

JEAN-FRANÇOIS PICARD

## *Les pouvoirs du Parlement européen*

Le Parlement européen ou, du moins, l'Assemblée est née avec le traité instituant la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (ou CECA) signé à Paris le 18 avril 1951. Les traités de Rome du 25 mars 1957 qui ont créé la Communauté économique européenne, ou CEE, et la Communauté européenne de l'Énergie atomique, ou CEEA, ont également prévu une Assemblée mais la convention relative aux institutions communes qui leur est annexée a créé une Assemblée unique pour les trois Communautés (ainsi qu'une Cour de Justice unique).

Mais d'où vient la terminologie « Parlement européen » ? C'est lors de sa première session que l'Assemblée unique se donna le nom d'« Assemblée parlementaire européenne » (résolution du 20 mars 1958) puis, par une résolution du 30 mars 1962, décida de s'appeler Parlement européen. On peut presque dire que pendant très longtemps cette terminologie a été refusée par certains gouvernements mais qu'elle semble s'imposer à l'heure actuelle (cf. par exemple les communiqués publiés à l'issue des « sommets » regroupant les chefs d'État ou de gouvernement).

Les traités ne fournissent que quelques brèves indications touchant l'organisation et le fonctionnement du Parlement européen. Ils se bornent à indiquer :

- qu'il se réunit de plein droit pour sa session annuelle le deuxième mardi de mars (art. 27 du traité du 8 avril 1965) mais aussi qu'il peut se réunir en session extraordinaire à la demande de la majorité de ses membres, du Conseil ou de la Commission ;

- qu'il désigne parmi ses membres son président et son bureau ;
- qu'il statue à la majorité qualifiée, sauf cas particuliers ;
- enfin et surtout qu'il arrête son règlement intérieur.

Il s'est d'ailleurs organisé comme une assemblée parlementaire classique (groupes politiques, commissions, organisation des sessions) mais là s'arrête l'analogie : son rôle apparaît en effet comme limité à la lecture d'une part de l'article 20 du traité CECA et d'autre part des articles 138 du traité CEE et 107 du traité CEEA :

- article 20 CECA : « L'Assemblée, composée de représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté, exerce les pouvoirs de contrôle qui lui sont attribués par le présent traité » ;
- article 138 CEE et 107 CEEA : « L'Assemblée, composée de représentants des peuples des Etats réunis dans la Communauté, exerce les pouvoirs de délibérations et de contrôle qui lui sont attribués par le présent traité. »

Cette idée de représentation des « peuples » des communautés constitue le fondement même du rôle du Parlement européen.

Mais, en dehors de cette composante commune, le rôle juridique du Parlement européen diffère dans les traités de Paris et de Rome (1) :

- la CECA est une organisation sectorielle dans laquelle le rôle essentiel est donné à la Haute Autorité dont la structure se confond depuis le traité dit de fusion des exécutifs du 8 avril 1965 avec celle de la Commission ;
- la CEE s'efforce de construire non seulement un Marché commun mais une union économique ; la Commission joue avant tout un rôle de proposition et l'essentiel du pouvoir de décision est concentré entre les mains du Conseil.

Cette évolution historique présente, pourrait-on dire, une double nature :

- en premier lieu, un certain nombre de modifications — le terme étant pris dans son sens commun — ont été apportées aux mécanismes de base des traités en matière budgétaire par le traité du 22 avril 1970. Mais 1977 sera marqué par un nouveau changement puisque le traité du 22 juillet 1975, accroissant les pouvoirs budgétaires du Parlement européen, va entrer en vigueur ;
- en second lieu, la pratique a apporté toute une série d'infléchissements extrêmement difficiles à décrire de façon exhaustive

(1) D'une façon générale, il sera raisonné sur le seul traité CEE dans la mesure où le système CEEA est identique et où, malheureusement, Euratom est en sommeil...

que ce soit en matière budgétaire ou en matière normative ; des coutumes, des accords informels, des *gentlemen's agreements* ou tout simplement de purs faits ont entraîné un accroissement insensible mais significatif des pouvoirs du Parlement européen.

C'est dire toute la difficulté de l'étude, étude dont il faut immédiatement marquer les limites : il est quasiment impossible d'indiquer dans quelle mesure le Parlement européen influe pratiquement sur les décisions du Conseil et de la Commission ; il faudrait passer en revue tous les actes communautaires, les positions des Etats membres et des institutions et, mieux, interroger les membres du Conseil. Et d'ailleurs, dans quelle mesure aboutirait-on à un résultat ? Cet article se place donc d'un point de vue strictement juridique : son objet est de montrer dans quelle mesure les multiples aspirations du Parlement européen ont abouti à un résultat juridique, c'est-à-dire à une règle de droit ou éventuellement à un précédent dont la répétition a créé une coutume.

L'évolution, ne serait-ce qu'en raison de textes modifiant le traité, est la plus significative en matière budgétaire ; historiquement, c'est d'ailleurs en ce domaine que se sont imposés les Parlements nationaux : la prérogative de consentir à l'impôt n'est-elle pas devenue caractéristique des régimes démocratiques ? La première partie de cet article est donc consacrée à l'évolution des pouvoirs budgétaires.

