

Université Paris Ouest – Nanterre La Défense
École doctorale de Sciences juridique et politique
Institut des Sciences sociales du Politique

**L'ÉVOLUTION
DES PROCÉDURES DÉCISIONNELLES
DU PARLEMENT EUROPÉEN
(1952-1986)**

Sung-Eun SHIM

Thèse présentée

Le 1^{er} juin 2015

Pour l'obtention du titre de docteur en science politique

Sous la direction de Monsieur le Professeur émérite Jean-Marie DEMALDENT

Jury

M. le Professeur Jean-Charles Szurek, Université Paris Ouest-Nanterre La Défense

M. le Professeur Guillaume Courty, Université de Lille II

Mme la Directrice de recherche en science politique Renée Fregosi, Université de Paris III

TABLE DE MATIÈRES

Remerciements.....	7
Abréviations	8

INTRODUCTION

La problématique	17
Les recherches précédentes et ses limites	21
Les sources et la méthode d'analyse	25
La définition de termes.....	29
Les hypothèses de travail	31

PARTIE PRÉLIMINAIRE

LA FORMATION PROGRESSIVE

DES PROCÉDURES DÉCISIONNELLES DU PARLEMENT EUROPÉEN

Chapitre I. La structuration initiale d'une Assemblée européenne : Le Conseil de l'Europe.....	40
I. La création d'une première Assemblée européenne.....	41
II. La structure et les compétences	42
Chapitre II. La formation des procédures décisionnelles pour une Assemblée européenne : L'Assemblée commune de la CECA	46
I. La création de la première communauté européenne	47
II. Une Assemblée dotée des nouveaux pouvoirs	49
III. La mise en fonction de l'Assemblée commune.....	52
IV. Les revendications des améliorations	55
Chapitre III. L'instauration du Parlement européen.....	60
I. La relance pour les nouvelles Communautés	61
II. Une nouvelle Assemblée, successeur des Assemblées précédentes	65
A. Une nouvelle Assemblée sous l'influence de l'Assemblée commune de	

la CECA	66
B. Un nouveau pouvoir de délibération	68
C. Les pouvoirs des budgets et du contrôle budgétaire limités.....	71
Conclusion de la partie préliminaire : La mise en place de la tradition parlementaire dans les Communautés européennes.....	74

PARTIE PREMIÈRE

LA PROCÉDURE DE CONSULTATION

POUR LÉGITIMER LES REVENDICATIONS

DE LA MISE EN PLACE DES PROCÉDURES LÉGISLATIFS

Chapitre I. Le moyen de s'exprimer : La résolution du Parlement.....	83
I. La parole de papiers	84
A. Les résolutions et les rapports en mutation	85
B. L'évolution des avis parlementaires	89
II. Le moyen efficace pour revendiquer le renforcement des pouvoirs.....	97
Chapitre II. Les premières revendications : Le Parlement informé et consulté.	100
I. Un pouvoir primordial : Le droit d'être informé.....	104
A. La ressource de base pour la tâche parlementaire	104
B. Le double sens de la demande d'information.....	110
II. Les procédures de consultation et de délibération : Les procédures primordiales, mais limités.....	114
A. La consultation obligatoire : Un pouvoir attribué par les traités	116
B. La consultation facultative : Une procédure basée sur la volonté des autres institutions	121
C. La délibération d'initiative : Une procédure en liberté, sans effet garanti.....	127
D. La répartition déséquilibrée de trois procédures	137
III. Les contestations et les revendications pour le Parlement puissant ...	143
A. Le souhait minimum d'être consulté.....	144
B. Contre l'abus de la consultation d'urgence	151

C. Le pouvoir sans pouvoir : La consultation sans réaction	157
1. Une grave insuffisance de moyen de lier le Conseil.....	158
2. La pression sur la Commission.....	166
D. La nullité de la consultation : Le recours à la Cour de justice ...	175
E. L'amélioration de la procédure de consultation.....	183
1. L'élargissement du champ d'application	183
2. La reconsultation	187
Chapitre III. Du pouvoir consultatif au pouvoir effectif.....	196
I. La procédure de coopération	198
II. L'avis conforme	203
III. La codécision.....	215
Conclusion de la partie première : La procédure de consultation pour la valorisation des procédures existantes et l'instauration des nouvelles	226

PARTIE DEUXIÈME

LES POUVOIRS BUDGÉTAIRES POUR LÉGITIMER LE RENFORCEMENT DES COMPÉTENCES PARLEMENTAIRES

Chapitre I. Le double apport des pouvoirs budgétaires	240
I. L'évolution des résolutions en matière budgétaire.....	241
II. Les revendications du bon fonctionnement des pouvoirs existants.....	245
A. La demande d'information	247
B. Le manque de temps	258
C. La revendication d'être consulté	262
III. Les réclamations des pouvoirs budgétaires effectifs.....	269
A. Les revendications des pouvoirs avec des effets substantiels	270
B. La création des ressources propres des Communautés et la première réforme des pouvoirs budgétaires	277
C. Les réclamations pour les réformes supplémentaires.....	285
D. Le souhait de la réforme complémentaire	293
IV. Les désaccords interinstitutionnels sur les nouveaux pouvoirs	300

A. Les DNO et les DO	303
B. Le pouvoir de décharge	308
C. La procédure de concertation	314
Chapitre II. « L'organe de contrôle » vis-à-vis des « organes d'action ».....	326
I. Le contrôle sur la Commission et le Conseil.....	328
A. La motion de censure	329
B. Le contrôle faible sur le Conseil.....	336
C. Les questions écrites et orales	340
II. Le contrôle parlementaire sur les institutions et les organes hors de la trilogie.....	345
Conclusion de la partie deuxième : Les pouvoirs budgétaires et de contrôle pour soutenir les revendications du Parlement plus puissant	350

CONCLUSION

Bibliographie.....	375
Annexe : Tableaux.....	394

REMERCIEMENTS

Je tiens à mes remerciements sincères d'abord à mon directeur de recherche, M. le Professeur Jean-Marie Demaldent qui m'a accordé tout au long de recherche, malgré les circonstances particulières, notamment sa santé dégradée, un soutien constant et sincère et une patience vis-à-vis de mon rythme de travail parfois trop lent. Je présente tous mes remerciements particuliers à M. le Professeur Guillaume Courty qui m'a encouragé à achever un long travail.

J'exprime mes remerciements particuliers, à l'équipe du Centre archivistique et documentaire du Parlement européen, notamment M. le Responsable de base de données Alcidio Pereira, Mme Pavio Vaniomäki et M. Secondo Sabbioni qui m'ont guidé l'accès aux documents riches et abondants du Parlement européen, surtout pour les résolutions ainsi que les rapports liés et les documents de base, non seulement quand je me suis rendue visite à plusieurs reprises sur le plateau de Kirchberg en Luxembourg mais aussi lorsque j'étais sur le terrain de Nanterre.

Mes remerciements doivent être adressés à mes amis, notamment M. le Docteur Luc Ngwé, qui ont fait une contribution importante de leur temps ainsi que les remarques essentielles et primordiales pour ma thèse. Eun Sil Yim, Ludwig Leroy.

Pour ma famille qui m'a soutenu et encouragé durant la longue recherche et la rédaction pénible de la thèse, je tiens particulièrement de grands remerciements, surtout à ma fille qui a dû être privée de sa mère pendant un temps important dans sa vie, à mon mari qui a parfois joué un rôle de mère et à mes parents qui n'ont pas hésité à me soutenir de façons multiples.

ABRÉVIATIONS

Sources principales

Bull CE	Bulletin des Communautés européennes
Doc	Documents du Parlement européen
JO	Journal officiel
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes

Institutions et groupes politiques internationales et européennes

APE	Assemblée parlementaire européenne
AUE	Acte unique européen
BEI	Banque européenne l'investissement
CE	Communautés européennes
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CED	Communauté européenne de défense
CEE	Communauté économique européenne
CEEA	Communauté européenne de l'énergie atomique
CES	Comité économique et social
Cour	Cour de justice des Communautés européennes
Commission	Commission européenne des Communautés européennes
Conseil	Conseils de ministres des Communautés européennes
DNO	Dépenses non obligatoires
DO	Dépenses obligatoires
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
OECE	Organisation européenne de coopération économique
PAC	Politique agricole commune
Parlement	Parlement européen
RIPE	Règlement intérieur du Parlement européen
RFA	République fédérale de l'Allemagne
UEF	Union européenne des fédéralistes
UEO	Union de l'Europe occidentale

La dénomination des commissions parlementaires

Agri¹

1. 1958 : Commission de l'agriculture
2. 1984 : Commission de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation

Asgr

1. 1961 : Commission temporaire spéciale pour l'association de la Grèce à la Commission économique européenne

Asoc

1. 1958 : Commission des affaires sociales
2. 1961 : Commission sociale
3. 1967 : Commission des affaires sociales et de la santé publique
4. 1973 : Commission des affaires sociales et du travail
5. 1976 : Commission des affaires sociales, de l'emploi et de l'éducation
6. 1982 : Commission des affaires sociales et de l'emploi

Asso

1. 1965 : Commission des associations

Budg

1. 1958 : Commission de l'administration de l'Assemblée Parlementaire Européenne et du budget des Communautés
2. 1961 : Commission des budgets et de l'administration
3. 1967 : Commission des finances et des budgets
4. 1973 : Commission des budgets

Cont

1. 1979 : Commission du contrôle budgétaire

Deea

1. 1967 : Commission des relations avec les pays africains et malgache

Degr

1. 1971 : Commission de l'association avec la Grèce

¹ L'année désigne la première année de la mise en place d'une commission ou d'une dénomination.

