est axée, pour l'instant, sur la longueur et le contenu de la période transitoire. »

En ce qui concerne la question de savoir si certaines dépenses budgétaires sont obligatoires ou non obligatoires, M. Westerterp, interrompant l'orateur, a déclaré que ce n'était pas uniquement au Conseil d'en décider, mais qu'à son avis, le Parlement avait aussi son mot à dire. A

l'avenir, il se pourrait effectivement qu'un conflit éclate entre le Conseil et le Parlement à propos de la question de savoir si certaines dépenses doivent être classées dans la catégorie des dépenses obligatoires. Dans ce cas, M. Westerterp est fermement convaincu que le Parlement européen aura le dernier mot, du fait qu'il peut amender les dépenses non obligatoires. Sans doute le Conseil pourra-t-il à nouveau modifier ces amendements en deuxième lecture, mais c'est au Parlement qu'il appartiendra d'en décider en dernière instance.

Le secrétaire d'État s'est borné à déclarer que la pratique démontrera ou infirmera la justesse de ce point de vue. Il a ajouté, à la demande de M. Westerterp, que le gouvernement estimait effectivement qu'à l'expiration de la période transitoire, le même principe sera également valable pour les pays candidats, à savoir que l'autonomie financière de la Communauté devra être respectée et qu'il ne pourra plus y avoir de clé de répartition fixe par État membre.

En ce qui concerne l'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, le secrétaire d'État a confirmé qu'en dépit des initiatives prises dans ce domaine sur le plan national, le gouvernement ne ménagera pas ses efforts pour parvenir à l'élaboration d'une procédure uniforme, conformément aux dispositions de l'article 138 du traité de Rome. « En soi, nous pouvons nous réjouir de la coopération qui s'est instaurée au sein du Benelux et qui tend à gagner un autre pays voisin — et peut-être même aussi le pays le plus méridional de la Communauté — mais, si d'aventure, cinq pays de la Communauté élargie émettaient leurs propositions européennes au suffrage universel direct, cela signifierait aussi qu'il n'y aurait plus de moyen de pression en vue de parvenir à l'élaboration d'une procédure uniforme, moyen de pression, qui selon le gouvernement néerlandais, existe encore à l'heure actuelle, étant donné les propositions qui ont été faites dans ce contexte. »

Quant à la question de savoir si le système des centimes additionnels sur la TVA est acceptable du point de vue social, le ministre des finances, M. *Witteveen*, a souligné que pour l'essentiel, cette réglementation équivalait encore à une répartition des charges entre les différents pays de la Communauté. « Aussi longtemps que les États membres pourront poursuivre librement la politique fiscale de leur choix, ils détermineront également, sur le plan interne, la répartition des charges sur les différentes catégories de la population, les conséquences de cette répartition sur celles du revenu, etc. Ce qui a une importance tellement grande dans le choix de l'impôt européen, c'est de parvenir à une répartition équitable entre les pays. Ce facteur a joué un rôle important — sinon le plus important — dans le choix de la TVA, car les recettes provenant de cette taxe correspondent le mieux au revenu national des différents pays. La seconde raison du choix de la TVA réside dans le fait que nous disposons avec cette taxe, d'une assiette largement harmonisée, ce qui est indispensable au prélèvement de centimes additionnels communautaires.

En principe, chaque parlement national est libre — lorsque la Communauté prélèvera les centimes additionnels — d'abaisser ses propres tarifs, mais cette décision est une décisions purement politique.

M. Westerterp avait demandé s'il était possible d'établir une différenciation entre le tarif élevé et le tarif réduit. Nous estimons que le texte de la décision ne s'y oppose pas. A mon avis, il faudra préciser ce point lorsque nous connaîtrons les propositions relatives au prélèvement de centimes additionnels sur la TVA, donc au moment où le Parlement européen prendra une décision à ce sujet. Je pense que le Parlement européen pourra avoir son mot à dire dans ce domaine. »

Enfin, M. *Witteveen* a répondu à MM. *Vredeling* et *Westerterp* qui avaient demandé si, à l'avenir, il ne fallait pas envisager la création d'autres sources de financement que la TVA : « On ne peut créer de nouvelles sources de financement pour la Communauté européenne — tout au

moins si l'on veut choisir la voie des centimes additionnels prélevés sur les impôts nationaux — que sur la base de taxes dont la structure et l'assiette sont harmonisées dans une mesure suffisante. Ce fut précisément l'une des raisons qui motivèrent le choix de la TVA. Quiconque s'interroge sur la création de nouvelles sources de financement doit d'abord se demander s'il existe d'autres taxes dont l'harmonisation est envisagée. On pourrait en premier lieu penser aux droits d'accise. L'harmonisation présente également un certain intérêt dans ce contexte, puisqu'elle contribue à l'élimination des obstacles aux échanges intracommunautaires. Dans le rapport Werner, on cite également les droits d'accise comme un objectif important pour la première phase de l'intégration. C'est dans ce domaine que l'on pourra probablement parvenir en premier lieu à une harmonisation. »