Mais l'une des grandes originalités des Communautés est l'existence d'un pouvoir normatif qui permet d'insérer des règles juridiques directement à un rang privilégié dans les ordres juridiques nationaux.

D'où une deuxième partie qui traite du rôle du Parlement européen dans le pouvoir normatif.

## I. — LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE POUVOIR BUDGÉTAIRE

Si le contenu des pouvoirs budgétaires du Parlement européen apparaît relativement réduit, l'institution a su en tirer parti et leur conférer une portée tout à fait remarquable.

### *Contenu*

Le contenu théorique des pouvoirs budgétaires du Parlement européen doit être apprécié à un double point de vue : que faut-il entendre par budget communautaire et quels sont les pouvoirs dévolus à l'Assemblée ?

1. *La notion de budget communautaire.* — Dans son acception commune, le terme de budget a une double signification : une signification matérielle :

c'est un ensemble de comptes et plus précisément c'est l'ensemble unique de tous les comptes de l'Etat ; et une signification formelle : il est voté par des représentants élus.

Si on laisse de côté ce deuxième aspect (1), la question se pose de savoir dans quelle mesure l'ensemble des comptes des Communautés est soumis au Parlement européen. Il y a lieu de distinguer entre la CECA et la CEE.

**CECA.** — Toutes les opérations de la CECA échappent juridiquement à un document de type budgétaire soumis au Parlement européen ; il s'agit de ce que l'on a coutume d'appeler — à tort — le « budget opérationnel » CECA et les opérations de prêts et d'emprunts :

- le « budget opérationnel » CECA : il regroupe les dépenses en principe définitives financées par le prélèvement CECA, c'est-à-dire par un impôt communautaire perçu auprès de toutes les entreprises situées en Europe et produisant du charbon et de l'acier. Pour indiquer un ordre de grandeur, il a rapporté en 1975 environ 70 millions d'unités de compte ou UC ;
- les emprunts et les prêts CECA : aux termes de l'article 49 du traité CECA, la Haute Autorité est : « habilitée à se procurer les fonds nécessaires à l'accomplissement de sa mission en établissant des prélèvements et en contractant des emprunts ». C'est elle seule qui définit la politique des emprunts, étant entendu qu'ils ne peuvent servir qu'à octroyer des prêts aux entreprises. Au 31 décembre 1975, la CECA avait contracté plus de 120 emprunts pour un montant d'environ 2,5 milliards d'UC.

**CEE.** — Le budget général des Communautés, institué par la décision du 21 avril 1970, regroupe en principe l'ensemble des dépenses administratives des trois Communautés ainsi que les dépenses opérationnelles de la CEE et de l'Euratom ; mais juridiquement deux catégories d'opérations sont en dehors du document : les établissements publics européens et les emprunts :

- les établissements publics européens : entre tout d'abord dans cette catégorie la Banque européenne d'Investissement ; sont à classer également sous cette rubrique les Fonds européens de Développement, ou FED (aide aux Etats africains) ;
- les emprunts : si on laisse de côté l'emprunt émis par l'Euratom en 1959 et qui est — du moins pour ce qui en reste — budgétisé, force est de constater que juridiquement les emprunts échappent à tout document budgétaire. A l'heure actuelle, il s'agit essentiellement des emprunts destinés à venir en aide aux Etats membres en difficulté de balance des paiements : en effet le 21 octobre 1974, le Conseil a décidé de doter

(1) Il n'est à l'évidence jamais présent dans une organisation internationale ; or c'est toute l'originalité des Communautés que de tendre vers ce but.

la Communauté de la capacité d'emprunter et les règlements du 17 février 1975 permettent à la Commission de souscrire des emprunts afin de reprêter l'argent ainsi obtenu aux Etats membres (1).

Etant admis que le seul document budgétaire relatif aux Communautés est le budget général des Communautés, quels sont juridiquement les pouvoirs du Parlement européen ?

2. *Les pouvoirs budgétaires.* — Les pouvoirs budgétaires du Parlement européen ne concernent que le seul budget général des Communautés. Ils s'analysent principalement comme un pouvoir de décision et subsidiairement comme un pouvoir de contrôle.

*Le pouvoir de décision.* — Il n'existe que pour une partie des dépenses et est, en outre, affecté d'une limite quantitative :

- en application du traité du 22 avril 1970, le Parlement européen n'est doté du pouvoir de décision que pour les dépenses non obligatoires ou DNO : il peut amender à la majorité des membres qui le composent le projet de budget établi par le Conseil ; ce dernier, en deuxième lecture, peut modifier des amendements votés par l'Assemblée mais cette dernière, en deuxième lecture, dispose du dernier mot : d'après l'article 203, § 6, du traité CEE — tel qu'il résulte du traité du 22 avril 1970 — elle 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 » ;
- pour les dépenses « découlant obligatoirement du traité et des actes arrêtés en vertu de celui-ci », les DO, le Parlement européen ne dispose que d'un pouvoir limité : il peut, à la majorité absolue des suffrages exprimés proposer des modifications au projet de budget transmis par le Conseil (art. 203, § 4). Ces propositions de modification sont ensuite transmises au Conseil ; si ce dernier les accepte, elles sont adoptées ; par contre, s'il les rejette ou les modifie, le Parlement européen ne peut pas intervenir. D'après l'article 203, § 6, il est seulement « informé de la suite donnée à ses propositions de modification ».