Detr

1. 1967 : Commission de l'association avec la Turquie

Deve :

1. 1958 : Commission de l'association des pays et territoires d'outre-mer
2. 1960 : Commission pour la coopération avec des pays en voie de développement
3. 1973 : Commission du développement et de la coopération

Econ

1. 1958 : Commission de la politique économique à long terme, des questions financières et des investissements
2. 1961 : Commission économique et financière
3. 1967 : Commission économique
4. 1973 : Commission économique et monétaire
5. 1984 : Commission économique, monétaire et de la politique industrielle

Ener

1. 1958 : Commission pour la politique énergétique
2. 1961 : Commission de l'Énergie
3. 1967 : Commission de l'énergie, de la recherche et des problèmes atomiques
4. 1973 : Commission de l'énergie, de la recherche et de la technologie
5. 1977 : Commission de l'énergie et de la recherche
6. 1983 : Commission de l'énergie, de la recherche et de la technologie

Enq1

1. 1984 : Commission d'enquête sur le traitement de substances toxiques et dangereuses par les Communautés européennes et leurs États membres

Envi

1. 1973 : Commission de la santé publique et de l'environnement
2. 1976 : Commission de l'environnement, de la santé publique et de la protection des consommateurs

Femm

1. 1980 : Commission « ad hoc » pour les droits de la femme
2. 1982 : Commission d'enquête sur la situation de la femme en Europe

3. 1984 : Commission des droits de la femme

Inst

1. 1982 : Commission institutionnelle

Inve

1. 1958 : Commission des investissements, des questions financières et de la politique à long terme

Jeun

1. 1974 : Commission des affaires culturelles et de la jeunesse
2. 1980 : Commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, de l'information et des sports

Juri

1. 1958 : Commission des questions juridiques du règlement et des immunités
2. 1961 : Commission juridique
3. 1984 : Commission juridique et des droits des citoyens

Maco

1. 1958 : Commission du marché intérieur de la Communauté
2. 1960 : Commission du marché intérieur
3. 1961 : Commission du marché intérieur de la Communauté

Parl

1. Un groupe temporaire composé par les membres du Parlement afin d'examiner un rapport général présenté par la Commission de la CEE, de l'Euratom ou de la Haute Autorité de la CECA

Poli

1. 1958 : Commission des affaires politiques et des questions institutionnelles
2. 1961 : Commission politique

Rech

1. 1958 : Commission de la recherche scientifique et technique
2. 1961 : Commission de la recherche et de la culture

Reec

1. 1984 : Commission spéciale temporaire sur la relance économique européenne

Regi

1. 1980 : Commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire

Regl

1. 1958 : Commission du Règlement, des questions juridiques, des pétitions et des immunités
2. 1976 : Commission du règlement et des pétitions

Rela

1. 1958 : Commission de la politique commerciale et de la coopération économique avec les pays tiers
2. 1962 : Commission du commerce extérieur
3. 1967 : Commission des relations économiques extérieures

Sani

1. 1958 : Commission de la sécurité, de l'hygiène du travail et de la protection sanitaire
2. 1961 : Commission de la protection sanitaire

Tran

1. 1958 : Commission des transports
2. 1973 : Commission de la politique régionale et des transports
3. 1976 : Commission de la politique régionale, de l'aménagement du territoire et des transports

Veri

1. 1981 : Commission de vérification des pouvoirs

INTRODUCTION

*« Rien n'est possible sans les hommes,
rien n'est durable sans les institutions. (...)
Les institutions peuvent, si elles sont bien construites,
accumuler et transmettre la sagesse des générations successives ».*

- Jean Monnet
Mémoires (1976)

Le Parlement européen² est l'une des quatre principales institutions de l'Union européenne (UE). Il représente aujourd'hui les citoyens des 28 États membres par la voie de l'élection au suffrage universel direct et participe aux procédures décisionnelles à travers les pouvoirs législatifs, budgétaires et de contrôle. La création de cet organe unique dans le monde entier doit aux aspirations des hommes politiques et de grands savants depuis le 18^{ème} siècle ou encore le moyen âge selon certains auteurs³. Dans ces idées en faveur d'une Europe unie, un organe parlementaire dont la mission était d'organiser une réunion régulière afin de discuter des questions diverses constitue un projet innovant : la proposition de Claude-Henri de Saint-Simon pour un projet d'un Parlement européen similaire de celui du Parlement européen actuel, par exemple.

Dans le 20^{ème} siècle, ces initiatives pionnières influent sur la formation de mouvements fédéralistes, un groupe d'« avocat le plus optimiste de l'Union », dans le sens où elles contribuent à la formation d'idéologie et de vocabulaire des fédéraliste⁴. Dans les divers projets fédéralistes pour une Europe unie, d'une simple coopération entre les pays européens comme un projet d'Union économique et douanière européenne de Charles Gide à l'intégration entre les pays européens comme les projets de R. N. Coudenhove-Kalergi⁵ et Aristide Briand⁶, un système parlementaire composé d'une Chambre des Peuples et une Chambre des États a été déjà conçu dans les projets, surtout dans celui de Coudenhove-Kalergi⁷. Connaissent l'« âge d'or » après la deuxième guerre mondiale⁸, les mouvements

² L'Assemblée parlementaire européenne (APE) est renommé le Parlement en 1962 en vue d'uniformiser l'appellation des États membres. La nouvelle dénomination est insérée en 1987 dans l'AUE et officialisée par le traité de Maastricht. Afin d'éviter la confusion de l'appellation dans cette thèse, l'Assemblée parlementaire européenne est tenue en compte dans la partie préliminaire, et le Parlement européen dans les parties suivantes. En ce qui concerne la dénomination, voir « Résolution relative à la dénomination de l'Assemblée », *JOCE*, le 26 avril 1962, p. 1045.

³ Se font remarquer par l'excellence de l'initiative le poète italien Dante du moyen âge, l'avocat français Pierre Dubois du 16^{ème} siècle, le roi de Bohême Podiebrad, Sully pour le grand dessein, le juriste hollandais Hugo Grotius et le moine français Eméric Crucé au 17^{ème} siècle, le fondateur de la province de Pennsylvanie William Penn, l'abbé de Saint-Pierre, Jean-Jacques Rousseau, Voltaire, Emmanuel Kant de 18^{ème} siècle, et plus tard Victor Hugo, le philosophe français Pierre-Joseph Proudhon, l'Alphonse de Lamartine et Mazzini.

⁴ SCALINGI Paula Louis, *The European Parliament: Three-decade Search for a United Europe*, Londres : Aldwych press ; Westport, Conn. : Greenwood press, 1980, p. 3.

⁵ COUDENHOVE-KALERGI Richard Nicolaus, « Europas Erlösung » du 18 octobre 1922, *Vossische Zeitung* ; « Paneuropa : ein Vorschlag » du 17 novembre 1922 dans *Neue Freie Presse* ; *Pan-Europa*, Wien : Pan-Europa-Verlag, 1924.

⁶ BARJOT Dominique, *Penser et construire l'Europe : L'idée et la construction européenne de Versailles à Maastricht (1919-1992)*, Paris : Éditions Sedes, 2007, p. 52-53.

⁷ COUDENHOVE-KALERGI Richard N., *Pan-Europe*, Paris : P.U.F., 1988 ; Vienne : Pan-Europa-Verl., 1923, p. 123.

fédéralistes qui aboutissent à la création d'associations fédéralistes à partir de 1947⁹ cristallisent leurs actions par l'organisation de congrès internationaux à Montreux en août 1947¹⁰, à Gstaad en septembre 1947¹¹ et à La Haye en octobre 1948. La volonté collective des fédéralistes de chercher une meilleure forme de gouvernance et un système institutionnel pour une future Europe unie conduit à prévoir une « Assemblée européenne »¹², une nécessité de la création de cet organe étant confirmée dans le *Message aux européens* de la dernière séance du congrès international de La Haye : « nous voulons une Assemblée Européenne, où soient représentées les forces vives de toutes nos nations »¹³.

Le rêve d'une Assemblée européenne pour une Europe unie est concrétisé en 1949 par la création du Conseil de l'Europe avec l'Assemblée consultative. La structuration des premières organisations européennes, dont le Conseil de l'Europe et l'Union de l'Europe occidentale (UEO), pour laquelle une Assemblée européenne est considérée comme une structure essentielle incite une nécessité de création d'une véritable Communauté européenne dotée d'un Parlement européen avec les compétences substantielles. Ainsi, voient le jour l'Assemblée commune dans la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1951, ensuite l'Assemblée parlementaire européenne (APE) dans la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA ou Euratom) en 1957.

On constate une énorme différence entre le Parlement européen actuel et l'APE créée par les traités de Rome que l'on vient de voir, vu que le Parlement actuel est doté du pouvoir de procédure législative ordinaire (PLO) depuis le traité de Lisbonne, laquelle est équivalente à la procédure de codécision instaurée par le traité de Maastricht, alors que

⁸ GURGESS Michael, *The british tradition of federalism*, Londres : Leicester university press ; Cranbury: Associated university presses, 1995, p. 151.

⁹ L'*United Europe Movement* initiée par W. Churchill ; les Nouvelles équipes internationales par les démocrates-chrétiens ; l'Union parlementaire européenne ; la Ligue européenne de coopération économique par Paul Van Zeeland ; le Comité international d'études et d'action pour les États-Unis socialistes d'Europe, renommées Mouvement socialiste pour les États-Unis d'Europe, par Paul-Henri Spaak.

¹⁰ La création de « l'union des peuples autour d'un pouvoir fédéral efficace » avec « un gouvernement responsable » et d'« une cour suprême » est proposée. « La motion de politique générale du Congrès de Montreux dans l'Union européenne des fédéralistes », *Rapport du premiers congrès annuel de l'UEF, 27-31 août 1947 Montreux (Suisse)*, Genève : Union européenne des fédéralistes, p. 129-131.

¹¹ L'instauration d'« une communauté permanente sous le nom d'États-Unis d'Europe » est proposée. Article A-2, *Résolution adoptée par la Conférence parlementaire européenne de Gstaad*, le 9 septembre 1947, Archives historiques des CE, Florence ; Villa Il Poggiolo.

¹² Article 8. *Ibid*, p. 5-7.

¹³ « Message aux Européens (La Haye, 7-10 mai 1948), Résolution politique du congrès européen de la Haye (7-10 mai 1948) ». *Congrès de l'Europe : Résolutions*, p. 15-16.

l'APE était un organe consultatif, sans pouvoir effectif. Ces décalages entre les compétences juridique et politique de l'APE et celles du Parlement européen actuel ont suscité la curiosité académique des auteurs.

