

N° 89

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 novembre 1993.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la proposition de résolution, présentée en application de l'article 73 bis du Règlement par M. Jacques GENTON sur le projet de budget général des Communautés européennes pour 1994 ( n°E 124),*

Par M. René TREGOUËT,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Goetschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loidant, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Moreigne, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir le numéro :

Sénat : 65 (1993-1994).

---

Communautés européennes.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	<b>3</b>
<b>I - LA PROPOSITION DE RESOLUTION</b> .....	<b>5</b>
<b>II - OBSERVATIONS</b> .....	<b>7</b>
<b>A. SUR LE FOND</b> .....	<b>7</b>
1. Sur le choix et la transmission des documents .....	<b>7</b>
2. Sur les aspects purement budgétaires .....	<b>8</b>
<b>B. SUR LA PROCEDURE</b> .....	<b>10</b>
1. Rappel de la procédure du contrôle des actes communautaires (article 73 bis du règlement du Sénat, article 88-4 de la Constitution) .....	<b>10</b>
2. Rappel du calendrier de la procédure budgétaire européenne (art. 203 du Traité de Rome) .....	<b>11</b>
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>14</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	<b>17</b>

## AVANT-PROPOS

En application de l'article 88-4 de la Constitution, le projet de budget des Communautés européennes a été présenté au Parlement français, et soumis à l'avis du Sénat sous forme d'une *"proposition d'acte communautaire"* n° E-124.

Il s'agit d'une avancée incontestable puisque, jusqu'alors, la Haute Assemblée n'était destinataire que des présentations résumées. C'est ainsi que le rapporteur spécial de la Commission des finances ne parvenait à se procurer l'ensemble du document -il est vrai particulièrement austère et imposant- que grâce à des contacts personnels auprès des services de la Commission des Communautés. Une telle procédure n'était plus admissible.

Toutefois, l'avancée réalisée est limitée, puisque cette communication intervient en réalité très tard dans la procédure budgétaire communautaire, alors que cet inconvénient pouvait être évité.

Ce décalage, qui rend illusoire tout contrôle du Parlement français, et quelques inquiétudes touchant au contenu même du budget communautaire, ont justifié le dépôt d'une proposition de résolution, en application de l'article 73 lors du règlement du Sénat.

Cette proposition de résolution n° 65 est présentée par M. Jacques Genton ; elle a été renvoyée à la Commission des finances.

## I - LA PROPOSITION DE RESOLUTION

La Commission des finances a été saisie d'une proposition de résolution en application de l'article 73 bis du règlement sur le projet de budget général des Communautés européennes, présentée par M. Jacques Genton.

Cette proposition a deux buts distincts :

- un volet de procédure : la proposition regrette en particulier que la représentation nationale n'ait été destinataire ni de l'avant-projet de budget général des Communautés, ni du nouvel accord interinstitutionnel de discipline budgétaire, alors même que, au regard de l'article 88-4 de la Constitution, l'ensemble des propositions d'acte communautaire doit être soumis au Parlement ;

- un volet sur le contenu même du budget communautaire. La proposition "*se réjouit du redressement*" opéré par le Conseil, en première lecture, par rapport à l'avant-projet de budget présenté par la Commission, confirme la nécessité de s'insérer dans un cadre de rigueur comparable à celle imposée aux Etats membres, "*approuve la décision de geler les recrutements de personnels*" et "*demande d'accroître les actions contre la fraude au budget communautaire*".

Cette proposition de résolution a été présentée par M. Jacques Genton, en son nom personnel, mais après un "*échange de vues*" intervenu au sein de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes, dont M. Jacques Genton est le président.