Le récent traité du 22 juillet 1975 qui ne nécessite plus que deux ratifications pour entrer en vigueur a légèrement accru les pouvoirs du Parlement européen à ce dernier point de vue ; il opère une distinction fondée sur le point de savoir si les propositions de modification ont ou non pour effet d'augmenter globalement le montant des dépenses d'une institution. En cas d'augmentation, il n'y a pas à proprement parler de changement mais en cas de non-augmentation, « le Conseil peut, statuant à la majorité qualifiée, rejeter cette proposition de modification. A défaut d'une décision de rejet, la proposition de modification est acceptée » (nouvel article 203,

(1) Viennent de s'y ajouter en avril 1977 les emprunts contractés par la Communauté pour le financement des centrales nucléaires de puissance.

§ 5 b). Le système de la majorité renversée permet donc à l'Assemblée de diminuer ses chances de voir sa proposition rejetée.

Mais dans le système futur comme dans le système actuel, les pouvoirs budgétaires du Parlement européen sont affectés d'une limite quantitative : le taux maximum d'augmentation des DNO. Chaque année la Commission doit constater, à partir d'un certain nombre de données économiques, un taux maximum d'augmentation des DNO par rapport à l'année précédente. Il s'impose à toutes les institutions lors de la préparation de l'avant-projet de budget mais il prend tout son sens lors de la discussion budgétaire : d'après l'article 203, § 8, *in fine* : « Si pour les... (DNO)... le taux d'augmentation résultant du projet de budget établi par le Conseil est supérieur à la moitié du taux maximum, l'Assemblée, dans l'exercice de son droit d'amendement, peut encore augmenter le montant total desdites dépenses dans la limite de la moitié du taux maximum. »

Autrement dit, elle dispose d'une marge de manœuvre au plus égale à la moitié du taux maximum.

*Le pouvoir de contrôle.* — Il se manifeste dans la décharge qui a pour objet d'arrêter les montants des dépenses et des recettes de l'exercice budgétaire auquel elle se réfère. D'après l'article 206 actuel du traité CEE tel qu'il résulte du traité du 22 avril 1970 : « Le Conseil et l'Assemblée donnent décharge à la Commission sur l'exécution du budget... La décharge n'est donnée à la Commission que lorsque le Conseil et l'Assemblée ont statué. »

Le traité du 22 juillet 1975 amplifie le modeste accroissement des pouvoirs de décision qu'il a accordé à l'Assemblée puisqu'il déclare : « L'Assemblée, sur recommandation du Conseil qui statue à la majorité qualifiée, donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget. »

Il faut reconnaître que les conséquences de cette décision de décharge sont limitées : les institutions devront adopter « toutes mesures utiles pour donner suite aux observations figurant dans les décisions de décharge ». Mais le Parlement européen s'est efforcé de tirer de ces dispositions leur « effet utile ».

### *Portée*

Le Parlement s'est efforcé, d'une part d'avoir un droit de regard sur toutes les dépenses communautaires, d'autre part et surtout d'augmenter ses pouvoirs budgétaires.

1. *La budgétisation.* — Elle doit être appréciée à un double niveau : en premier lieu le Parlement a essayé de faire entrer les dépenses opérationnelles CECA, dans un cadre budgétaire, en second lieu et surtout il a obtenu l'incorporation dans le budget général des Communautés de certaines opérations qui auparavant n'y figuraient pas.

*Les dépenses opérationnelles CECA.* — Depuis la naissance de la CECA, l'Assemblée a obtenu peu à peu un nombre croissant de documents relatifs

à l'activité de cette Communauté, et surtout, en avril 1957, en annexe à son rapport général pour 1956-1957, la Haute Autorité communiqua au Parlement européen un document portant budget de la Communauté pour le sixième exercice.

Parallèlement ce dernier mit sur pied une procédure qualifiée de coutumière pour l'examen du taux de prélèvement. A partir de 1958 la Haute Autorité présenta un mémorandum sur la fixation du taux de prélèvement ; au début il fut examiné par une réunion jointe des quatre Commissions parlementaires puis une décision du Parlement en date du 16 mars 1960 reconnut à la Commission des Finances et des Budgets la compétence quant au fond, les autres Commissions n'étant saisies que pour avis.

Finalement, le Parlement européen a obtenu une certaine budgétisation des dépenses opérationnelles de la CECA, c'est-à-dire des dépenses en principe définitives — qui sont financées par le prélèvement (d'où l'expression de « budget opérationnel de la CECA »).