La problématique

L'évolution du Parlement, d'un organe purement consultatif à un organe parlementaire qui dispose des compétences législatives et budgétaires, est menée d'abord dans un aspect juridique et institutionnel, autrement dit par les révisions de traités. Chaque révision de traité apporte un changement radical à ses compétences. En 1957 quand les traités de Rome sont signés, seul le pouvoir de délibération lui est attribué avec une possibilité de déposer une motion de censure contre l'organe exécutif dans une condition moins rigoureuse que celle réservée à l'Assemblée commune de la CECA. Dans les années 1970, les premières modifications de traités de Rome sont effectuées, cependant seulement pour les procédures budgétaires, une partie de ces modifications ayant été prévues depuis les traités de Rome. En 1986, l'Acte unique européen (AUE) lui octroie une procédure de coopération et un avis conforme, lesquels lui permettent de prendre pour la première fois une décision avec le Conseil de ministres concernant certaines questions. Ensuite, le traité de Maastricht lui attribue en 1992 une procédure de codécision grâce à laquelle le Parlement est habilité à partager le pouvoir de décision avec le Conseil ; le traité d'Amsterdam et le traité de Nice élargissent, respectivement en 1997 et en 2001, la portée de compétences parlementaires. Le traité de Lisbonne introduit en 2007, dans les procédures décisionnelles des Communautés, la PLO qui remplace la codécision. Il découle de ces modifications consécutives de traités le renforcement des procédures décisionnelles existantes et l'instauration de nouvelles procédures dont la portée est considérablement étendue qu'auparavant.

Il n'est pas surprenant de constater que, durant la préparation d'une révision de traité, il y a des divergences d'opinions, voire des tensions, entre les parties ayant des intérêts différents ou contraires, qui aboutissent à un accord au bout de discussions et de négociations longues et complexes. Si situant au cœur de ces débats sur l'avenir des CE, le Parlement se fait remarquer par un progrès d'ampleur, notamment par l'évolution de ses compétences. La nécessité de renforcer les compétences parlementaires et les accords sur le Parlement plus puissant entre les parties concernées est mise en valeur. Face aux États

membres qui veulent conserver leur souveraineté vis-à-vis de la Communauté européenne et aux autres institutions européennes dont le Conseil de ministres qui ne souhaitent pas dessaisir leurs compétences en faveur du Parlement, les argumentations en faveur de l'extension des compétences parlementaires étaient un objet difficile à atteindre.

Lors de la création du Parlement en 1957, on peut imaginer qu'il était très difficile d'engager et d'admettre ce genre d'arguments par le parlement lui-même et surtout face aux autres institutions. On peut demander comment dans le cadre des CE où les traités ne lui a attribué que des compétences minimums le Parlement a réussi à se constituer en objet de discussion, à formuler et à imposer aux autres institutions et aux États membres des revendications tendant à renforcer ses compétences. Quels processus lui ont permis de devenir le Parlement d'aujourd'hui dans un univers où il n'a pas pouvoirs législatifs garantis par les traités ?

Ces processus se fondent sur les principes de la démocratie et de la séparation de pouvoirs, maintes fois repris par les fondateurs des Communautés et les représentants européens. Le contrôle démocratique exercé par le Parlement est considéré comme une condition indispensable par les membres du Parlement dont Altiero Spinelli, l'un des fondateurs des CE,¹⁴ et Alfred Bertrand, député belge¹⁵. Le principe de la séparation de pouvoirs est aussi un but des pères fondateurs des CE, par exemple l'évocation de Jean Monnet en 1952¹⁶ et la prétention de Konrad Adenauer, chancelier de la République fédérale de l'Allemagne (RFA), concernant un système bicaméral, deux institutions législatives pour les CE¹⁷. Ce principe constituera l'un des arguments essentiels pour le futur du Parlement européen, comme l'affirme A. Spinelli pour qui l'UE devrait être fondée sur ce principe¹⁸, mais aussi par Martin Bangemann¹⁹, député allemand et vice-président de la

¹⁴ SPINELLI Altiero, *Rapport fait au nom de la commission institutionnelle sur les orientations du Parlement européen relatives à la réforme des Traités et à la réalisation de l'Union européenne A – Proposition de résolution*, doc. 305, 1982, p. 5-6, 8.

¹⁵ BERTRAND Alfred., *Rapport fait au nom de la commission politique sur l'Union européenne*, doc. 174, 1975, p. 9.

¹⁶ *Allocutions prononcées par M. Jean Monnet, Président de la Haute Autorité, à la première séance de l'Assemblée du 11 septembre 1952 à Strasbourg*, Strasbourg : Communauté européenne du charbon et de l'acier, septembre 1952, p. 17-30.

¹⁷ Dans la première déclaration devant l'Assemblée commune en 1952. Cité par CORBETT Richard, JACOBS Francis Brendan et SHACKLETON Michael, *The European Parliament*, Londres : John Harper, 2003, p. 172.

¹⁸ SPINELLI A., *Rapport*, doc. 305, 1982, p. 5-6, 8. : *JOCE*, n° C 238, le 13 septembre 1982, p. 25-28.

¹⁹ BANGEMANN Martin, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur le projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1979 (doc. 296/78)*, doc. 400, 1978, p. 13.

commission des budgets du Parlement²⁰, et par Arved Deringer²¹, député allemand, qui estiment que l'équilibre institutionnel devrait être établi par la mise en place de la séparation de pouvoirs dans les CE. Les principes de la démocratie et de la séparation de pouvoirs servent alors à soutenir les revendications pour le renforcement des pouvoirs existants afin que le Parlement, « organe de contrôle démocratique », « devrait avoir la possibilité de juger l'action de l'exécutif »²² et ait une structure plus efficace. D'où une série de discussions sur le choix entre des fonctions dont le Parlement devrait disposer, par exemple l'élection au suffrage universel direct, et l'attribution de nouvelles compétences²³, y compris les pouvoirs législatifs équivalents à ceux du Conseil²⁴ qui exige la révision des traités²⁵.

Entre les parlements nationaux fondés sur les principes de démocratie et de la séparation de pouvoirs et une assemblée internationale créée par une logique différente, c'est-à-dire sans compétences comparables aux parlements nationaux, la question de positionnement du Parlement européen est mise en cause. Dans un schéma proposé par Walter Bagehot, auteur d'un ouvrage classique portant sur l'analyse de la vie publique britannique et le parlementarisme²⁶, les cinq fonctions à savoir élective, expressive, éducatrice, informative et législative sont présentées comme les conditions constitutives d'un parlement national²⁷. Quant au Parlement européen, il a pu exercer au moment de sa création que deux fonctions : la fonction expressive à travers le pouvoir de délibération, en tant que représentant de chaque État, pour représenter les opinions des peuples au plan européen ; une fonction éducatrice visant à corriger les erreurs de l'organe exécutif à travers la motion de censure à l'encontre de la Commission. Il a eu aussi une possibilité de s'acquitter de la fonction élective à condition que l'élection au suffrage universel direct soit introduite par les États membres. Néanmoins, ses fonctions expressive et éducatrice peuvent

²⁰ Il sera nommé comme vice-président de la Commission européenne (1988-1995).

²¹ DERINGER Arved, *Rapport fait au nom du comité des présidents sur le cinquième rapport général sur l'activité de la CEE*, doc. 74, 1962, p. 39-40.

²² CARCATERRA Antonio, *Rapport fait au nom de la commission des budgets et de l'administration sur le vote des projets de budgets de fonctionnement de la C.E.E. et de la C.E.E.A.*, doc. 102, 1964, p. 7.

²³ SOLDATOS P., 1989, *op. cit.*, p. 178.

²⁴ SPINELLI A., *Rapport*, doc. 305, 1982, p. 9.

²⁵ SPINELLI A., *Rapport fait au nom de la commission institutionnelle sur la position du Parlement européen sur l'Acte unique approuvé par la Conférence intergouvernementale le 16 et 17 décembre 1985*, doc. 199, 1985, p. 4-5.

²⁶ Cet ouvrage fait daté, mais a toujours son utilité pour les recherches récentes, voir, par exemple, LE DIVELLEC Armel, « Bagehot et les fonctions du Parlement (britannique). Sur la genèse d'une découverte de la pensée constitutionnelle », *Jus Politicum*, 2012, n° 7, p. 1.

²⁷ BAGEHOT Walter, *The English Constitution*, Londres : The Fontana Library, 1963, p. 150-154.

être mises en cause, faute de l'élection au suffrage universel direct qui permet au Parlement d'avoir un lien direct avec les peuples et en raison du caractère irrévocable de la motion de censure. Pour la fonction informatrice, le Parlement était incompétent pour informer des peuples européens sur les activités communautaires. Idem pour la fonction législative qui a été exercée jusqu'à l'AUE par le Conseil des ministres. Il n'a été ainsi en 1957 qu'une Assemblée internationale qui se teinte légèrement de caractéristiques des parlements nationaux. L'appréciation de 1970 de Pierre Ginestet, auteur d'un ouvrage portant sur le Parlement européen dans la collection « Que sais-je », selon laquelle le Parlement « participe, de façon plus ou moins complète, à toutes les fonctions classiques d'un parlement : fonction législative, fonction de contrôle et de sanction, fonction budgétaire »²⁸, était ainsi loin de décrire la réalité des Communautés jusqu'aux années 60.

Ceci étant, le Parlement européen constitue un « défaut »²⁹ depuis le début et provoque une grande déception des représentants des CE. Il était enfermé dans le « cirque itinérant », étant « occupé constamment à faire des répétitions d'une pièce qu'on ne joue jamais »³⁰. Il demeure le plus défavorisé dans les Communautés puisque la séparation de pouvoirs ou l'équilibre institutionnel ne sont pas réalisés comme il l'a souhaité. Il se contente ainsi d'un rôle de « laboratoire d'idées »³¹ pour organiser « un dialogue permanent entre un organisme européen responsable de proposer des solutions aux problèmes communs (*i.e.* la Commission) et les gouvernements nationaux qui expriment les points de vues nationaux »³². Cependant, il semble « libre dans son organisation, libéral dans sa pratique, presque libertaire dans ses mœurs »³³. Il paraît alors logique dans une optique que le Parlement doive être fondé sur les principes de la démocratie et de la séparation de pouvoirs et que le Parlement démocratique doive être légitimé par les compétences renforcées.

Cette thèse a pour objectif de rendre compte les processus qui conduisent à

²⁸ GINESTET Pierre, *Le Parlement européen*, Série de Que sais-je ?, Paris : P.U.F., 1970, p. 41.

²⁹ SASSE Christoph, « Le renforcement des pouvoirs du Parlement et spécialement ses nouveaux pouvoirs budgétaires », dans SASSE C., *Le Parlement européen : pouvoir, élection, rôle futur*, Actes du huitième colloque de l'I.E.J.E. sur les Communautés européennes organisé à Liège les 24, 25 et 26 mars 1976, Liège : Institut d'études juridiques européennes, Collection scientifique de la faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de l'Université de Liège, n° 42, 1976, p. 22.

³⁰ *Loc. cit.*

³¹ SCHUMAN Robert, *Pour l'Europe*, Paris : Nagel, 1964, p. 133.