Il est intéressant de reproduire cet "*échange de vues*" du 26 octobre 1993

*«... La délégation a procédé à un échange de vues sur le dépôt de propositions de résolution dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution.*

*Le président Jacques Genton a expliqué que la conférence des présidents, notant le grand nombre de documents soumis au Sénat en application de l'article 88-4 de la Constitution, avait émis le souhait que la délégation pour les Communautés européennes attire l'attention des commissions permanentes sur les propositions d'actes communautaires qui soulevaient des questions importantes.*

*Or, le seul moyen d'appeler l'attention des commissions sur une proposition d'acte communautaire est, aux termes du règlement du Sénat, de déposer une proposition de résolution portant sur cet acte communautaire.*

*C'est pourquoi, pour répondre au vœu de la conférence des présidents, il convient que la délégation sélectionne, parmi les propositions d'actes communautaires soumises au Sénat, celles qui lui paraissent présenter des problèmes politiques particuliers et dépose des propositions de résolution à leur propos.*

*Le président Jacques Genton a, en conséquence, présenté à la délégation six propositions de résolution qui lui paraissaient répondre à cet objectif ; il a fait valoir que ces propositions n'avaient pas pour but de s'opposer à l'adoption des propositions d'actes communautaires concernées, mais qu'elles visaient à alerter les commissions.*

*M. Jean Delaneau a demandé si ces propositions de résolution atteindraient pleinement le but recherché par la nouvelle disposition constitutionnelle dès lors qu'elles allaient dans le sens des propositions d'actes communautaires transmises par la Commission au Conseil des ministres de la Communauté.*

*Le président Jacques Genton a répondu que la plupart de ces actes communautaires se heurtaient à l'opposition de certains de nos partenaires et qu'une prise de position du Sénat favorable à leur adoption pouvait dès lors présenter un intérêt certain.*

*M. Yves Guéna a rappelé que les dispositions introduites dans le règlement du Sénat avaient eu pour effet, contrairement à la demande qu'avait alors présentée M. Michel Poniatowski, de remettre aux commissions permanentes le soin de se prononcer sur les propositions d'actes communautaires et il a remarqué que la demande formulée à présent par la conférence des présidents montrait que la délégation devait jouer un rôle dans ce processus. Il a appuyé les propositions du président Jacques Genton et estimé que la délégation devait donc se manifester par le dépôt de propositions de résolution.*

*Allant dans le même sens, M. Michel Poniatowski a noté que cette démarche ne faisait que rejoindre les propositions présentées par la délégation lors de l'adoption des dispositions du règlement du Sénat permettant l'application de la révision constitutionnelle.*

*La délégation a alors chargé le président Jacques Genton de déposer en son nom les six propositions de résolution».*

## II - OBSERVATIONS

### A. SUR LE FOND

#### 1. Sur le choix et la transmission des documents

Il est parfaitement clair que la Commission des finances approuve pleinement la position exprimée par cette proposition de résolution, d'autant plus que certains de ces voeux résultent d'initiatives de la commission des finances elle-même.

C'est notamment le cas de la proposition visant à associer le Parlement dès le début de la procédure budgétaire communautaire, c'est-à-dire dès l'adoption de l'avant-projet de budget par la Commission des Communautés. Cette position a été clairement exprimée, tant par le président de la commission des finances que par le rapporteur général, lors de l'examen de la proposition de loi relative au contrôle du Parlement sur la participation de la commission des finances au budget des Communautés européennes.

*"Pour être réellement efficace et donner à ce contrôle une pleine signification, l'intervention du Parlement national doit intervenir entre l'adoption de l'avant-projet de budget par la Commission et l'adoption d'un projet de budget par le Conseil. Le Parlement doit intervenir sur ce point avant la fin de la seconde session ordinaire.*

*«Il s'agit donc, pour renforcer le contrôle du Parlement sur la participation de la France au budget européen, de mettre en oeuvre une double procédure :*

*«- d'une part, un débat, au mois de juin, sur le projet de budget communautaire dans le cadre de la nouvelle procédure des résolutions ;*

*«- d'autre part, un débat, à l'automne, lors de la discussion du budget."<sup>(1)</sup>*

*1. Rapport de M. Jean Arthuis sur la proposition de loi organique relative aux lois de finances, pour instituer un contrôle du Parlement sur la participation de la France au budget des Communautés européennes. Sénat (1992-1993) n° 18.*

## 2. Sur les aspects purement budgétaires

Sur ce point également, votre Commission ne peut qu'approuver les termes de la résolution, et souhaiter une meilleure maîtrise des dépenses de l'Union européenne.