Cette budgétisation ne peut pas aboutir, en raison des stipulations expresses du traité de Paris, à un pouvoir de décision du Parlement, mais ce dernier a au moins un droit de regard ; ainsi l'aide-mémoire débute de la façon suivante (exemple 1977) : « Selon la coutume, le Parlement européen est consulté avant que la Commission ne prenne sa décision sur le taux des prélèvements et sur le budget opérationnel de la CECA pour l'exercice 1977. »

Dans la mesure où l'Assemblée est dotée de certains moyens de pression vis-à-vis de la Commission et qui sont présentés dans la deuxième partie, il n'est pas exclu qu'elle puisse influencer sur la décision de cette dernière.

*Le budget général des Communautés.* — Le 18 novembre 1975, un « groupe de travail *ad hoc* sur certaines questions budgétaires » fut créé par la Commission des Budgets ; il remit un rapport sur toute une série de questions budgétaires et le Parlement obtint du Conseil le principe de la budgétisation des emprunts communautaires ainsi que des protocoles financiers avec les Etats tiers (ou autrement dit des annexes financières à certains accords d'associations, annexes qui ne sont pas encore opérationnelles). Cette extension du budget obtenue par le Parlement européen donne tout son sens à l'approfondissement de ses pouvoirs budgétaires.

2. *L'approfondissement des pouvoirs budgétaires.* — Il concerne avant tout le pouvoir de décision, mais également, dans une moindre mesure, le pouvoir de contrôle.

*Le pouvoir de décision.* — Le Parlement européen a mis très longtemps pour obtenir, dans la seule CEE, un pouvoir budgétaire : il lui a fallu attendre 1971 ! Il est bien évident qu'il a multiplié les tentatives, résolutions, pressions... Mais ce qui est particulièrement intéressant, c'est qu'il lui a fallu très peu de temps pour tirer parti — on pourrait dire « au maximum » — des pouvoirs qui lui étaient accordés et le nouveau traité du 22 juillet 1975 constitue, dans une certaine mesure, la concrétisation de ses aspirations.

En premier lieu, le Parlement européen a réclamé, à l'occasion du traité du 22 avril 1970, compétence exclusive pour son propre budget ; il a obtenu gain de cause dans la mesure où le Conseil, dans une résolution annexée au traité, s'est engagé « à ne pas modifier l'état prévisionnel de l'Assemblée ».

Fort de cette autonomie, cette dernière a procédé à l'exécution de ce budget en toute indépendance, c'est-à-dire sans respecter les procédures applicables notamment en matière de virement (et qui font intervenir la Commission). Le nouveau règlement financier en préparation traduit d'ailleurs juridiquement cet état de fait. Il s'agit là, on peut le noter, d'une satisfaction plutôt symbolique.

En deuxième lieu, le Parlement européen s'est efforcé d'ébranler les deux verrous de son pouvoir budgétaire : la distinction DO/DNO et le taux maximum d'augmentation :

- la distinction DO/DNO : elle avait été au départ énoncée dans une liste, la liste Harmel, à laquelle se référait expressément une déclaration annexée au projet du traité qui allait devenir le traité du 22 avril 1970. Les DNO représentaient alors 3,61 % des dépenses. Puis, à la suite d'une procédure informelle de contacts entre le Parlement européen et le Conseil, on aboutit à une sorte de consensus pour considérer comme obligatoires « les dépenses sur lesquelles, en raison des textes, aucune autorité budgétaire, que ce soit le Conseil ou l'Assemblée, n'a la possibilité de fixer librement les crédits ». Pratiquement, cela signifiait que si les dépenses du FEOGA (sections orientation et garantie) constituaient des DO, les dépenses du Fonds social européen étaient à ranger dans les DNO. Par là on aboutissait à un pourcentage des DNO de l'ordre de 14,9 % ; le progrès était sensible. Mais les premières difficultés apparurent en 1974 lors de la constitution du Fonds de Développement régional, classé en DNO par le Parlement européen et en DO par le Conseil ; la divergence est toujours présente et lors de la discussion sur le budget 1977 c'est même l'ensemble de la classification qui fut remise en cause par le rapporteur de la Commission des Budgets !
- le taux maximum d'augmentation : le Parlement européen obtint tout d'abord que le taux maximum d'augmentation s'appliquât à toutes les dépenses non obligatoires et ne fût pas considéré comme un plafond par catégorie de dépenses, ce qui aurait limité ses pouvoirs ; s'il échoua dans sa tentative pour faire considérer comme « hors taux » certaines dépenses, il obtint surtout du Conseil que sa marge de manœuvre de la moitié du taux maximum lui soit garantie dans tous les cas, c'est-à-dire même si le taux d'augmentation du projet de budget établi par le Conseil dépasse déjà le taux maximum.