³² MONNET J., *Mémoires*, Paris : Fayard, 1976, p. 517.

³³ POIGNANT Bernard, *Voyage au cœur du Parlement européen*, Paris : Jean Jaurès Fondation, 2009, p.

l'amélioration de ses procédures décisionnelles ou au renforcement de ses compétences. Ces processus seront examinés et analysés à travers les revendications formulées et les discours prononcés au sein du Parlement et devant les autres institutions européennes et les États membres. Les recherches précédentes portant sur le Parlement européen ainsi que l'évolution de ses procédures décisionnelles permettront de voir quels sont les principaux intérêts des autres chercheurs à l'égard de ces questions et de quelles manières ils les ont analysés.

Les recherches précédentes et ses limites

Pendant longtemps, le Parlement européen était sous-évalué, en dépit de son statut et son importance dans les CE. Les compétences du Parlement qui n'avaient pas un effet substantiel, notamment juridique, n'ont pas constitué un sujet intéressant³⁴. En effet, les recherches portant sur le Parlement sont moins nombreuses que celles sur le Conseil de ministres ou la Commission européenne. La plupart d'ouvrages qui s'intéressent à cette question ont demeuré au niveau de la description. Pourtant, le Parlement, perçu comme « un univers étrange », fait son entrée sur le devant de la scène de la CE et fascine d'emblée les chercheurs³⁵ dès années 70 à la mise en place des réformes budgétaires et l'introduction de l'élection au suffrage universel direct³⁶.

Parmi les recherches concernant le Parlement, l'approche classique étudiant l'évolution du Parlement est historique. Celle-ci met l'accent sur l'influence du contexte historique sur les CE et le Parlement, notamment sur l'évolution des compétences et des structures parlementaires³⁷. Cependant, cette focale sur le contexte historique néglige souvent les initiatives propres du Parlement pour son développement. De même, les recherches portent l'évolution juridique du Parlement suite à la révision de traités ou la

³⁴ COSTA Olivier, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles, 2001, p. 115.

³⁵ ABÈLÈS Marc, *La vie quotidienne au Parlement européen*, Paris : Hachette, 1992, p. 9.

³⁶ SCULLY Roger, « The European Parliament », dans CINI Michelle, *European Union Politics*, Oxford ; New York : Oxford University Press, 2007, p.175.

³⁷ BITSCH Marie-Thérèse, *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Bruxelles : Ed. Complexe, 2008. ; GERBET Pierre, *La construction de l'Europe*, Paris : A. Colin, 2007. et *1957, la naissance du marché commun*, Bruxelles : Ed. Complexe, 1987. ; LIPGENS Walters, *A History of European Integration : Vol. 1, 1945-1947, The Formation of the European Unity Movement*, Oxford : Clarendon, 1982. ; QUERMONNE Jean-Louis, *op. cit.*.

conclusion des accords interinstitutionnels. Portant l'intérêt sur la comparaison des textes anciens et nouveaux, les auteurs de cette approche examinent le nouvel effet juridique apporté par la modification³⁸. Enfermée ainsi dans les textes, l'approche juridique ne permet pas d'apercevoir et de rendre compte des changements hors des aspects juridiques, notamment le changement de contextes politique ou historique.

Par ailleurs, les recherches concernant l'évolution du Parlement, notamment ses procédures décisionnelles, ses pouvoirs et ses structures, sont centrées sur l'observation du développement du Parlement suite à la révision des traités ou à la mise en place des nouvelles dispositions³⁹. S'appuyant sur une analyse comparative des fonctionnements du Parlement européen et des parlements nationaux, certains auteurs, notamment les anglosaxons, en tirent une conclusion selon laquelle le Parlement commence à fonctionner plus ou moins comme un parlement national⁴⁰. Ceci opère à travers l'analyse des comportements de vote ou les positionnements des partis politiques du Parlement européen. Ces recherches ne s'intéressent pas aux tentatives du Parlement qui n'aboutissent pas à un résultat concret, alors que ces tentatives contribuent à approfondir des discussions parlementaires sur l'évolution du Parlement européen et à servir de base des revendications formulées par lui-même en ce sens.

En outre, les politiques intérieures relatives à une question particulière, par exemple le marché commun ou l'agriculture, et les politiques extérieures vis-à-vis des pays tiers constituent l'un des sujets importants de ces recherches. Se focalisant sur le changement et l'évolution de politiques parlementaires, ces recherches apportent leur pierre à l'édifice, en mettant en lumière les activités et les politiques du Parlement. Cependant, elles n'observent pas la contribution du Parlement à l'évolution de ses propres compétences.

Ce qui échappe en effet à ces recherches est le fait qu'elles ont sous-estimé les tentatives faites par le Parlement pour améliorer les procédures décisionnelles et renforcer

³⁸ JACQUÉ Jean-Paul, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris : Dalloz, 2003. ; REUTER Paul, *Institutions internationales*, Paris : Presses universitaires de France, 1972.

³⁹ COSTA Olivier, *op. cit.* ; JACQUÉ J.-P., BIEBER Roland, CONSTANTINESCO Vlad et NICKEL Dietmar, *Le Parlement européen*, Paris : Economica, 1984. ; SOLDATOS Panayotis, *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation*, Bruxelles : Bruylant, 1989. ; WALLACE Helen, WALLACE William et WEBB Carole, *Policy-making in the European Communities*, Londres ; New-York ; Toronto : J. Wiley, 1997.

⁴⁰ HIX Simon, « A supranational party system and the legitimacy of the European Union », *The international spectator*, vol. 37, issue 4, april 2002, p. 49-51. ; TSEBELIS George, « The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter », *American Political Science Review*, vol. 88, 1994, p. 128-142.

ses compétences avant l'entrée en vigueur de l'AUE, notamment quand la procédure de coopération et l'avis conforme lesquelles lui confèrent pour la première fois les compétences législatives. Ceci s'explique principalement par le fait que l'absence d'influence juridique et substantielle du Parlement sur les procédures décisionnelles des CE signifie, aux yeux des auteurs, que les avis du Parlement adoptés durant cette période n'ont pas de grande importance et ne méritent pas enfin d'être analysés. Mais, au fur et à mesure que ses compétences étendues et l'introduction de l'élection au suffrage universel direct lui donnent une plus grande marge d'action et une légitimité démocratique, les études sur les compétences et les activités du Parlement deviennent nombreuses. Il en va de même pour les renforcements des pouvoirs législatifs par l'AUE en 1986, le traité de Maastricht en 1992, le traité de Nice en 2001 et le traité de Lisbonne en 2007⁴¹ grâce auxquels le Parlement joue un rôle clé non seulement dans les procédures décisionnelles des Communautés, mais aussi dans les recherches scientifiques.

Bien évidemment, sont constatées certaines études précédentes qui observent avec attention une partie des efforts fournis par le Parlement pour renforcer ses compétences dont les rapports importants qui suscitent les échos non seulement au sein du Parlement, mais aussi dans d'autres institutions ainsi que les États membres. Ce sont par exemple les travaux de Hans Furler, député allemand et président de l'Assemblée commune (1956-1958) et du Parlement européen (1960-1962), de Karel Van Miert, député belge⁴², et de Klaus Hänsch, député allemand et président du Parlement (1994-1997), qui portent sur le renforcement des pouvoirs du Parlement. Dans le domaine budgétaire, sont étudiés les rapports de Georges Spénale, député français, président du Parlement européen (1975-1977) et président du groupe socialiste du Parlement européen (1974-1975), concernent le renforcement de ses pouvoirs budgétaires. Sont également étudiées les déclarations du Conseil de ministres, notamment celle de 1960 en faveur d'une extension à tous les problèmes importants des consultations de l'Assemblée, et les travaux de la Commission dont la déclaration en 1963 de Walter Hallstein, premier président de la Commission (1958-1967), relative au renforcement des pouvoirs du Parlement et celle prononcée en 1985 par Jacques Delors, président de la Commission (1985-1995), à l'égard de la coopération étroite entre le Parlement et la Commission.

⁴¹ Les années indiquent l'année de la signature du traité.

⁴² Il sera nommé vice-président de la Commission européenne (1993-1995).

Or, ces observations qui se concentrent seulement sur quelques-unes parmi ces revendications du Parlement très riches et constantes risquent de conduire à une conclusion hâtive selon laquelle : le Parlement revendique le renforcement de ses pouvoirs « depuis toujours »⁴³. Se focalisant sur une infime partie des revendications, elles ne donnent pas à voir quels efforts fait le Parlement, depuis quand et comment. En même temps, elles perdent de vue l'ensemble des revendications ainsi que leur contribution à l'évolution des procédures décisionnelles du Parlement et ses compétences. Pourtant, ces évolutions reposent en effet sur les tentatives du Parlement et d'autres institutions en la matière la plupart desquelles n'ont pas apporté un effet immédiat, ni une conséquence importante en ce sens. Pour cette raison, faire valoir ces revendications qui sont parfois mineures est nécessaire, voire indispensable, vu que ce sont celles-là qui servent de fondements de grandes argumentations sur l'évolution parlementaire.

Se posent également une série de questions. Comment et à partir de quand les opinions des institutions communautaires en faveur d'un Parlement avec les compétences renforcées se sont-elles constituées ? Quelle était la position du Parlement ? Le Parlement a-t-il mis la priorité sur ses pouvoirs qui ont un effet substantiel et juridique ou sur les pouvoirs initiaux, à savoir les pouvoirs consultatifs ? Entre les pouvoirs législatifs et budgétaires, lequel a-t-il privilégié ? Enfin, cette recherche examinera si les revendications du Parlement suivront l'évolution des pouvoirs des parlements nationaux, d'abord pour s'octroyer les pouvoirs budgétaires, ensuite les pouvoirs législatifs.

Les sources et la méthode d'analyse

La plupart de revendications parlementaires en faveur du renforcement de ses compétences sont formulées dans les procédures décisionnelles des Communautés, notamment les procédures de consultation. Cette pratique parlementaire se continue tout au long de la période de notre recherche, depuis la création de l'Assemblée consultative de la CECA jusqu'à l'entrée en vigueur de l'AUE. Les résolutions, conséquence de la procédure de consultation du Parlement par le Conseil, étaient une voie majeure grâce à laquelle le

⁴³ PASETTI BOMBARDELLA Francesco, « Le Parlement face au Conseil », dans LOUIS Jean-Victor et WAELEBROECK Denis, *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle*, Colloque organisé par l'Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles, du 24 au 26 septembre 1987, Collection d'Etudes européennes, Bruxelles : Édition de l'Université de Bruxelles, 1989, p. 37.