Les observations concernaient le budget général pour 1994, les dépenses de personnel, les fraudes.

• Concernant le budget, notre collègue *"se réjouit du redressement opéré par le Conseil lors de son examen de l'avant-projet général du budget établi par la Commission"*.

Le Conseil a en effet adopté un projet de budget dont la progression est sensiblement inférieure à celle prévue par la Commission.

Votre Commission des finances s'associe à ce souhait de maîtrise de la dépense, mais rappelle qu'il ne faut pas se leurrer sur la portée de ce redressement.

En effet, le décalage entre l'avant-projet de la Commission et le projet de budget du Conseil est rituel et tout à fait normal dans la procédure budgétaire. La Commission prépare un avant-projet, le Conseil présente un projet sensiblement inférieur, le Parlement européen présente à son tour un projet, qui lui, est sensiblement voisin ou supérieur à l'avant-projet : le budget définitif est souvent plus près de l'avant-projet initial de la Commission que du projet du Conseil.

En conséquence, il convient de ne pas accorder trop d'importance au *"redressement opéré par le Conseil"*, car le Conseil n'est pas le seul organe de décision : il partage le pouvoir budgétaire avec le Parlement européen.

Le lendemain même du dépôt de la proposition de résolution, le Parlement européen adoptait un projet de budget sensiblement supérieur au projet du Conseil, et très voisin de l'avant-projet de la Commission, annulant de fait *"l'effort de redressement opéré par le Conseil"*.

**Evolution du budget au cours de la procédure budgétaire en 1993**

(en millions d'eus)

	Budget 1993	APB 1994 (28 avril)	APB rectifié	Projet de budget Conseil (22 juillet)	Projet de budget Parlement (28 octobre)
Crédits d'engagement .....	69.058	73.167	73.303	72.407	73.449
Crédits de paiement .....	65.523	70.099	70.235	69.011	70.023

Concernant les effectifs, la Commission des finances s'associe aux propos de notre éminent collègue M. Jacques Genton.

La progression des effectifs a été très importante au cours de ces dernières années. Elle reste sensible en 1994, mais concentrée sur le Conseil, et non plus sur la Commission.

Votre Commission des finances encourage, elle aussi, un redéploiement des personnels mais croit devoir rappeler que les services de contrôle anti-dumping pourraient utilement chercher la collaboration de cabinets privés spécialisés dans tel ou tel secteur, et par conséquent, souvent parfaitement compétents et armés pour traiter de ces questions.

La progression des effectifs est rappelée ci-après.

**Evolution des effectifs des institutions de la Communauté européenne**

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994
Parlement .....	2.573	2.998	3.482	3.565	3.686	3.790	3.790
Conseil .....	1.599	1.888	2.184	2.205	2.225	2.256	2.302
Comité économique et social	339	405	501	506	510	510	310
Commission .....	11.947	13.703	16.720	17.175	17.946	18.576	18.611
Cour de justice .....	363	480	752	794	800	825	825
Cour des comptes .....	259	307	379	384	394	402	402
<b>TOTAL .....</b>	<b>17.080</b>	<b>19.781</b>	<b>24.018</b>	<b>24.629</b>	<b>25.561</b>	<b>26.359</b>	<b>26.440</b>

Concernant la fraude, votre Commission des finances partage les inquiétudes exprimées par notre éminent collègue. Un important travail d'analyse a été mené tant par la délégation du Sénat pour les Communautés européennes que par la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur ce sujet. Il paraît inutile d'ajouter d'autres informations.