Par ailleurs, les incertitudes sur la classification DO/DNO ont pour conséquence qu'il est désormais impossible de chiffrer la marge de manœuvre du Parlement sauf à donner une fourchette ; elle allait de 245 millions d'UC à environ 120 pour le projet de budget 1977 ! L'Assemblée obtint finalement 140, ce qui était en retrait par rapport à l'audace dont elle



fit preuve lors de la discussion du budget 1976 : il existe en effet dans l'article 203, § 8, la possibilité d'écarter le taux maximum d'augmentation par accord entre le Conseil et l'Assemblée ; or, en 1975, cette dernière, en adoptant en deuxième et dernière lecture ses amendements, fixa sa marge de manœuvre à 102,9 millions d'uc, en refusant le montant de 90,7 millions adopté par le Conseil ; c'est ensuite un Conseil réuni pour les affaires sociales qui s'inclina en quelques minutes ou, d'un point de vue juridique, qui appliqua l'exception prévue par l'article 203, § 8...

En troisième lieu, le Parlement européen avait toujours soutenu que le traité du 22 avril lui accordait le pouvoir de rejet global du budget, ce que le Conseil lui refusait. Il avait cependant prévu des dispositions en ce sens dans son règlement intérieur, mais le traité du 22 juillet 1975 vient de lui donner satisfaction.

En quatrième et dernier lieu, *the last but not the least*, le Parlement européen avait obtenu l'insertion de la résolution suivante en annexe au traité du 22 avril 1970 : « 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 en ce qui concerne la procédure budgétaire... »

Sous l'impulsion du Parlement européen s'est développé un dialogue interinstitutionnel qui a permis, par exemple, une rencontre entre certains de ses membres et le Conseil avant que ce dernier n'arrête le projet de budget. Mais c'est la discussion sur le budget 1977 qui a montré tout le parti que le Parlement pouvait tirer de cette procédure : à la veille de la deuxième lecture par l'Assemblée s'est tenu à Strasbourg un « Conseil-budget » informel qui a étudié pendant tout un après-midi les possibilités d'arrangement entre les deux institutions ! Il est tout à fait remarquable de voir discuter d'un compromis en matière budgétaire, compromis qui fut d'ailleurs favorable à l'Assemblée.

Les résultats sont beaucoup moins décisifs en matière de contrôle.

*Le contrôle.* — Le Parlement européen s'est efforcé de mettre sur pied un contrôle en cours d'exécution du budget général des Communautés. Une première tentative en 1973 fut reprise en 1976 à la suite de l'encouragement apporté par le Conseil européen de Rome (décembre 1975) : l'Assemblée vient de recréer au sein de sa Commission des Budgets une sous-commission « chargée du contrôle des dépenses » : elle est dotée théoriquement de très larges pouvoirs par une simple résolution du Parlement et il sera intéressant de voir si elle pourra s'imposer.

Force est de constater à l'issue de cette première partie que du point de vue budgétaire, le Parlement européen est en passe de « prendre le pouvoir » ; dans le cadre du budget général des Communautés il a su développer les compétences au départ très limitées prévues par des textes qu'il avait longtemps appelés de ses vœux ; le nouveau traité de 1975 comble une nouvelle partie de ses souhaits. D'ailleurs, déterminer 15 % des dépenses est déjà un joli résultat quand on pense aux services votés et à l'article 40

de la Constitution qui handicapent gravement le Parlement français. Il est vrai que le Parlement européen n'a pas encore de pouvoir en matière de recettes mais l'impôt additionnel à la TVA « dont le taux sera fixé dans le cadre de la procédure budgétaire » se profile à l'horizon et interviendra au moment où l'Assemblée sera élue au suffrage universel direct...

Pour la CECA, en l'absence de texte lui accordant le moindre pouvoir, le résultat a été très limité. Il en est de même en matière normative.

## II. — LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE POUVOIR NORMATIF

La situation en ce domaine diffère totalement de celle rencontrée en matière budgétaire : il n'y a pas eu de modification des traités de base et le Parlement reste confiné dans un rôle de « délibération et de contrôle ». Il s'est cependant efforcé d'influer autant que possible sur le processus décisionnel et d'obtenir un pouvoir de codécision.

### *Les compétences confiées par les traités*

Il s'agit dans le traité CEE d'un pouvoir de délibération et de contrôle, alors que dans le traité CECA il n'est question que de contrôle.

1. *Le pouvoir de délibération.* — Indépendamment des résolutions, il se manifeste essentiellement dans le pouvoir consultatif.

Celui-ci constitue la grande originalité des traités de Rome par rapport au système de la CECA. Le traité CEE, en effet, ne prévoit pas moins de 18 cas de consultation obligatoire du Parlement européen ; ceci montre déjà que l'Assemblée exerce cette fonction d'une manière courante et non pas à titre exceptionnel. Au surplus, l'analyse des domaines concernés par l'avis montre que les décisions les plus importantes sont soumises à consultation.

Dans toutes les hypothèses — sous réserve des accords internationaux — la procédure est immuable : le Conseil statue sur proposition de la Commission et après avis de l'Assemblée ; or du point de vue juridique, le propre de l'avis est d'être dépourvu de force obligatoire à l'égard de l'organe consultant : l'analyse des pouvoirs du Parlement pourrait donc s'arrêter à ce niveau. Mais il importe d'aller plus loin et de dégager quatre « butoirs » essentiels qui se sont imposés au Parlement et que, jusqu'à maintenant, il n'a pas pu écarter.