De l'avis de M. Witteveen, l'impôt sur les sociétés, mentionné par M. Vredeling en plus des centimes additionnels sur la TVA, pourra à l'avenir peut-être entrer en ligne de compte comme source de financement. Mais les différences d'imposition sont encore bien trop accusées. Peut-être la création d'une société anonyme européenne offrira-t-elle l'occasion de procéder à l'harmonisation de l'impôt sur les sociétés.

## 6. Les motions présentées par MM. Westerterp et Vredeling

La Seconde Chambre a finalement adopté deux motions, dont la première est rédigée comme suit :

« La Chambre,

vu les débats sur la ratification du traité du 22 avril 1970 portant modification de certaines dispositions budgétaires des Communautés européennes,

considérant que le Conseil des Communautés européennes a déclaré, lors de la signature de ce traité, qu'il examinera les propositions relatives aux pouvoirs du Parlement européen que la Commission européenne présentera au plus tard dans un délai de deux ans, « à la lumière des débats qui auront eu lieu dans les Parlements des États membres »;

estime — tout comme le Parlement européen — que, dans les Communautés européennes, « il convient de garantir un contrôle parlementaire réel sur les ressources communes qui échappent désormais à toute appréciation des parlements nationaux »;

déclare de ce fait que, lors de la ratification du présent traité, elle se rallie expressément à l'avis de la Commission européenne et du Parlement européen, qui implique que le paragraphe 6 du nouvel article 203 du traité instituant la CEE confère au Parlement européen le droit de rejeter en dernière instance le budget des Communautés aux fins de provoquer de nouvelles propositions budgétaires,

et passe à l'ordre du jour. »

Westerterp (KVP), Vredeling (PvdA), Berkhouwer (VVD), Boertien (ARP), Bos (CHU)

La seconde motion a été présentée par M. Vredeling au nom des cinq groupes politiques qui ont préparé le projet de loi au sein de la commission spéciale :

« La Chambre,

vu l'intention de la Commission européenne de présenter en 1972 des propositions au Conseil de ministres des Communautés européennes sur les pouvoirs du Parlement européen,

vu l'engagement pris par le Conseil d'examiner ces propositions notamment à la lumière de l'évolution de la situation européenne et des problèmes institutionnels que posera l'élargissement de la Communauté,

constate que la poursuite de l'intégration économique et politique en Europe occidentale a pour effet de réduire l'influence des parlements nationaux;

estime, de ce fait, qu'un contrôle démocratique efficace et un droit de regard du Parlement européen s'imposent à l'égard de cette évolution;

est d'avis que les pouvoirs du Parlement européen doivent être renforcés en conséquence en ce qui concerne la politique à mettre en œuvre dans les Communautés européennes en général et la législation communautaire en particulier,

et passe à l'ordre du jour. »

Vredeling (PvdA), Westerterp (KVP), Berkhouwer (VVD), Boertien (ARP), Bos (CHU)

## II — PREMIÈRE CHAMBRE DES ÉTATS GÉNÉRAUX

La commission permanente pour les organisations de coopération européenne a chargé son vice-président, M. Albeda (ARP), d'être son porte-parole au cours de la séance plénière.

Le 22 décembre 1970, la Première Chambre a approuvé le projet de loi sans vote nominal. Les groupes CNP, BP et PSP ont demandé qu'il soit pris acte de leur vote négatif. La Chambre a adopté à la même occasion la motion présentée par M. Albeda.

### Les débats en séance plénière — La motion présentée par M. Albeda

Prenant la parole, au nom de la commission permanente — à l'exception des membres du groupe CPN — M. *Albeda* a déclaré :