Parlement pouvait se communiquer avec autres institutions des Communautés et les États membres. Elles constituent notre ressource principale d'analyse qui permet de rendre compte d'une attitude ou d'une position du Parlement vis-à-vis d'une question particulière. Elles sont fondées sur des rapports préparés par un rapporteur qui rassemble les débats des membres de la commission compétente du Parlement. Ces rapports sont composés en général de deux parties : une proposition de résolution qui résume l'avis du Parlement sur une question soulevée par la Commission et le Conseil ; un exposé des motifs qui motive cette proposition de résolution. Une fois qu'un rapport est adopté dans une commission parlementaire, il est transmis à la séance plénière. Cette fois-ci, seule la proposition de résolution fait l'objet d'un vote de l'ensemble des députés européens alors que l'exposé des motifs sert de document de base. Constituant un avis officiel du Parlement, cette résolution est transmise au Conseil et à la Commission, éventuellement aux États membres et aux autres institutions.

Nous avons exclu les entretiens de ce travail, méthode souvent jugée très utile pour une recherche portant sur un champ ou un objectif peu connu. Ceci est lié au fait que la plupart des députés européens, surtout des premières décennies du Parlement, sont décédés. Pour des députés qui sont encore capables de faire des témoignages sur l'évolution des procédures décisionnelles du Parlement, ils ne se sont pas avérés être de meilleurs témoins soit parce qu'ils ne peuvent pas rendre compte ce qu'ils ont observé en raison de l'ancienneté de leurs activités au sein du Parlement ou parce qu'ils n'étaient pas très actifs en ce sens et n'ont occupé qu'une place mineure. En revanche, les discours, les autobiographies et les entretiens publiés ou mis en ligne sur un site internet sont pourtant pris en compte et examinés. Ces problèmes conduisent cette recherche à une analyse des archives disponibles, notamment les documents de base sur les activités du Parlement.

Pour cette thèse, les résolutions basées sur des rapports sont retenues, car les résolutions établies sans rapports, notamment dans le cadre de la consultation d'urgence qui exonère le Parlement d'un travail de préparation d'un rapport pour lui permettre de réagir vite à la demande d'un avis en urgence par le Conseil, sont restées pendant longtemps peu nombreuses et en outre ont traité dans la plupart des cas des questions purement techniques. Comme il n'y pas d'exposé des motifs, les résolutions sans rapports n'ont pas constitué des ressources riches à examiner et ne permettent pas de détecter des intentions du Parlement. Et, seules les résolutions adoptées en séance plénière sont retenues pour l'analyse parce que ce

sont elles qui constituent les avis officiels du Parlement. Ainsi, « la résolution avec rapport » signifiera dans cette thèse une résolution présentée dans un rapport, adoptée en séance plénière du Parlement.

Quant à la période de recherche, elle s'étend de 1952, date de mise en fonction de l'Assemblée de la CECA, précurseur du Parlement européen, à 1986, année de la signature de l'AUE, moment d'instauration de la première procédure législative du Parlement. Nous ne prenons pas en compte la période d'avant 1952 parce que les Assemblées des autres institutions européennes n'ont pas apporté une contribution grande et directe à la création de l'Assemblée commune de la CECA, ni à l'APE de la CEE et de la CEEA. Notre recherche ne s'étend pas non plus après 1986 parce que, depuis l'entrée en vigueur de l'AUE, le Parlement exerce des pouvoirs législatifs, même de manière limitée, par la procédure de coopération et l'avis conforme.

Au total, 4 323 résolutions basées sur les rapports, précisément les 4 251 du Parlement européen de la CEE et de l'Euratom et 72 de l'Assemblée commune de la CECA sont rassemblés et analysés. Des documents divers du Parlement, notamment des débats, des rapports des commissions parlementaires qui ne sont pas adoptés en séance plénière ou même ceux rejetés par la commission compétente, des questions écrites et orales, des questions pour l'heure des questions et des lettres des présidents du Parlement destinées aux autres institutions ou aux États membres sont pris en compte. Des documents des autres institutions, par exemple les déclarations de la Commission et du Conseil et des lettres échangées entre le Parlement et les autres institutions, font également l'objet d'analyse.

Ces rapports composés de la résolution et de l'exposé des motifs sont recueillis au Centre archivistique et documentaire (CADROC)⁴⁴ du Parlement européen où sont conservés l'ensemble de documents issus de ses activités, par exemple une collection complète des résolutions et des propositions de résolution, des rapports des commissions parlementaires, des débats et des procès-verbaux des séances plénières et des réunions des commissions du Parlement depuis 1952⁴⁵. Pour vérifier s'il y des rapports manquants et éventuellement afin de les compléter, nous avons mis en parallèle les rapports rassemblés au

⁴⁴ Le CARDOC est un dépositaire des archives du Parlement européen, créé conformément aux fondements du « Service des archives » de l'Assemblée commune en 1952, de l'Assemblée *ad hoc* en 1953 et de l'APE en mars 1958. Adresse : Centre Européen du Kirchberg, Bâtiment Schuman (rez-de-chaussée), L-2929 Luxembourg, E-mail : arch-info@europarl.eu.int.

⁴⁵ CARDOC, *Description des principaux types de documents et collections faisant partie des archives intermédiaires ou historiques*, septembre 2012. www.europarl.europa.eu/pdf/cardoc/fonds_collections_fr.pdf.

CARDOC et les listes de rapports de 1958 à 1962 publiées dans l'*Annuaire-manuel du Parlement* et celles de 1962 à 1967 l'*Annuaire du Parlement européen*⁴⁶.

À partir de l'analyse de ces sources parlementaires, les statistiques ainsi que les graphiques sont obtenus. La plupart de graphiques et tableaux sont préparés et établis par l'auteur de cette thèse. Afin d'éviter la répétition, la mention de l'auteur pour les graphiques et les tableaux est supprimée, sauf les cas où le résultat des autres chercheurs est mobilisé pour soutenir l'hypothèse de cette recherche. Dans le cas dernier, la source sera précisée.

À cause d'une complexité des documents du Parlement, on peut constater qu'il y a une différence non négligeable entre des résultats des chercheurs obtenus à partir des mêmes sources. Ceci est lié au fait que les auteurs ont employé de différents critères d'analyse des documents parlementaires, sans donner une définition ou une explication sur les critères ou les termes utilisés. Dans le cas où on analyse les résolutions, certains chercheurs calculent les résolutions du Parlement, sans distinguer entre les résolutions présentées avec rapport et celles sans rapport, ou entre les résolutions adoptées et celles rejetées en séance plénière qui ne forment pas les avis officiels du Parlement. Il y a en plus plusieurs procédures appliquées, c'est-à-dire des procédures de consultations obligatoire et facultative, et celle d'une délibération d'initiative. Les années parlementaires qui commence en mars de chaque année et celles civiles en janvier constituent un élément qui suscite une confusion. D'où les conséquences contradictoires même dans un seul travail d'un auteur⁴⁷.

S'appuyant sur les archives documentaires du Parlement, les revendications formulées par le Parlement pour améliorer les procédures décisionnelles, renforcer ses pouvoirs existants et instaurer des nouveaux pouvoirs législatifs sont relevées et analysées. Il en est ainsi des revendications concernant des critiques de limites et de lacunes des pouvoirs du

⁴⁶ Depuis 1968, le Parlement ne publie plus la liste des rapports parlementaires dans l'*Annuaire du Parlement européen*.

⁴⁷ Pour les exemples, voir JACQUÉ J.-P., ROLAND B., CONSTANTINESCO V. et NICKEL Dietmar, *op. cit.*, p. 106-111. et FURLER Hans, *Rapport fait au nom de la commission politique sur les compétences et les pouvoirs du Parlement européen*, doc. 31, 1963, p. 29-33. Dans le premier ouvrage, les documents divers de 1980 à 1983 pris par les auteurs ne sont qu'une partie des documents entiers, soit la moitié, soit environ deux tiers. Ensuite, la liste des consultations établie par H. Furler (1958-1963) paraît également incorrecte. C'est parce qu'en ce qui concerne des rapports qui incluent plusieurs résolutions, les auteurs doivent déterminer s'il va compter les avis selon le nombre des résolutions ou celui du rapport. Or, le député allemand a fait un travail contradictoire, puisque il l'a compté tantôt un seul avis, tantôt plusieurs pour un rapport avec plusieurs résolutions. Par exemple, H. Furler a compté 4 avis pour un rapport qui a 4 avis (doc. 72, 1961), tandis qu'un seul avis pour un rapport qui a pourtant deux résolutions (doc. 91, 1961). En plus, il a omis deux rapports adoptés dans la procédure de consultation obligatoire, l'un adopté en octobre 1961 (doc. 74, 1961) et l'autre en novembre 1962 (doc. 107, 1962). Et, il a double noté le même rapport (doc. 116, 1962).

Parlement attribués par les traités de Rome, par exemple une critique de non-respect de son droit d'être informé comme les « graves lacunes »⁴⁸ et une autodérision sur ses pouvoirs comme étant de « maigres pouvoirs »⁴⁹ et de la procédure de consultation comme une simple « tactique intentionnelle destinée à transformer le Parlement en un organe donnant l'«imprimatur» » ou « la tactique du «porte-manteau» »⁵⁰. Autre exemple est la critique qui souligne que « force est malheureusement de constater qu'en principe le Conseil fait trop peu de cas des avis du Parlement » et que cela paraît « scandaleux que l'on puisse supposer que le Conseil des ministres des transports délibère régulièrement sans tenir compte des avis du Parlement »⁵¹.

Les résultats obtenus par cette analyse des textes parlementaires sont catégorisés selon les objectifs : de simples revendications pour la mise en œuvre des procédures décisionnelles du Parlement prescrites par les traités de Rome ; aux souhaits de l'instauration des nouveaux pouvoirs, surtout celle des pouvoirs législatifs. Cette catégorisation des revendications parlementaires sont fondée sur les autres critères d'analyse concernant le contenu de revendications, les années, les commissions parlementaires ou les procédures appliquées. Les critiques et les revendications du Parlement concernant des problèmes liés aux informations requises pour la préparation d'une résolution avec un rapport sont prises en compte et analysées pour observer le comportement du Parlement ainsi que son évolution. Ces revendications sont présentées souvent sous forme d'une ou des phrases, mais parfois d'un long texte équivalent à une partie ou un chapitre de rapport, ou d'un rapport entier dans le cas où le Parlement souhaite mettre l'accent sur la question concernée. Les critiques et les revendications retenues pour cette recherche sont analysées et regroupées selon les critères des années et des commissions parlementaires afin de voir l'évolution annuelle ou selon les domaines. Cela permet d'établir un graphique ou un tableau lesquels facilite la compréhension de revendications du Parlement.