## **B. SUR LA PROCEDURE**

En revanche, sur le plan de la procédure, cette proposition de résolution, qui s'inscrit dans les nouvelles dispositions de l'article 88-4 de la Constitution, appelle quelques réserves.

En l'espèce, le calendrier de la procédure budgétaire européenne, et le calendrier de la procédure parlementaire prévue à l'article 73 du Règlement du Sénat, en application de l'article 88-4 de la Constitution semblent incompatibles.

### **1. Rappel de la procédure du contrôle des actes communautaires (article 73 bis du règlement du Sénat, article 88-4 de la Constitution)**

1. Proposition d'acte communautaire (annexe au procès-verbal de la séance du 12 octobre 1993 ; mise en distribution le 14 octobre) ;

2. Proposition de résolution n° 65 sur une proposition d'acte communautaire (annexe au procès-verbal de la séance du 27 octobre 1993 ; mise en distribution le 28 octobre) ; renvoi à la Commission des finances ;

3. Désignation d'un rapporteur de la Commission des finances (2 novembre) ;

4. Examen en commission de la proposition d'adoption d'une proposition de résolution (9 novembre éventuellement) fixant un délai limite pour le dépôt d'amendement (15 novembre ?) ;

5. Examen des amendements et adoption de la résolution de la Commission (16 novembre ?) ;

6. Distribution de la résolution (17 novembre ?) ;

7. Une demande d'examen par le Sénat peut être présentée pendant 10 jours à compter de la distribution (27 novembre ?) ;

8. Dans les 20 jours qui suivent cette demande, la conférence des Présidents peut proposer l'inscription à l'ordre du jour (17 décembre ?) ;

9. La résolution devient définitive soit après l'examen par le Sénat, soit si aucune demande d'examen par le Sénat n'a été formulée (10 jours à compter de la distribution de la résolution), soit si la conférence des Présidents ne propose pas l'inscription de la résolution à l'ordre du jour (20 jours à compter de la demande d'examen en séance publique).

## **2. Rappel du calendrier de la procédure budgétaire européenne (art. 203 du Traité de Rome)**

1. Adoption de l'avant-projet de budget par la Commission.

Date butoir : avant le 1er septembre.

Procédure 1993 : 28 avril 1993.

2. Adoption du projet de budget par le Conseil. 1ère lecture.

Date butoir : avant le 5 octobre.

Procédure 1993 : 22 juillet 1993.

3. Adoption du projet de budget par le Parlement européen.

Date butoir : 45 jours après communication du projet de budget du Conseil.

Procédure 1993 : 28 octobre 1993.

4. 2ème lecture par le Conseil.

Date butoir : 15 jours après communication du projet de budget du Parlement européen.

Procédure 1993 : 15 novembre 1993.

5. Adoption du budget par le Parlement européen.

Date butoir : 15 jours après communication des suites données (par le Conseil) aux propositions de modifications (du Parlement européen).

Pratique : début décembre 1993.

**Calendrier budgétaire de la C.E.E.**

Chronologie	Étapes	Calendrier officiel (art. 203 du Traité de Rome)	Calendrier constaté		
1ère étape :	Avant-projet de budget A.P.B. de la Commission	"Avant le 1er septembre"	mai ou juin		
Étape intermédiaire :	Comité budgétaire (attachés financiers)		Travaux préparatoires au Conseil		
	<b>COREPER</b> (Ambassadeurs)				
2ème étape :	1ère lecture CONSEIL	"Avant le 5 octobre"	juillet		
3ème étape :	1ère lecture PARLEMENT	"45 jours après communication du projet de budget"	octobre	Délai maxi 45 jours	
4ème étape :	2ème lecture CONSEIL	" 15 jours après communication du projet de budget" (établi par le P.E.)"	Fin octobre/ fin novembre	Délai maxi 15 jours	Fixation des DO
5ème étape :	2ème lecture PARLEMENT	" 15 jours après communication" (de la position du Conseil)	Fin novembre/ mi-décembre	Délai maxi 15 jours	Fixation des DNO
6ème étape :	Codécision		Étape facultative		

DO : dépenses obligatoires

DNO : dépenses non obligatoires

### 3. Observations

L'initiative de notre éminent collègue, Jacques Genton, est un révélateur des difficultés d'application de la procédure de l'article 88-4.