« Étant donné que les pouvoirs acquis par les parlements nationaux résultent du conflit qui oppose les gouvernements aux parlements, l'abandon de ces pouvoirs est un problème grave qui ne peut pas être considéré comme une décision de routine du Parlement. Il n'est pas exagéré d'affirmer que d'une part, ces pouvoirs échappaient déjà en fait — sinon en droit — au Parlement des Pays-Bas, mais que, d'autre part, l'internationalisation de la démocratie est, dans le monde moderne, la condition de sa survie. La souveraineté nationale d'un petit pays, mais également des pays de moyenne importance comme la France ou l'Allemagne, n'existe que partiellement. Les événements internationaux peuvent compromettre toutes les réalisations prévues sur le plan national. Du fait que notre politique n'est qu'en partie indépendante, le contrôle démocratique ne sera jamais qu'un contrôle partiel. Il en sera de même au niveau communautaire, encore que la véritable marge dont la Communauté disposera pour la mise en œuvre de sa politique deviendra plus grande au fur et à mesure qu'elle s'élargira. Mais même une CEE élargie restera, sur des points essentiels, tributaire de la politique d'autres pays. Elle disposera toutefois d'une marge de manœuvre beaucoup plus grande que ne pourrait en avoir aucun des pays qui la composent. Aussi le transfert des pouvoirs de contrôle démocratique à l'institution supranationale est-il une condition indispensable au renforcement de ce contrôle. »

M. Albeda a parlé de la motion Westerterp adoptée par la Seconde Chambre. La Commission permanente, dont l'orateur est le porte-parole, approuve entièrement cette motion.

« Il faudra que le Conseil arrête en son temps des dispositions sans équivoque en ce qui concerne le droit de rejeter le budget.

Il est de la plus haute importance que le Conseil ne s'oppose pas à l'interprétation de la Commission, qui est aussi celle du gouvernement néerlandais. Mais il y a plus. L'ensemble de la structure de la Communauté devra faire l'objet d'une révision au cours des prochaines années. C'est ainsi qu'en raison de son caractère d'institution intergouvernementale, le Conseil ne peut assumer aucune responsabilité pour la politique qu'il met en œuvre. Il faut aussi se demander si un Parlement dont le siège est à Strasbourg, le secrétariat à Luxembourg et dont les commissions



se réunissent à Bruxelles dispose d'un équipement suffisant et si ses services ne sont pas trop dispersés pour œuvrer efficacement. En considérant la structure actuelle de nos parlements nationaux, on peut se demander si ces parlements, qui datent de l'ère préindustrielle, sont encore à la hauteur de leurs tâches dans la société post-industrielle dans laquelle nous vivons. Cette remarque est d'autant plus applicable au Parlement européen que, doté d'un équipement insuffisant et dispersé géographiquement, cette institution fonctionne dans une Communauté dont les structures doivent encore évoluer du stade intergouvernemental vers le stade supranational. Notons toutefois qu'en dépit de toutes ces lacunes, le Parlement européen exerce en pratique, depuis 1958, un certain pouvoir de contrôle, dont il ne faudrait pas sous-estimer l'importance. Le Parlement ouvre le débat public sur la politique de la Communauté et dispose, de ce fait, de l'une des armes les plus importantes contre l'arbitraire, ainsi qu'en témoignent le caractère public de ses sessions plénières et surtout son droit d'interpellation et celui de poser des questions. A partir de là le Parlement peut jeter les bases qui lui permettront de jouer un rôle important dans la formation d'une opinion publique européenne.

Il existe une corrélation étroite entre les considérations qui précèdent et le souhait d'élire les membres du Parlement européen au suffrage universel direct. Il serait injuste de prétendre que les parlementaires européens n'ont de comptes à rendre à personne, ni qu'ils ne sont élus par personne, mais il est certain que le citoyen des Pays-Bas ne se sent guère représenté à Strasbourg. « Je voudrais redemander au membre du gouvernement si, dans ce domaine, la situation a évolué au sein du Conseil de ministres depuis 1960, époque à laquelle le premier projet relatif à des élections au suffrage universel direct avorta. Dans ce contexte, nous suivrons avec grand intérêt les vicissitudes que connaîtra la proposition de M. Westerterp ».

Le porte-parole de la commission permanente a présenté la motion ci-après, signée également par MM. Van Amelsvoort (KVP), Letschert (KVP), Van Hall, (PvdA), Louwes (VVD), Van Hulst (CHU), Tonnaer (PPR), Lankhorst (PSP) et Van Marion (BP) :

« La Chambre,

vu le débat sur les ressources propres des Communautés européennes et les pouvoirs budgétaires du Parlement européen, lors de l'examen du projet de loi n° 10 915,

vu le contenu des motions de M. Westerterp et consorts et de M. Vredeling et consorts, adoptées le 2 décembre 1970 par la Seconde Chambre (10 915, n°s 9 et 10), dont les éléments essentiels sont les suivants :

« estime — tout comme le Parlement européen — que dans les Communautés européennes, il convient de garantir un contrôle parlementaire réel sur les ressources communes qui échappent désormais à toute appréciation des parlements nationaux;

déclare de ce fait que, lors de la ratification du présent traité, elle se rallie expressément à l'avis de la Commission européenne et du Parlement européen qui implique que le paragraphe 6 du nouvel article 203 du traité instituant la CEE confère au Parlement européen le droit de rejeter en dernière instance le budget des Communautés aux fins de provoquer de nouvelles propositions budgétaires; » et