⁴⁸ GOES VAN NATERS V. D., *Rapport fait au nom de la commission politique sur les modalités de participation du Parlement européen à la procédure de conclusion d'accords commerciaux entre les Communautés européennes et des pays tiers ou des institutions étrangères à la Communauté*, doc. 119, 1964, p. 7.

⁴⁹ WALZ Hanna, *Rapport fait au nom de la commission de l'énergie et de la recherche sur la proposition modifiée de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 583/77) relative à un règlement concernant le soutien de projets communs d'exploration d'hydrocarbures*, doc. 90, 1978, p. 14.

⁵⁰ *Ibid*, p. 100.

⁵¹ SEEFELD Horst, *Rapport fait au nom de la commission de la politique régionale, de l'aménagement du territoire et des transports sur l'état et le développement de la politique commune des transports*, doc. 512, 1978, p. 58-59.

La définition de termes

La définition des termes employés dans cette thèse doivent être donnée pour une compréhension claire. Nous soulignons la différence entre l'Assemblée et le Parlement, objectifs principaux de cette thèse. On peut définir l'Assemblée comme un « organe délibérant, élu par le peuple, chargé de représenter dans la gestion des affaires de l'État »⁵². L'Assemblée consultative est dotée d'un droit de consultation obligatoire sur la gestion des affaires de l'État et l'Assemblée législative est dotée des pouvoirs d'adopter la loi⁵³. Le Parlement est quant à lui une « Assemblée ou ensemble des assemblées exerçant le pouvoir législatif »⁵⁴. De la perspective historique, le mot Parlement vient de l'Angleterre où les deux chambres partageaient, dès le 13^e siècle, les pouvoirs afin de faire face au roi Jean Sans Terre⁵⁵, tandis qu'il désignait en France, avant la Révolution française de 1789, des parlements qui jouaient un rôle des cours souverains de justice et de l'organe administratif⁵⁶. Dans le temps moderne, le Parlement, devient un organe disposant de triple fonction : adopter le budget ; élaborer la loi ; contrôler l'action de l'exécutif⁵⁷. Au sein du Parlement européen, l'APE, renommé le Parlement européen en 1962 en raison de l'harmonisation d'appellation des États membres, était l'Assemblée consultative, devenant, avec les réformes budgétaires des années 70 et l'AUE, une Assemblée législative ou un parlement.

La compétence et le pouvoir sont souvent source de confusion. Si la compétence est une « aptitude d'une autorité à effectuer certains actes, d'une juridiction à connaître d'une affaire, à la juger »⁵⁸, le pouvoir est « un droit détenu, légitimement ou illégitimement, par un individu ou un groupe d'individus, d'édicter des règles et de contraindre une population à les respecter en utilisant, si nécessaire, la force »⁵⁹. À propos du Parlement européen, le pouvoir est une capacité d'utiliser des moyens propres à exercer la compétence qui lui est

⁵² *Le petit Larousse illustré*, Paris : Larousse, 2008, p. 72.

⁵³ LAKEHAL Mokhtar, *Op. cit.*, p. 41-42.

⁵⁴ *Le petit Larousse illustré*, Paris : Larousse, 2008, p. 72, 744.

⁵⁵ *Magna Carta*, 1215.

⁵⁶ LAKEHAL Mokhtar, *Dictionnaire de science politique: Les 1500 termes politiques et diplomatiques pour rédiger, comprendre et répondre au Discours politique*, Paris ; Budapest ; Torino : Harmattan, 2009, p. 288-289.

⁵⁷ HERMET Guy, BADIE Bertrand, BIRNBAUM Pierre et BRAND Philippe, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politique*, Paris : Armand Colin Éditeur, 1994, p. 212-214.

⁵⁸ *Le petit Larousse illustré*, *Ibid.*, p. 228.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 303-304.

attribuée soit par les traités des CE. Selon les traités, le Parlement européenne a au début des compétences consultative et de contrôle et, depuis l'AUE, une compétence législative en plus de celles consultative et de contrôle. Il a comme des moyens de réaliser ces compétences les pouvoirs de délibération et de contrôle, puis, dès l'AUE, celui législatif.

Le pouvoir de délibération et de consultation sont tous mentionnés dans les traités de Rome pour indiquer une procédure à travers laquelle le Parlement est obligatoirement consulté par le Conseil. Or, ces termes ne sont pas définis par les traités, ni par d'autres règlements des Communautés. Ce vide juridique a engendré trois types de consultation : la consultation imposée par les traités et à la demande du Conseil ; la consultation ouverte à la demande du Conseil, sans l'obligation des traités ; la consultation effectuée à la seule initiative du Parlement. Afin de déterminer l'appellation simple de ces consultations, on tient compte de deux travaux contradictoires : celui de H. Furler qui utilise, pour la consultation effectuée à la seule initiative du Parlement, dans son rapport de 1963, la procédure de délibération⁶⁰ ; celui d'O. Costa, auteur des ouvrages sur le parlementarisme, la délibération d'initiative. Le mot de « délibération » étant défini dans le traité de Rome pour désigner la procédure de consultation obligatoire, fondée sur deux conditions, l'imposition des traités et la demande du Conseil, la consultation mise en pratique par la propre initiative du Parlement sera ainsi appelée dans cette thèse la délibération d'initiative. Le premier type de consultation sera appelé la consultation obligatoire, et le deuxième la consultation facultative.

Une résolution, un avis et un rapport sont des résultats donnés par ces trois procédures de consultation. Étant un « texte voté par un organisme délibérant international dont la portée est d'autant plus variable que les statuts des organisations ne définissent pas toujours sa nature juridique »⁶¹, la résolution parlementaire est définie comme un texte voté par le Parlement, établi dans trois procédures distinctes. Dans le cas où une résolution est adoptée dans la procédure de consultation obligatoire, elle constituera un avis officiel des CE. La résolution parlementaire issue de trois procédures fait l'objet de la publication du Journal officiel des Communautés européennes (JOCE) et la communication pour les autres institutions. Dans la coutume parlementaire européenne, le rapport, un texte présenté par sa

⁶⁰ FURLER Hans, doc. 31, 1963, p. 19.

⁶¹ NAY Olivier, *Lexique de science politique : Vie et institutions politiques*, Paris : Dalloz, 2001, p. 492-493.

commission compétente pour prendre position sur une question posée, comprend en général cette résolution ainsi que l'exposé des motifs. Basé sur la résolution et le rapport établis dans les procédures de trois consultations, l'APE, puis le Parlement européen, met en valeur ses compétences.

Les hypothèses de travail

L'assemblée consultative du Conseil de l'Europe, créée en 1949, nantira l'APE pour les trois Communautés du mode de délégation des membres et de l'organisation de la discussion, ayant pour objectif de rassembler les opinions des États membres et de faciliter la négociation entre eux. Cette Assemblée n'a eu aucuns pouvoirs législatifs, budgétaires et de contrôle, ni la possibilité de l'introduction de l'élection au suffrage universel direct.

Ensuite, l'Assemblée commune de la CECA est créée le 18 avril 1951 à l'initiative de J. Monnet et R. Schuman. Ce qui la distingue de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe est le fait qu'elle dispose du pouvoir de contrôle sur la Haute Autorité et de la possibilité de mettre à exécution l'élection au suffrage universel direct. Certes, l'Assemblée commune n'a pas de pouvoir législatif, ni de pouvoir de délibération, mais elle prend coutume de présenter aux autres institutions ses avis en forme de résolution. Le nombre de ses avis est multiplié par trois fois de 1952 à 1957. Elle se transforme en 1958 en une Assemblée européenne unique pour les trois Communautés, la CECA, la CEE et la CEEA, attribuant une base de structure et de pouvoirs de la nouvelle Assemblée. C'est la raison pour laquelle la nouvelle Assemblée ressemble à bien des égards à l'Assemblée commune de la CECA, notamment la répartition des sièges, le mode de délégation des membres et la composition des commissions parlementaires.

En ce qui concerne la nouvelle Assemblée pour trois Communautés, elle a le pouvoir de contrôle sur les organes exécutifs, c'est-à-dire la Haute Autorité et la Commission, et la possibilité d'introduire l'élection au suffrage universel direct. Elle obtient un nouveau pouvoir : celui de délibération. L'avis parlementaire devient désormais obligatoire, mais seulement pour les questions limitées. En outre, elle obtient également le renforcement des pouvoirs budgétaires à partir desquels l'APE peut participer à la discussion de préparation du budget annuel des Communautés (Partie préliminaire).

Malgré la succession de la structure et des pouvoirs des Assemblées du Conseil de

l'Europe et de la CECA, l'APE, puis le Parlement européen, n'a pas disposé, en 1958, des pouvoirs substantiels, sauf celui de contrôle sur l'organe exécutif, et reste le plus défavorisé des institutions dans les Communautés. La plupart de ses pouvoirs sont consultatifs. Il y a pour cette raison des lacunes dans la fonction d'expression parce que le champ d'application du pouvoir de délibération est trop limité. Il en va de même pour le pouvoir de contrôle puisqu'il est définitif et irrévocable, donc presque impossible à mettre à exécution. Et, le pouvoir de contrôle budgétaire ne lui est attribué qu'aux années 70. Il y a un grand décalage entre ces principes et ces fonctions, ce qui est jusqu'alors l'apanage des parlements traditionnels, et ce que les fondateurs des Communautés souhaitent pour une Assemblée européenne.

C'est la raison pour laquelle le Parlement européen, « victime du déséquilibre institutionnel »⁶² selon l'expression de Georges Vedel, doyen de la faculté de droit de Paris et rapporteur du rapport Vedel présenté en 1972, « n'était jamais satisfait de son rôle secondaire »⁶³. Critiquant ses faibles pouvoirs, il se met à revendiquer l'amélioration et le renforcement des pouvoirs existants, voire l'instauration de nouveaux pouvoirs, notamment législatifs et budgétaires. Les avis en forme de résolutions basées sur les rapports lui servent de moyen de s'exprimer. Les revendications à travers les résolutions se multiplient et s'intensifient de plus en plus. Afin d'observer et d'examiner ces revendications, on va analyser l'évolution des résolutions basées sur les rapports. Les trois procédures distinctes, les consultations obligatoire et facultative et la délibération d'initiative, lesquelles s'appliquent aux questions différentes et ont ainsi un effet distinct, témoigne cette volonté du Parlement.