*Les remaniements opérés par la Commission.* — Il est fréquent que la Commission procède à un remaniement de sa proposition une fois la consultation effectuée. Son attitude relève alors du même état d'esprit que celui qui l'anime lorsqu'elle saisit le Parlement européen d'un texte sur lequel l'accord du Conseil est déjà pratiquement intervenu. Dans les deux cas, elle met au premier plan la recherche d'un compromis avec l'institution à

qui appartient le pouvoir de décision. Mais la différence capitale tient au moment des tractations : avant ou après la consultation de l'Assemblée.

Le processus décisionnel paraît moins altéré dans cette seconde hypothèse puisque cette dernière a bien été consultée en temps voulu sur une proposition de la Commission à propos de laquelle le Conseil n'a pas encore pris parti.

*Le défaut d'avis.* — Le deuxième butoir qui s'impose à l'Assemblée est la sanction du défaut d'avis, ou plus exactement de l'insertion dans la norme arrêtée de dispositions entièrement nouvelles qui n'étaient pas mentionnées dans la proposition de la Commission qui lui avait été soumise pour avis (1). Si on laisse de côté le problème très délicat de l'appréciation de l'illégalité de la procédure, force est de constater l'impossibilité pour le Parlement européen de faire sanctionner directement cette illégalité.

*Les actes sui generis.* — La pratique communautaire a donné naissance à deux types d'actes qui ne sont pas prévus par l'article 189 du traité CEE : les décisions des représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil et les résolutions ou assimilées :

- les ministres nationaux membres du Conseil sont affectés d'un doublement fonctionnel : ils sont à la fois membres du Conseil c'est-à-dire organes de la Communauté et représentants de leurs Etats nationaux ; donc, pour des actes relevant à la fois de la compétence communautaire et de la compétence nationale, il est apparu pratique d'obtenir des ministres, dans le cadre matériel du Conseil, mais en tant que représentants des Etats, un accord en forme simplifiée dénommé « décision des représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil ». Cette procédure exclut le Parlement européen et pourrait permettre un retour aux Etats membres, agissant par convention, des compétences attribuées par les traités aux institutions communautaires ; on repasserait de l'institutionnel au conventionnel, pour ainsi dire. A l'heure actuelle, les risques sont simplement potentiels, aussi bien pour le droit communautaire que pour le Parlement européen. Il n'en est pas de même pour les résolutions et assimilées ;
- depuis l'origine des Communautés, le Conseil a été amené à exposer dans un acte dénommé de façon variable « déclaration », « résolution », « conclusion » ou « programme de travail » l'ensemble des mesures qui, de l'accord unanime de ses membres, devraient être prises dans tel ou tel secteur de sa compétence. Le processus décisionnel s'en trouve doublement faussé : d'une part la Commission est placée devant le fait accompli et il lui est difficile de proposer au Conseil d'autres mesures

(1) Exemple classique : le règlement du 14 avril 1962 portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des céréales : il prévoit l'institution d'un Comité de gestion des Céréales dont la gestion n'avait pas été envisagée lors de la consultation du Parlement européen.

que celles annoncées par sa résolution ; d'autre part et surtout, le Parlement européen ne manque pas d'affirmer que le Conseil se moque de lui quand il le consulte, préalablement en théorie, sur un texte qu'il s'est déjà engagé, par voie de résolution interne, à adopter.

*Les accords d'association.* — Suivant la pratique communautaire, les accords d'association sont paraphés par la Commission au terme de sa négociation, signés par le Conseil puis soumis pour avis à l'Assemblée. Après cet avis, ils sont définitivement conclus, au plan international, par décision du Conseil.

L'Assemblée n'a cessé de protester en soutenant que son avis était inutile puisqu'il intervenait après l'achèvement des négociations et même après l'« approbation interne » de l'accord par le Conseil (attestée par sa signature). On lui a justement fait remarquer qu'un Parlement national n'est saisi d'une convention qu'après sa signature par l'Exécutif. Elle a alors répliqué qu'en droit interne le rôle d'un Parlement est décisif puisqu'il peut refuser d'autoriser la ratification. Mais le Conseil a toujours refusé de donner ce pouvoir à l'Assemblée ; l'incidence de son avis est donc des plus limitée : le dernier mot reste au Conseil.

2. *Le pouvoir de contrôle.* — Il revêt deux aspects d'inégale importance juridique : le contrôle information et le contrôle-sanction.

*Le contrôle information.* — Il s'analyse comme une transposition des systèmes nationaux : le traité CEE donne en effet à l'Assemblée la possibilité de s'informer par le biais de trois types de questions :

- les questions écrites posées par les parlementaires ; la Commission doit y répondre dans un délai d'un mois ; questions et réponses sont publiées au *JOCE* ;
- les questions orales sont remises par écrit au président qui les communique à l'institution intéressée ;
- les questions orales avec débat sont posées à l'initiative soit d'une Commission, soit d'un groupe politique, soit d'au moins cinq membres du Parlement européen.