« constate que la poursuite de l'intégration économique et politique en Europe occidentale a pour effet de réduire l'influence des parlements nationaux;

estime de ce fait qu'un contrôle démocratique efficace et un droit de regard du Parlement européen s'imposent à l'égard de cette évolution;

est d'avis que les pouvoirs du Parlement européen doivent être renforcés en conséquence en

ce qui concerne la politique à mettre en œuvre dans les Communautés européennes en général et la législation communautaire en particulier. »;

considérant qu'il est important qu'en cette matière, les deux Chambres des États généraux adoptent une attitude identique;

déclare approuver entièrement les motions précitées,

et passe à l'ordre du jour. »

Le porte-parole du parti communiste néerlandais, M. *IJmkers*, a déclaré que le CPN formulait de sérieuses réserves à l'encontre de la CEE. « Nous considérons que les Communautés sont un instrument de puissance, dont se servent quelques grands États, pour favoriser surtout les intérêts d'un certain nombre de grandes entreprises monopolistiques au détriment des petites entreprises, de l'agriculture et des classes moyennes, notamment dans les plus petits États. C'est pourquoi je voterai contre le projet de loi, celui-ci visant à renforcer encore la puissance de ces forces internationales du capitalisme. Toutefois, l'objection principale que je formulerai à l'égard de ce projet de loi est qu'il a pour but de miner les pouvoirs du Parlement néerlandais en le privant de l'exercice d'une partie de son droit de contrôle. En ce qui me concerne, c'est une raison suffisante pour rejeter le projet de loi. Je voterai également contre la motion présentée par M. *Albeda*. »

Le ministre des affaires étrangères, M. *Luns*, a déclaré qu'il partageait l'avis de M. *Albeda*, à savoir qu'il est nécessaire de se préoccuper du transfert du contrôle démocratique du niveau national au niveau international. Le gouvernement est parfaitement conscient que le parallélisme entre le Parlement européen et les parlements nationaux ne se recoupe pas entièrement, en premier lieu peut-être en raison du caractère quelque peu hybride et de la structure particulière du Parlement européen, d'une part, du Conseil et de la Commission, d'autre part.

C'est ainsi que, dans de nombreux cas, le Parlement n'a pas d'interlocuteur valable. Le gouvernement peut comprendre que le Parlement néerlandais ait, au cours des dernières années, parfois exprimé sa déception à ce sujet et il estime que ce point de vue n'est pas dénué de fondements. M. *Luns* a dû, lui aussi, tout comme d'ailleurs ses collègues du gouvernement, reconnaître cet état de choses à différentes reprises.

« Je reconnais également que le second argument, d'après lequel le Parlement européen n'a pas encore, pour l'instant, la possibilité d'exercer une influence sur la législation communautaire, est fondé. Le gouvernement en est conscient. Il ne ménagera pas — je tiens à le dire expressément — ses efforts en vue de parvenir également à un renforcement des pouvoirs du Parlement européen dans le domaine législatif. Dans ce domaine — je le constate avec une certaine satisfaction — les deux Chambres n'ont jamais douté ni de la bonne foi, ni de l'énergie du gouvernement, allant même parfois jusqu'à se féliciter de son attitude. Elle ont reconnu que la lenteur des progrès réalisés ne pouvait pas être imputée au gouvernement des Pays-Bas.

Dans la nouvelle procédure budgétaire, c'est donc le Parlement européen qui aura le dernier mot. Le droit de prendre la décision finale est un puissant adjuvant dans de nombreux domaines, aussi en ce qui concerne les problèmes d'interprétation. Étant donné que le Conseil s'est abstenu de toute interprétation, qu'elle soit positive ou négative, le Parlement européen a désormais la possibilité de faire connaître comment il envisage d'exploiter les mots « et arrête en conséquence le budget ». Je répète donc que le gouvernement néerlandais a voulu lui-même faire constater intentionnellement qu'aucune interprétation n'avait été donnée à ces mots et que, comme c'est le Parlement européen qui a le dernier mot, c'est à celui-ci qu'il appartenait d'exercer pleinement ces pouvoirs, ce qui, d'un point de vue abstrait, n'est pas pour déplaire au gouvernement néer-

landais. Quant à savoir s'il en sera ainsi concrètement, c'est une autre question. Mon honorable successeur ne manquera pas de raisons valables pour se pencher sur ces problèmes. »

En ce qui concerne les problèmes pratiques que pose le bon fonctionnement du Parlement européen en raison de la dispersion de ses services sur différentes villes, M. Luns a tenu à exprimer son admiration pour les nombreux travaux qui sont accomplis au cours des réunions de commissions et des séances plénières, travaux dont l'aspect le plus important réside peut-être dans le fait qu'ils informent le public sur la politique des Communautés.