Par cette modification constitutionnelle, députés et sénateurs ont souhaité éviter que les assemblées parlementaires, qui sont des assemblées normatives et de contrôle politique, ne deviennent de simples chambres d'enregistrement des textes négociés et conclus à Bruxelles. Il serait cependant nécessaire d'éviter une dérive qui consisterait à "regretter", "déplorer", "se réjouir" et "souhaiter", c'est-à-dire à confiner le Parlement dans un rôle purement et essentiellement incantatoire.

Le risque serait à son maximum si le Parlement intervenait trop tard dans la procédure européenne, c'est-à-dire, en l'espèce, une fois le budget adopté.

Or, pour des raisons de calendrier, tel paraît être le cas présent.

Le Parlement européen a examiné le budget en 1ère lecture le 28 octobre 1993. Conformément à l'article 203 du Traité de Rome qui fixe la procédure budgétaire, le Conseil doit examiner les amendements du Parlement européen dans les 15 jours. C'est la seconde et dernière lecture du budget par le Conseil. Ainsi, l'examen du budget est fixé le lundi 15 novembre.

Du côté français, la proposition de résolution déposée par M. Jacques Genton a été mise en distribution le 28 octobre. La Commission des finances a nommé un rapporteur le 2 novembre, et a examiné cette proposition le 10 novembre.

Lors de cette séance, la Commission aurait dû fixer un délai d'amendement, qui, en tout état de cause, ne pouvait intervenir qu'après le 15 novembre, date de la seconde et dernière lecture du projet de budget par le Conseil.

Il a donc semblé inutile à votre Commission des finances, qui est très attachée à la procédure des résolutions portant sur des propositions d'actes communautaires, de laisser se poursuivre un processus qui ne pouvait se conclure que par l'adoption d'une résolution privée de tout effet puisque postérieure à la décision du Conseil.

La procédure de l'article 88-4, déjà passablement complexe aurait été cette fois totalement déconnectée de la réalité, et peut être entachée d'un discrédit.

## CONCLUSION

Cette affaire montre manifestement le bien fondé de la demande formulée par M. Jacques Genton : le Parlement français doit intervenir quand il est temps, c'est-à-dire dès l'avant-projet de budget. La Commission des finances, ainsi que la délégation du Sénat pour les Communautés européennes, avaient formulé cette demande l'année dernière : elles n'avaient pas été entendus. Il est même étonnant de constater cette année, que le projet de budget communautaire, qui a pourtant été adopté par le Conseil le 22 juillet, n'ait été transmis au Parlement que début octobre. Il y a là un délai inexplicable.

De toute évidence, le retard dans la transmission des documents ôte toute efficacité et toute portée à la procédure de l'article 88-4.

Le nombre -l'abondance même- des textes transmis ne facilite pas ce contrôle, et votre Commission des finances regrette l'absence de "filtrage". A l'instar des procédures britanniques, il serait notamment souhaitable que les textes transmis aux Assemblées soient accompagnés d'une courte note explicative, attirant l'attention des parlementaires sur les conséquences et les enjeux desdits textes.

Pour des raisons de calendrier, l'article 88-4 paraît inadapté au cas présent. En revanche, il semble indispensable de reformuler cette demande au plus tôt dans un autre cadre. La discussion budgétaire relative aux affaires européennes et au prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes, pourrait constituer un cadre approprié.