Par ailleurs, l'article 143 stipule : « L'Assemblée procède, en séance publique, à la discussion du rapport général annuel qui lui est soumis par la Commission. »

Ce débat lui permet de procéder à une discussion critique de l'ensemble de l'action communautaire et d'exprimer sa position dans une résolution. Mais il peut également l'inciter à utiliser son arme suprême : la motion de censure.

*Le contrôle-sanction.* — Il est commun aux trois Communautés : l'Assemblée, à la double majorité des deux tiers des suffrages exprimés et des membres qui la composent, peut adopter une motion de censure et démettre

ainsi la Commission de ses fonctions. Par là, elle peut sanctionner aussi bien les orientations qu'elle a suggérées à la Commission que les critiques qu'elle lui a adressées. En fait le mécanisme porte partiellement à faux puisque traditionnellement les retards, attermolements et autres attitudes anticommunautaires sont plutôt le fait du Conseil. Il est donc tout à fait remarquable de constater que pour la première fois depuis l'origine des Communautés une motion de censure a été non pas déposée (1), mais a fait l'objet en juin 1976 d'un vote, finalement négatif (2).

D'où la question de savoir dans quelle mesure le Parlement européen a su, à l'heure actuelle, étendre ses compétences en matière normative.

### *Le Parlement européen et l'extension de ses compétences*

Le Parlement européen s'est efforcé tout d'abord de faire produire leur « effet utile » aux dispositions du traité relatives à ses pouvoirs de délibération et de contrôle ; mais ensuite il a tenté d'acquérir en matière normative un pouvoir de codécision.

1. *L'extension des pouvoirs de délibération et de contrôle.* — Le centre de gravité de la poussée exercée par le Parlement européen s'est concentré sur la procédure consultative. Deux résultats méritent d'être notés : la consultation facultative et l'information préalable. L'Assemblée a très tôt revendiqué le droit d'être consultée sur un certain nombre de matières pour lesquelles le traité ne prévoyait pas cette formalité. Cette prétention a été réitérée à plusieurs reprises et il faut constater que le résultat est positif : le Conseil a souvent recours à la consultation facultative et la pratique récente le montre à l'évidence. Mais l'Assemblée n'a pas pu obtenir du Conseil une liste des consultations facultatives ; celui-ci s'est réservé le pouvoir de décider cas par cas. Par ailleurs, il faut bien avoir présent à l'esprit que la consultation facultative est affectée des mêmes « butoirs » que la consultation prévue par le traité.

Quant à l'information préalable, l'ampleur des problèmes qui sont soumis à l'avis du Parlement européen, autant que leur technicité, suscite un double impératif : d'une part il doit avoir connaissance du texte suffisamment tôt pour lui consacrer une étude approfondie et d'autre part, si l'avis d'un organisme spécialisé est prévu, celui-ci doit être préalable à sa consultation, il pourra ainsi se former une opinion avec toutes les garanties possibles. Dès novembre 1959 il déclarait : « L'Assemblée estime que les Commissions exécutives doivent l'informer des propositions qu'elles comptent faire aux ministres au même titre qu'elles l'informent de leur activité dans les autres domaines... La Commission parlementaire compétente doit être en mesure de discuter ces propositions et de donner ses

(1) Il y eut un dépôt en 1972, mais la motion fut retirée avant toute discussion. La même situation vient de se reproduire en décembre 1976.

(2) Elle concernait les excédents de lait écrémé et la procédure de consultation de l'Assemblée à ce propos.

suggestions. Cela est inhérent à l'exercice du contrôle parlementaire. »

Autrement dit, le Parlement européen s'est efforcé d'insérer son rôle consultatif dans le cadre général du pouvoir de contrôle que lui reconnaît le traité sur la Commission. Il est extrêmement difficile de porter un jugement à ce propos et de dire si le Parlement européen a réussi dans cette voie ; il est des cas où la Commission l'a associé à ses travaux (cas par exemple de la proposition de sixième directive relative à l'assiette uniforme de la TVA), mais d'autres où il a eu à se plaindre d'une mise à l'écart — toute relative.

Le Parlement européen a su plus incontestablement étendre son pouvoir de contrôle, ce dans trois directions : le débat d'investiture, les questions au Conseil et les Commissions permanentes :

- le débat d'investiture : le Parlement européen a obtenu de la Commission — la procédure est devenue en quelque sorte coutumière — qu'elle se présente devant lui à son entrée en fonction et que son nouveau président lui donne connaissance d'une déclaration exposant les intentions du nouveau collègue. Un débat peut s'ensuivre et il donne l'occasion à l'Assemblée d'exprimer son opinion et d'exercer une première influence sur la Commission ;
- les questions au Conseil : contrairement à ce qui se passe pour la Commission, aucun texte n'oblige le Conseil à répondre à des questions émanant de l'Assemblée. Or on constate que dans la pratique le Conseil a pris l'habitude de répondre aux questions posées par des parlementaires et on retrouve la typologie des questions déjà évoquées plus haut ;
- les Commissions parlementaires : les Commissions du Parlement européen « invitent » les membres de la Commission à venir leur exposer leurs projets relatifs aux problèmes en cours et à répondre à leurs questions. La Commission s'est toujours rendue à ces « invitations » et ainsi a pu se développer ce « dialogue institutionnel » par lequel le Parlement s'efforce d'obtenir un pouvoir de codécision.