En réponse aux questions posées par un député sur les élections au suffrage universel direct, M. Luns a fait les déclarations suivantes : « Ce problème, qui a été remis à l'ordre du jour par le Parlement européen en mars 1969, a fait l'objet de nombreuses délibérations à Bruxelles. Dans l'intervalle, le Conseil s'est déclaré disposé à instaurer une procédure spéciale de contact avec le Parlement européen en vue de résoudre ce problème. Ces contacts ont lieu au niveau des présidents des deux institutions, qui peuvent s'entourer d'experts. La première prise de contact a eu lieu le 8 décembre 1970. Je ne peux malheureusement pas nier qu'en dépit du rapprochement qui est intervenu sur certains problèmes techniques, les divergences de vue politiques entre les États membres ont empêché que l'on parvienne dans ce domaine, au résultat souhaité par le député et par le gouvernement néerlandais. Je répète que nous restons partisans de l'organisation, à une date aussi rapprochée que possible, d'élections au suffrage universel direct car ce mode d'élection est, à notre avis, l'un des aspects les plus importants de la démocratie, même dans le domaine international. Le gouvernement se rallie volontiers à la motion qui est présentée à la Chambre. »

Interrogé sur le point de vue du gouvernement sur les négociations relatives à l'adhésion des pays candidats et sur la session du Conseil des 14 et 15 décembre 1970, M. Luns a déclaré « qu'il n'avait pas été possible de se mettre d'accord sur la position des gouvernements néerlandais, italien et allemand, qui estimaient qu'on ne peut priver les nouveaux membres des avantages que les six États membres de la CEE se sont octroyés eux-mêmes durant les mois de mars et d'avril de cette année, à savoir un délai de trois ans pour s'adapter progressivement au nouveau règlement financier. Nous sommes d'avis qu'il doit également être possible d'accorder au Royaume-Uni, à l'expiration de la période transitoire et au début de la période définitive, un délai de trois ans pour lui permettre de s'adapter au règlement financier des Communautés. Cette proposition s'est heurtée à de grandes objections, notamment de la part de la délégation française. »

Au cours de la même session, il a également été question de l'union monétaire. « Dans le rapport intérimaire du Conseil, il est clairement dit que les six gouvernements estiment qu'il est indispensable, si l'on veut non seulement créer une union monétaire, mais aussi en assurer le bon fonctionnement, de conférer un certain nombre de compétences aux institutions de la Communauté. Les représentants permanents ne purent toutefois pas se mettre d'accord sur un texte commun dans lequel les gouvernements auraient décidé de suivre également en pratique cette voie. Pour me résumer en deux mots, je peux vous dire qu'il y a eu principalement conflit sur les mots — je dis en français, car le débat, étant donné le grand intérêt manifesté par MM. Giscard d'Estaing et Schumann, s'est, pour l'essentiel, déroulé en français — : « Les institutions ainsi adaptées ». Cette formule impliquait nettement que les institutions seraient dotées des compétences nécessaires. Il est apparu que les réserves émises par la délégation française étaient sérieuses et peut-être insurmontables. On a essayé toutes sortes de textes, en passant du manque de clarté à la plus complète équivoque — pour ne pas employer des expressions plus fortes encore — ; rien n'y fit. Je peux vous dire que le seul rayon d'espoir a été l'accord qui régnait en la matière entre les cinq autres pays et la Commission européenne. Je me demande si, en définitive, l'intention du gouvernement français n'est pas de parvenir à une coopération intergouvernementale durable dans le domaine monétaire. C'est possible. Si l'on ne modifie pas les institutions, c'est le Conseil

qui gardera le dernier mot et le droit de veto sera, par conséquent, maintenu. C'est à cela que se résume le problème. »

Enfin, le ministre des finances, M. *Witteveen*, a fait un exposé sur le montant de la contribution des Pays-Bas au financement de la Communauté pendant la phase définitive, qui commencera en 1978. « Il est assurément exact que les sources du financement qui sont indiquées dans cette réglementation, à savoir les prélèvements agricoles et les droits de douane, sont justement très élevées aux Pays-Bas de sorte qu'il se pourrait bien que les Pays-Bas aient à supporter une contribution relativement forte. C'est pourquoi la délégation néerlandaise a vigoureusement insisté, au cours des négociations qui se sont déroulées à Bruxelles l'année dernière, pour pouvoir disposer d'une période relativement longue pendant laquelle il serait possible de réviser la contribution globale des différents pays de la Communauté. Ces efforts ont abouti et, jusqu'en 1978, nous aurons un système de maxima et de minima pour les contributions des différents pays; la contribution des Pays-Bas a ainsi été ramenée à 10,1 % pour 1971 mais elle augmentera de 0,1 % par an au cours des années suivantes et de 0,2 % par an au cours des trois dernières années de cette période transitoire.