Le premier effort que le Parlement a fait est de mettre en place, conformément aux traités, ses pouvoirs attribués par les traités de Rome. Conformément aux traités, il devrait être informé de certaines activités communautaires et des documents nécessaires pour préparer un avis. Mais, il constate, d'une part, la lacune des informations ou la communication retardée de ces informations et, d'autre part, le manque de temps causé par l'abus de la consultation d'urgence par le Conseil ou la transmission de la demande d'un

⁶² *Rapport du groupe ad hoc pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement européen*, dit Rapport Vedel, Bruxelles : Office des publications officielles des Communautés européennes, *Bull CE*, Supplément 4/72, p. 30.

⁶³ URWIN Derek W., *The Community of Europe : A History of European Integration since 1945*, Londres ; New York : Longman, 1995, p. 166.

avis parlementaire au dernier moment. Quant à la consultation obligatoire, le Parlement doit être consulté par le Conseil avant que ce dernier prenne la décision. Cependant, le Conseil prend de temps à l'autre une décision sans demander un avis au Parlement, ce qui constitue la violation des traités. Ce qui conduit à observer comment le Parlement réagit face à ces problèmes à travers les documents parlementaires, par exemple les résolutions parlementaires basées sur les rapports. L'analyse des réactions et des revendications du Parlement en la matière sera utile.

En outre, dès le lendemain de sa création, souhaitant que ses avis soient acceptés par le Conseil, le Parlement essaie de chercher la possibilité d'exercer une pression non seulement sur le Conseil, mais aussi sur les autres institutions, y compris la Commission. N'ayant pas de moyen selon les traités de lier le Conseil à accepter ses avis, le Parlement saisit la voie politique à travers laquelle il critique le rejet de ceux par celui-ci ou le sollicite pour les accepter. En plus, il souhaite exercer une influence sur la Commission pour qu'elle fasse une intervention en sa faveur.

Le Parlement utilise même les moyens juridiques. Vis-à-vis des violations du Conseil qui néglige l'obligation de la consultation, le Parlement fait appel à la Cour de justice pour que la décision du Conseil prise sans consultation du Parlement soit rendue annulée. L'amélioration de la procédure de consultation est également réclamée. L'élargissement du champ d'application de cette procédure consultative et la consultation complémentaire, dit la reconsultation, surtout au cas où la Commission modifie sa proposition initiale sur laquelle le Parlement a déjà rendu son avis font l'objet de ses réclamations.

Il est allé à revendiquer l'instauration des nouveaux pouvoirs qui pourraient remettre en cause le déséquilibre institutionnel entre les trois institutions. Il revendique les droits de proposer des amendements et de refuser la position du Conseil, ce qui sera mis en place au nom de la procédure de coopération par l'AUE. Pour les questions des relations extérieures avec les pays tiers ou les institutions internationales, il souhaite avoir un pouvoir d'intervention qui aboutira en 1986 à l'avis conforme. Et, quant aux décisions de caractère législatif, il veut disposer d'un pouvoir d'approbation, ce qui aboutira plus tard à la codécision.

Ce qui est intéressant, ce sont les attitudes du Parlement envers les deux revendications différentes : l'une pour la amélioration des pouvoirs attribués par les traités de Rome, surtout les demandes d'être informé sur les documents nécessaires et d'être

consulté conformément aux traités, et l'autre pour le renforcement des pouvoirs ainsi que l'instauration des nouveaux qui ne sont pas prescrits par les traités et exigent par conséquent la révision des traités. Si le Parlement a eu une position différente pour ces deux revendications, on va voir les questions auxquelles le Parlement s'intéresse et pour lesquelles il essaie d'intervenir, de manière indirecte ou directe. En plus des actes et des attitudes du Parlement, on va également analyser l'influence des contextes économique, social et politique et les attitudes des autres institutions des Communautés et des États membres sur l'évolution des pouvoirs du Parlement (Partie première).

L'observation des revendications en matière budgétaire sera utile puisque c'est sur les pouvoirs budgétaires que le Parlement met la priorité. Initialement, il n'a qu'un pouvoir consultatif sur le budget des Communautés. Son premier souci est de mettre en place ces pouvoirs limités conformément aux traités, comme ce qui était pour les pouvoirs consultatifs en matières non budgétaires. Il demande ainsi d'être informé des documents nécessaires à temps. Au Conseil, il exige aussi que celui-ci doive respecter la consultation obligatoire conformément aux traités, espérant que la consultation en matière budgétaire sera élargie au-delà des traités. Sont alors revendiqués le renforcement de ces pouvoirs dans le cadre des traités existants, notamment par l'élargissement du champ d'application ainsi que l'accroissement de ses pouvoirs qui devraient être équivalents à ceux du Conseil. D'où les réformes budgétaires en 1970 et en 1975 qui ont les conséquences importantes, notamment la création des ressources propres, et l'instauration des pouvoirs de décharge et de l'approbation sur le projet de budget. En ce qui concerne les renforcements des pouvoirs budgétaires, on va examiner les revendications du Parlement ainsi que celles des autres institutions et la réaction des États membres. Ensuite, on va examiner, suite aux renforcements de ces pouvoirs dans les années 70, les conséquences apportées par ces réformes en matière budgétaire et sur les autres pouvoirs, notamment les pouvoirs législatifs.

À propos du pouvoir de contrôle sur l'organe exécutif dont le Parlement dispose depuis 1952, celui-ci conserve-t-il les attitudes similaires à celles concernant les pouvoirs législatifs et budgétaires ? En effet, étant donné que le pouvoir de contrôle sur la Commission a le caractère définitif et irrévocable, ce qui paraît une menace à l'organe exécutif, il y aurait plus de probabilité que le Parlement l'ait pris comme un moyen pour les autres objectifs, à savoir le renforcement de ses pouvoirs. Vu qu'il peut retirer sa motion de censure quand il le souhaite après qu'il l'a déposée, le Parlement dépose à plusieurs reprises

la motion de censure contre la Commission afin d'exercer une influence sur celle-ci. L'observation de ces objectifs entraînera une conséquence intéressante. On va voir aussi si l'observation sur les destinataires des questions orales et écrites ainsi que les questions posées pour l'heure des questions et sur les revendications envers les autres institutions que la trilogie confirmera cette hypothèse (Partie deuxième).

À la suite des analyses sur l'histoire de l'institution de la structure, de la composition et des pouvoirs du Parlement dans la partie préliminaire, de l'évolution des revendications concernant des pouvoirs non budgétaires et budgétaires dans les parties suivantes, on va observer les conséquences que l'on en a tirées, revenant aux questions que l'on a posées au début, à savoir la priorité donnée aux pouvoirs soit non budgétaires soit budgétaires et les raisons de celle-ci.

PARTIE PRÉLIMINAIRE

LA FORMATION PROGRESSIVE DES PROCÉDURES DÉCISIONNELLES DU PARLEMENT EUROPÉEN

*« Au vingtième siècle, il y aura une nation extraordinaire.
Cette nation sera grande, ce qui ne l'empêchera pas d'être libre.
Elle sera illustre, riche, pensante, pacifique, cordiale au reste de l'humanité. (...)
Elle sera plus que nation, elle sera civilisation ;
elle sera mieux que civilisation, elle sera famille. (...)
Elle s'appellera l'Europe au vingtième siècle, et aux siècles suivants,
plus transfigurée encore,
elle s'appellera l'Humanité ».*

- Victor Hugo
Introduction au *Paris-guide de l'exposition universelle de 1869*

Une Europe unie, un but que plusieurs grands savants et hommes politiques, engendre les organisations transnationales dont le Conseil de l'Europe, la CECA, l'UEO, la CEE et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEAA ou Euratom). Chaque fois l'Europe prend son élan vers cet objectif collectif, une Assemblée est mise en place, dotée des compétences et les structures plus ou moins similaires.

Issu d'un compromis de deux courants, les fédéralistes et les unionistes, sont créés en 1949 le Conseil de l'Europe et son Assemblée consultative. Cette première Assemblée européenne, le rêve des fédéralistes, était néanmoins un demi-succès, en dépit de l'importance économique et politique du Conseil de l'Europe. Elle n'est pas capable de satisfaire les demandes des fondateurs du Conseil de l'Europe ou des fédéralistes envers la première institution transnationale, puisqu'elle n'est qu'une assemblée générale dont l'objectif est de rassembler les opinions des États membres et de faciliter la négociation entre eux. C'est la raison pour laquelle elle n'a guère de pouvoirs législatifs, ni de pouvoirs budgétaires, encore moins la possibilité d'introduire l'élection au suffrage universel direct, ou encore le pouvoir de contrôle sur les autres institutions (Chapitre I).

L'Assemblée commune de la CECA, première Communauté européenne initiée par J. Monnet et R. Schuman se constitue comme une première Assemblée de la Communauté européenne qui dispose d'une partie des pouvoirs parlementaires substantiels et effectifs. Ce qui est le plus intéressant est l'attribution de certains des pouvoirs parlementaires à l'Assemblée commune, surtout le pouvoir de contrôle sur l'organe exécutif. La possibilité de mettre en pratique l'élection au suffrage universel direct est également ouverte à la nouvelle Assemblée. Certes, le pouvoir de délibération ne lui était pas, conformément au traité de la CECA, attribué. Néanmoins, mettant en pratique la présentation de ses avis, l'Assemblée commune s'habitue à émettre, de sa propre initiative ou à la demande du Conseil, ses avis devant les autres institutions. Elle s'efforce, dans ce cadre-ci, d'améliorer et, même parfois, de renforcer ses compétences, ce qui ne s'est pas pourtant réalisé avant la signature des traités de Rome (Chapitre II).

L'échec des projets de la Communauté européenne de défense (CED) et de la Communauté politique européenne offre une occasion de relancer l'intégration européenne et de créer l'UEO. Mais, la nouvelle organisation est beaucoup moins supranationale que les autres. De même pour son Assemblée et ses pouvoirs (Chapitre III).