2. *Vers un pouvoir de codécision ?* — Une première tentative originale d'extension des pouvoirs de l'Assemblée — tout en restant dans le cadre des traités de base — avait été tentée en 1970 : deux sénateurs français, membres de celle-ci, déposèrent une proposition de résolution relative aux caractéristiques de la société commerciale européenne ; l'intérêt juridique de ce texte résidait dans le fait qu'il comprenait un projet de règlement du Conseil, rédigé dans la forme habituelle d'un acte normatif communautaire, comportant des motifs et un dispositif. Par conséquent, il s'efforçait d'introduire dans le pouvoir délibérant de l'Assemblée le pouvoir d'initiative, non pas général et abstrait, mais concernant une question spécifique et précise ; il en résultait un problème fort délicat de distinction entre le pouvoir d'initiative et le pouvoir de proposition qui appartient en principe exclusivement à la Commission. Quoiqu'il en soit, cette tentative est restée isolée et n'a pas été renouvelée.

Mais c'est avec la procédure de concertation que l'Assemblée vient incontestablement d'obtenir un accroissement — si ce n'est de son pouvoir — du moins de son influence en matière normative.

Elle résulte d'une « déclaration commune de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission » (1) en date du 4 mars 1975. D'après celle-ci, la procédure de concertation est susceptible de s'appliquer pour « les actes communautaires de portée générale qui ont des implications financières notables et dont l'adoption n'est pas imposée par des actes préexistants ». Son ouverture est subordonnée à la réunion de deux conditions : une demande du Conseil ou de l'Assemblée, étant entendu que la Commission est appelée à donner son avis ; le désir du Conseil de s'écarter de l'avis de l'Assemblée.

La concertation se déroule alors au sein d'une « commission de concertation » groupant le Conseil et des représentants de l'Assemblée ; en outre, la Commission participe aux travaux. Bien entendu, le but de la procédure est de « rechercher un accord entre l'Assemblée et le Conseil » mais la déclaration commune est bien obligée d'employer le conditionnel en ajoutant : « La procédure devrait se dérouler normalement au cours d'un laps de temps n'excédant pas trois mois... » Enfin, « lorsque les positions des deux institutions sont suffisamment proches, l'Assemblée peut rendre un nouvel avis, puis le Conseil statue définitivement ».

Donc une procédure assez ambiguë, dont la portée ne pourra être véritablement appréciée qu'après, ne serait-ce qu'une application pratique !

A l'issue de cette deuxième partie, on doit constater non seulement la faiblesse des pouvoirs du Parlement européen en matière normative, mais encore les faibles résultats obtenus dans le domaine de leur accroissement. L'Assemblée n'a guère pu obtenir qu'une extension de sa consultation ainsi que quelques satisfactions en matière d'information. Quant à la motion de censure, on peut se demander si elle est véritablement adaptée à l'équilibre institutionnel du traité CEE. Finalement la grande inconnue réside dans la procédure de concertation et la question se pose de savoir si le Parlement européen réussira aussi bien qu'en matière budgétaire.

*En conclusion*, ce rapide examen des pouvoirs du Parlement européen et de leur évolution fait apparaître une contradiction fondamentale : contradiction entre des pouvoirs budgétaires incontestables et une absence incontestée de pouvoir normatif :

— en matière budgétaire, les traités de base ont été modifiés pour accorder des pouvoirs budgétaires croissants, et l'Assemblée a su se servir de ces textes comme d'un tremplin pour élargir ses pouvoirs ;

(1) On se trouve à nouveau en présence d'un acte juridique *sui generis* dont la qualification juridique est pour le moins délicate : il entraîne en effet en une modification de l'équilibre institutionnel des traités de base.

— en matière normative, les conditions politiques qui ont prévalu pendant longtemps (et durent peut-être encore !) ont empêché toute atteinte à l'équilibre institutionnel ; dès lors, l'Assemblée n'a pu qu'essayer d'accroître son rôle purement consultatif, étant entendu que l'essence même du pouvoir consultatif réside dans son caractère non obligatoire.

On aboutit actuellement à un blocage : le Parlement européen peut souverainement créer une dépense nouvelle mais comment la faire exécuter ? Le Conseil déclare que, n'ayant pas de pouvoir normatif, l'Assemblée ne peut créer par la voie budgétaire une norme s'imposant à la Commission en tant qu'agent d'exécution du budget ; bien entendu, le Parlement européen soutient le contraire et menace la Commission d'une motion de censure si elle n'exécute pas les dépenses en cause. Encore cette dernière a-t-elle réussi en 1976 à rattacher la plupart des dépenses nouvelles à des textes normatifs préexistants ; mais que va-t-il se passer lorsque ce Parlement européen qui réclame de « véritables pouvoirs législatifs » sera élu au suffrage universel direct ? Tel est l'un des enjeux, et non des moindres, de ce nouveau pari de l'Europe.