De cette manière, la contribution se situera vraisemblablement aux alentours de 11 % en 1977. Il convient d'ajouter qu'à partir de 1975, la partie des dépenses qui ne sera pas couverte par les prélèvements agricoles et les droits de douane sera financée par les recettes provenant d'un impôt communautaire prélevé sur la taxe à la valeur ajoutée; le taux de cet impôt ne pourra dépasser 1 %. Les Pays-Bas contribueront pour environ 6,3 % à cette source de financement. Cela signifie qu'au fur et à mesure que les dépenses de la Communauté augmenteront, et donc que cette dernière source de financement représentera une partie plus importante des recettes, la contribution des Pays-Bas diminuera à nouveau.

La part des Pays-Bas dans les prélèvements agricoles représente 18,2 % et elle s'élève à 13,6 % pour ce qui est des droits de douane. La contribution néerlandaise est effectivement très élevée dans ce domaine. En tout et pour tout, il est hautement probable que la contribution des Pays-Bas restera relativement élevée au cours de la phase définitive si nous la comparons avec le rapport existant entre le produit national des différents États membres de la Communauté. Je ne pense pas néanmoins que l'on puisse dire que la charge que représenteront ces 10 à 11 % sera intégralement supportée par l'économie des Pays-Bas. Et il faut en effet tenir compte du fait que les recettes relativement élevées provenant des droits de douane et des prélèvements agricoles perçus aux Pays-Bas résultent aussi de l'importante activité portuaire du pays. En raison de la suppression des barrières douanières au sein de la Communauté, une partie des marchandises importées des pays tiers et destinées à être exportées vers d'autres pays de la Communauté est dédouanée, aux Pays-Bas, d'où des recettes spéciales qui, sans cette suppression, n'iraient pas au trésor du pays.

Un deuxième facteur, plus important encore, découle de la fonction de transformation qu'assument l'agriculture et l'industrie des Pays-Bas. C'est ainsi que les Pays-Bas importent beaucoup de céréales fourragères en provenance des pays tiers pour les « transformer » en produits destinés à l'exportation, comme les porcins, les œufs et les poulets. Dans la mesure où ces produits sont exportés vers d'autres pays de la Communauté, les prélèvements perçus à l'importation sont inclus dans le prix que doit payer le consommateur de ces pays, de sorte que l'on peut dire que les prélèvements sont finalement à la charge des consommateurs des autres États membres. Dans la mesure où les produits transformés sont exportés vers des pays tiers, les restitutions sont à la charge du Fonds agricole européen.

Enfin, on ne peut pas perdre entièrement de vue que la population agricole des Pays-Bas et les personnes qui travaillent dans les branches d'activité liées à l'agriculture tirent également un grand profit du Fonds agricole européen. »



## TABLE ANALYTIQUE

## BELGIQUE

### Adhésion

- Rapport Radoux 43

- . Harmel 54
- . Dehousse 58
- . Leynen 58

### Autonomie financière des Communautés

- choix des ressources propres 47
  - . Nothomb
- fait générateur des ressources propres 47
  - . Nothomb 47
  - . Harmel 53
- révision de l'article 201 CEE 55
  - . Rapport Dehousse
- plafond des ressources propres 47
  - . Nothomb 47
  - . Harmel 53

- représentativité 52
  - . Glinne

### Pouvoirs budgétaires du Parlement européen

- accroissement des pouvoirs 59
  - . de Stexhe 51
  - . Moulin 51
  - . Van der Elst 50
- actes ayant une incidence financière 41
  - . Rapport Radoux
- collaboration entre Conseil et Parlement 41
  - . Rapport Radoux
- propositions de la Commission avant avril 1972 42
  - . Rapport Radoux 42
  - . Radoux 46
  - . Harmel 59
- dépenses obligatoires ou non obligatoires 42
  - . Rapport Radoux
- rejet global du budget 42
  - . Rapport Radoux 42
  - . Califice 48
  - . Rapport Dehousse 56
  - . Dehousse 57
  - . Harmel 57