La conférence des présidents a programmé ce débat au 25 novembre 1993 à 9 h 45. Ce débat pourrait être l'occasion, pour la délégation et la Commission des finances, de formuler, ensemble, une série de propositions afin de conserver toute sa pertinence à la procédure des résolutions.

Pour toutes ces raisons, la Commission des finances a **décidé de ne pas donner suite à la proposition de résolution n° 65** dans la mesure où le débat du 25 novembre lui semble constituer une occasion plus appropriée pour appeler l'attention du Gouvernement sur l'impérieuse nécessité de transmettre dorénavant au Parlement l'avant-projet de budget de l'Union européenne et non plus le seul projet de budget.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 10 novembre 1993, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. René Trégouët sur la proposition de résolution n° 65 (1993-1994) déposée par M. Jacques Genton, en application de l'article 73 bis du règlement du Sénat sur le projet de budget général des Communautés européennes (n° E-124).

M. René Trégouët, rapporteur, a tout d'abord présenté les grandes lignes de la proposition de résolution en indiquant qu'elle avait deux objectifs : d'une part, rappeler la nécessité de disposer en temps utile des documents adaptés à un contrôle parlementaire et, d'autre part, insister sur la volonté de maîtriser les dépenses communautaires.

Sur le fond, le rapporteur a estimé qu'il adhérerait totalement aux propositions formulées par M. Genton. Il a observé que certaines d'entre elles avaient d'ores et déjà été initiées par le président de la commission des finances, M. Christian Poncelet, qui avait souhaité que le Sénat puisse intervenir dans la procédure budgétaire européenne entre l'adoption de l'avant-projet de budget par la Commission des communautés et l'adoption du projet de budget par le Conseil.

Sur la procédure, le rapporteur a estimé en revanche que cette proposition de résolution appelait quelques réserves. Il a indiqué que le calendrier de la procédure budgétaire européenne et celui de la procédure parlementaire prévue à l'article 73 du règlement du Sénat étaient en l'espèce incompatibles.

Il a rappelé que le Conseil examinerait le projet de budget en seconde lecture le 15 novembre prochain, soit à une date postérieure à l'expiration du délai d'amendement imposé par l'application stricte de la procédure d'adoption des propositions de résolution. Il a craint que la procédure de l'article 88-4 perde sa crédibilité si une résolution était adoptée par le Sénat dans ces conditions.

Le rapporteur a relevé que ce retard confirmait le bien-fondé de la demande de disposer de l'avant-projet de budget. Il s'est étonné, en outre, que le projet de budget adopté par le Conseil le 22 juillet n'ait été transmis au Parlement que début octobre.

En conclusion, il a considéré que la discussion budgétaire relative au prélèvement sur les recettes de l'Etat opéré au profit des Communautés européennes, programmée le 25 novembre, paraissait un cadre adapté à l'analyse du budget communautaire.

**M. Jean Cluzel** a rappelé les initiatives de la commission visant à améliorer le contrôle du Parlement sur les questions budgétaires européennes, et a suggéré, au nom du président Christian Poncelet, que, lors du prochain débat relatif au prélèvement communautaire, **M. René Trégouët** demande au Gouvernement de transmettre dorénavant au Parlement l'avant-projet de budget et non plus le seul projet de budget.

En réponse à une question de **M. Jacques Delong** qui l'interrogeait sur les conséquences de la solution préconisée, le rapporteur a rappelé que la proposition de résolution avait été déposée avec retard par **M. Jacques Genton** parce que la transmission du projet de budget avait elle-même été tardive, mais que, sur le fond, la délégation du Sénat pour les Communautés européennes et la commission des finances étaient en accord parfait.

La commission a alors décidé de ne pas donner suite à la proposition de résolution n° 65 (1993-1994), présentée en application de l'article 73 bis du Règlement par **M. Jacques Genton**, sur le projet de budget général des Communautés européennes pour 1994 (n° E-124).