### Constitutionnalité

- Conseil d'État 43

### Contrôle par les Parlements nationaux

- sur l'activité des Communautés 59
  - . Merchiers
- sur le budget des Communautés 42
  - . Rapport Radoux 42
  - . Harmel 54

### Élections au suffrage universel direct

- selon une procédure communautaire 45, 46
  - . Radoux 46
  - . Nothomb 48
  - . Moulin 51
  - . Dehousse 57
- sur le plan national 53
  - . Glinne

### Pouvoirs législatifs du Parlement européen

- . Radoux 45, 46

### Union politique

- questions institutionnelles 50
  - . Dewulf

## ALLEMAGNE

### Adhésion

- . Rapport Röhner 64
- . Brandt 65
- . Moersch 75

### Autonomie financière

- application de la TVA 63
  - . Rapport Röhner 63
  - . Wagner 69

. von Bülow	76
— plafond des ressources propres	
. Rapport Röhner	64
. Rutschke	79
— répercussions financières sur le plan national	
. Wagner	68
. von Bülow	76
<b>Élections au suffrage universel direct</b>	
— selon une procédure communautaire	
. Lautenschlager	80
— sur le plan national	
. Wagner	70
<b>Pouvoirs budgétaires</b>	
— accroissement des pouvoirs	
. Rapport Röhner	64
. Borm	68
. Wagner	70
. Moersch	75
. von Bülow	76
<b>Pouvoirs législatifs</b>	
. Wagner	70

<b>Union économique et monétaire</b>	
. Brandt	65
. Barzel	66
. Wagner	70
. Moersch	74
. Schiller	77
<b>Union politique</b>	
— coopération politique en général	
. Brandt	64
. Barzel	66
. Apel	67
. Borm	68
. Moersch	72
. Focke	80
. Marx	80
— questions institutionnelles	
. Wagner	69
. Moersch	73
— Rapport Davignon	
. Barzel	66
. Moersch	73

## FRANCE

<b>Adhésion</b>	
. Bousquet	98
<b>Autonomie financière</b>	
— choix des ressources propres	
. Schumann	105
— plafond des ressources propres	
. Schumann	90, 105
. Rossi	95
. Dardel	103
— répercussions financières sur le plan national	
. Boucheny	103
<b>Constitutionnalité</b>	
. Commission des lois constitutionnelles	85
. Conseil constitutionnel	86
. Schumann	90
. Odru	90
<b>Contrôle des Parlements nationaux</b>	
— sur l'activité des Communautés	
. Boucheny	104

<b>Élections au suffrage universel direct</b>	
— selon une procédure communautaire	
. Spénale	93
. Rossi	95
. Legaret	100
. Monteil	102
. Dardel	103
. Boucheny	104
— représentativité	
. Schumann	106
<b>Pouvoirs budgétaires du Parlement européen</b>	
— accroissement des pouvoirs	
. de la Malène	87
. Schumann	89
. Odru	91
. Spénale	91
. Vendroux	95
. Habib-Deloncle	97
. Legaret	99
— collaboration entre Conseil et Parlement	
. Schumann	89



— dépenses obligatoires ou non obligatoires	
. Schumann	89, 104, 105
. Dardel	103
— propositions de la Commission avant avril 1972	
. Spénale	93
. Legaret	100
— rejet global du budget	
. de la Malène	87
. Schumann	89, 98, 104
. Odru	91
. Spénale	92
. Triboulet	94
. Rossi	95
. Legaret	100
<b>Pouvoirs législatifs</b>	
. Spénale	93
. Legaret	100
. Monteil	102
. Dardel	103

<b>Union économique et monétaire</b>	
. Monteil	101
<b>Union politique</b>	
— accords de Luxembourg 1966	
. Triboulet	94
. Monteil	101
. Schumann	106
— coopération politique en général	
. D'Ornano	91
. Triboulet	94
— questions institutionnelles	
. Triboulet	94
. Habib-Deloncle	96
. de Broglie	97
— rapport Davignon	
. Monteil	101

## ITALIE

<b>Autonomie financière</b>	
— choix des ressources propres	
. Pegoraro	118
. Cipolla	118
. Caron	124
— plafond des ressources propres	
. Leonardi	140
— répercussions financières sur le plan national	
. Soliano	117
. Rapport Vedovato	132
. Sedati	136
. Leonardi	141
. Marras	143
<b>Constitutionnalité</b>	
— loi de délégation	
. Tolloy	111, 129
. D'Angelosante	116
. Fabbrini	117
. Cifarelli	119, 130
. Caron	124
. Trabucchi	125
. Anderlini	131
. Naldini	131
. Rapport Vedovato	133
. Cantalupo	134
. Boiardi	137
. Luzzatto	138
. Servello	140

. Marras	144
. Pedini	144
— textes soumis à la ratification	
. D'Angelosante	114
. Parri	122
<b>Contrôle des Parlements nationaux</b>	
— sur l'activité des Communautés	
. Cifarelli	119
. Rossi-Doria	121
. Tolloy	128
. Brusasca	130
. Sedati	137
. Pedini	145
<b>Élections au suffrage universel direct</b>	
— selon une procédure communautaire	
. D'Angelosante	114
. Parri	122
. D'Andrea	123
. Scelba	127
. Tolloy	128
. Albertini	131
. Sedati	136
. Luzzatto	139
. Leonardi	142
. Pedini	145
— sur le plan national	
. Cifarelli	119

— représentativité		. Rossi-Doria	121
. Giraudo	123	. Scelba	126
		. Leonardi	142
<b>Pouvoirs budgétaires du Parlement européen</b>		— propositions de la Commission avant avril 1972	
— accroissement des pouvoirs		. Scelba	127
. Tolloy	112	— rejet global du budget	
. Salati	113	. Dindo	112
. Fabbrini	116	. Bermani	120
. Bermani	121	. D'Andrea	123
. Parri	122	. Trabucchi	124
. Cantalupo	134	. Cantalupo	135
. Boiardi	138	. Pedini	145
. Leonardi	141		
. Pedini	145	<b>Pouvoirs législatifs</b>	
— dépenses obligatoires ou non obligatoires		. Leonardi	143
. Dindo	112		
. Salati	113	<b>Union politique</b>	
. D'Angelosante	115	— questions institutionnelles	
. Bermani	120	. Cifarelli	119

## LUXEMBOURG

<b>Autonomie financière</b>		<b>Pouvoirs budgétaires du Parlement européen</b>	
— répercussions financières sur le plan national		— accroissement des pouvoirs	
. Rapport Kollwelter	153	. Mosar	154
		. Urbany	156
		. Fohrmann	156
<b>Constitutionnalité</b>		— propositions de la Commission avant avril 1972	
— textes soumis à la ratification		. Lulling	154
. Projet de loi	150	. Mosar	155
. Conseil d'État	151	. Flesch	155
. Rapport Kollwelter	153	. Wohlfart	156
		— rejet global du budget	
<b>Élections au suffrage universel direct</b>		. Rapport Kollwelter	153
— selon une procédure communautaire		. Lulling	153
. Flesch	156	. Mosar	154
. Thorn	157	. Flesch	155
— sur le plan national		. Wohlfart	156
. Fohrmann	156	. Thorn	157
. Thorn	158		

## PAYS-BAS

<b>Adhésion</b>		<b>Autonomie financière</b>	
. Westerterp	173	— choix des ressources propres	
. De Koster	177	. commission spéciale	169
. Luns	184	. Westerterp	173

. Witteveen	178	. De Koster	177
— modification de l'article 201		— droit de présenter des modifications	
. Westerterp	173	. commission spéciale	165
— répercussions financières sur le plan national		. mémoire du gouvernement	170
. Witteveen	185	— propositions de la Commission avant avril 1972	
<b>Contrôle des parlements nationaux</b>		. projet de loi	163
— sur le budget des Communautés		. mémoire du gouvernement	172
. commission spéciale	168	. Westerterp	174
<b>Élections au suffrage universel direct</b>		. Vredeling	175
— selon une procédure communautaire		— rejet global du budget	
. De Koster	178	. Projet de loi	163
. Luns	184	. commission spéciale	164, 166, 168
— sur le plan national		. mémoire du gouvernement	171
. Westerterp	174	. Westerterp	173
. De Koster	178	. Berkhouwer	174
. Albeda	182	. Bos	175
<b>Pouvoirs budgétaires</b>		. De Koster	176
— accroissement des pouvoirs		. Luns	183
. Projet de loi	162	— résolutions et déclarations du Conseil	
. Westerterp	172	. commission spéciale	167
. Albeda	181	. mémoire du gouvernement	171
. IJmkers	183	<b>Pouvoirs législatifs</b>	
. Luns	183	. Projet de loi	163
— dépenses obligatoires ou non obligatoires		. mémoire du gouvernement	170
. commission spéciale	164	. Westerterp	174
. mémoire du gouvernement	169	. Berkhouwer	174
. De Koster	177	. Vredeling	175
. Westerterp	177	. Luns	183
— droit de présenter des amendements		<b>Union économique et monétaire</b>	
. commission spéciale	165	. Luns	184
. mémoire du gouvernement	170	<b>Union politique</b>	
. Vredeling	175	— questions institutionnelles	
. Oele	175	. Albeda	181