C'est dans tel contexte que les pays européens relancent, de nouveau, à l'initiative des

pays du Benelux et de J. Monnet, l'intégration européenne. Les deux projets qui divergent, l'un soutenu par la France pour une Communauté sectorielle de l'énergie, l'autre par les pays du Benelux favorable à une nouvelle Communauté du marché commun, se rencontrent à mi-chemin, c'est-à-dire par la création de deux nouvelles Communautés en même temps. En ce qui concerne son Assemblée, la mise en place d'une nouvelle Assemblée pour les nouvelles Communautés était en discussion. Néanmoins, ce projet étant écarté, l'APE unique est désormais créée pour les trois Communautés, la CEE, l'Euratom et la CECA (Chapitre IV).

Chapitre I

La structuration initiale d'une Assemblée européenne :

Le Conseil de l'Europe

Après la deuxième guerre mondiale, l'espoir de l'intégration européenne est nourri, d'une part, par les mouvements fédéralistes qui rêvent des États-Unis d'Europe et, d'autre part, par les États-Unis qui offrent l'aide financière aux pays européens au nom du plan Marshall. En dépit de la scission entre les fédéralistes et les unionistes, les pays européens veulent chercher un moyen de résoudre deux problèmes : la crise économique et prévenir la guerre dans le futur. Encouragé par la création de l'Union occidentale et de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), le Conseil de l'Europe est créé, le 5 mars 1949, à l'initiative de Georges Bidault, ministre français des affaires étrangères, et R. Schuman (I).

L'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, première Assemblée européenne, demeure, avant sa création, un objectif de la discussion des pays européens. Non seulement le décalage entre les fédéralistes et les unionistes, mais aussi la différente attitude entre la France et la Belgique qui sont favorables à l'intégration européenne et le Royaume-Uni et les Pays-Bas qui sont hésitants constituent un obstacle. Le compromis des pays européens, surtout entre les français et les anglais, est inévitable en sorte que les compétences de l'Assemblée consultative se réduisent au minimum (II).

C'est la raison pour laquelle l'Assemblée consultative, composée des délégués des dix États membres dont le mode de sélection est choisi par chaque pays, ne dispose que d'une fonction consultative. Son pouvoir reste très limité, donc parfois symbolique. Néanmoins, elle offre aux autres organisations européennes futures qui disposent des Assemblées européennes, notamment l'Assemblée commune de la CECA et l'APE de la CEE, une structure de base et sert enfin à ouvrir l'histoire de « laboratoire d'idées » en Europe⁶⁴ (III).

⁶⁴ SCHUMAN R., *op. cit.*, p. 133.

I. La création d'une première Assemblée européenne

Dans les années 40, les pays européens sont face à une nouvelle situation. On constate, à l'intérieur de l'Europe, l'agrandissement de l'aspiration des fédéralistes, confirmées par plusieurs congrès internationaux, notamment celui de La Haye, et, à l'extérieur, la demande des États-Unis d'une garantie collective pour l'attribution optimale du soutien financier du plan Marshall. La nécessité de prévenir la guerre et résoudre la crise économique conduit à l'instauration des nouvelles organisations européennes, surtout l'OECE pour l'économie et l'Union européenne pour la défense.

Le traité de Bruxelles pour la collaboration en matière économique, sociale, culturelle et de légitime défense collective est signé, le 17 mars 1948, par la France, le Royaume-Uni et les pays du Benelux. Ce qui crée l'Union occidentale qui sera modifiée et complétée par les protocoles signés à Paris, en 1954, et qui aboutira à l'UEO. Et, l'OECE est signée, le 16 avril 1948, par les 17 pays⁶⁵, ayant pour but de redresser l'économie européenne, de contrôler la production et le stock, et d'installer le taux de change équilibré à travers la bonne surveillance des aides financières dans le cadre du plan Marshall⁶⁶. Ces nouvelles organisations internationales ne disposent pas d'une Assemblée européenne puisqu'elles ne sont que les organisations transnationales.

À l'initiative de deux fédéralistes français des NEI, Georges Bidault et R. Schuman qui lui succède, le gouvernement français accepte⁶⁷ d'approuver le projet de l'Union économique et douanière qui envisage d'instaurer une Assemblée européenne⁶⁸. Suite au compromis entre le Royaume-Uni qui s'y oppose et les autres, dix pays⁶⁹ signent, le 5 mai

⁶⁵ L'Autriche, la Belgique, le Danemark, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, et la Turquie. L'Allemagne s'y aussi présentée via les trois commandements d'occupation à l'Ouest.

⁶⁶ Sur le contexte économique et politique, voir COURTY Guillaume et DEVIN Guillaume, *La construction européenne*, Collection Repères, Paris : La Découverte, 2001, p. 10-12.

⁶⁷ Trois raisons sont derrière cette approbation : pour satisfaire l'opinion publique et les demandes des États-Unis, et pour régler le problème de l'Allemagne. BITSCH Marie-Thérèse, 2008, *op. cit.*, p. 49.

⁶⁸ BITSCH M.-T., « Le rôle de la France dans la naissance du Conseil de l'Europe », in POIDEVIN Raymond (dir.), *Histoire des débuts de la construction européenne : mars 1948-mai 1950*, Actes du colloques de Strasbourg, les 28-30 novembre 1984, Bruxelles : 1986, p. 165-198.

⁶⁹ Cinq pays du Traité de Bruxelles : la Belgique, la France, la Grande-Bretagne, le Luxembourg, les Pays-Bas. Et, cinq nouveaux pays : le Danemark, l'Irlande, l'Italie, la Norvège et la Suède. La Grèce, l'Islande et la Turquie assistent aux travaux de l'Assemblée consultative à partir du 8 août 1949, la République fédérale allemande (RFA) commence à y assister en tant que pays associé le 8 août 1950 et l'Allemagne de l'Ouest s'y adhère le 2 mai 1951. Plus tard, l'Autriche (en 1956), la Chypre (en 1961), la Suisse (en 1963), la Malte (en 1965), le Portugal (en 1976), l'Espagne (en 1977) y joindront.

1949, le traité de Londres pour créer le Conseil de l'Europe. La nouvelle organisation a pour objectif de « réaliser une union plus étroite » dans le domaine économique, social, culturel, scientifique, administratif, et de développer les droits de l'homme et des libertés fondamentales, sauf la défense, le domaine de la CED et de l'UEO plus tard.

Le Conseil de l'Europe dispose de deux institutions : un Comité des ministres composé des ministres des affaires étrangères ; une Assemblée consultative, la première assemblée européenne composée des délégués des parlements ou des gouvernements nationaux. La nouvelle Assemblée joue désormais un rôle de « caisses de résonance »⁷⁰.

II. La structure et les compétences

L'Assemblée consultative européenne du Conseil de l'Europe s'acquitte, aux pays européens, de la réunion de discuter des questions communes. Néanmoins, elle est « un demi-échec »⁷¹, aux yeux des fédéralistes, surtout R. Schuman, parce que ses compétences sont réduites par rapport au projet initial du congrès de La Haye lequel envisageait de lui attribuer plus de compétences. D'après un mémorandum du congrès de La Haye, l'Assemblée européenne, composée des membres élus par les parlements des pays participants, aurait été dotée du pouvoir d'exprimer les avis et la volonté des peuples européens⁷². Cette intention est concrétisée par le mémorandum du 18 août 1948, adoptée lors de la rencontre des cinq pays, signataires du traité de Bruxelles pour créer la nouvelle Assemblée qui aura la fonction d'assumer un rôle de délibération, d'examiner les mesures pratiques à assurer l'intégration politique et économique, d'étudier les problèmes constitutionnels, économiques et sociaux, d'étudier les méthodes propres, d'adopter une Charte des droits de l'homme, d'établir le projet d'une Cour de justice européenne, et de faire les recommandations utiles aux États membres⁷³.

Or, il y a la divergence entre les trois parties, les pays favorables à ce projet comme la

⁷⁰ MANZANARÈS Henri, *Les Assemblées du Conseil de l'Europe et de l'Union de l'Europe occidentale*, Paris : Berger-Levrault, 1969, p. 15.

⁷¹ BITSCH M.-T., 2008, *op. cit.*, p. 45-46 ; SIDJANSKI D., *op. cit.*, p. 52.

⁷² Articles 1 et 2 du *Mémorandum du Comité international de coordination sur l'Assemblée européenne (le 18 juillet 1948)*.

⁷³ Article 2 du *Mémorandum du Comité International pour l'Unité Européenne : Assemblée européenne (le 18 août 1948)*.

France et la Belgique, les pays défavorables comme le Royaume-Uni qui considère l'Union occidentale comme suffisant et les pays hésitants qui sont à moitié convaincus, comme les Pays-Bas⁷⁴. Suite à plusieurs rencontres dans le cadre du Conseil consultatif de l'Union occidentale⁷⁵ et du Comité d'études pour l'UE⁷⁶, les Pays-Bas⁷⁷ et de la Grande-Bretagne⁷⁸ prononcent l'accord pour la création du Conseil de l'Europe et son Assemblée. Depuis, le Danemark, l'Irlande, l'Italie, la Norvège et la Suède reprennent la suite⁷⁹.

Conformément au Statut du Conseil de l'Europe, l'Assemblée consultative a un mode de répartition des sièges déterminé selon la taille des États et un pouvoir consultatif.

Assemblée consultative du Conseil de l'Europe	
Date de signature	Le 5 mai 1949
États membres	10
Pouvoir	Pouvoir consultatif
Composition	Représentants désignés par chaque gouvernement selon la procédure adoptée ⁸⁰
Répartition des sièges	Belgique : 6 Danemark : 4 France : 18 Irlande : 4 Italie : 18 Luxembourg : 3 Pays-Bas : 6 Norvège : 4 Suède : 6 Royaume-Uni : 18 Total : 87

⁷⁴ *Note française en réponse à la note britannique du 7 septembre 1948, le 1^{er} octobre 1948*, Document n° A/78, Londres : Commission permanente du Traité de Bruxelles, Archives historiques de l'Union européenne, Florence, Villa Il Poggiolo.

⁷⁵ *Compte rendu de la troisième session du Conseil consultatif du Traité de Bruxelles, Paris : 25-26 octobre 1948*, Document n° A/104, Londres : Commission permanente du Traité de Bruxelles, 1948, p. 7, Archives historiques de l'Union européenne, Florence, Villa il Poggiolo.

⁷⁶ *Document de travail*, 1^{ère} séance plénière du Comité d'études pour l'Union européenne, le vendredi 26 novembre 1948.

⁷⁷ *Déclaration du délégué des Pays-Bas (5^e Séance plénière, le 18 janvier 1949)*, Document Europe n° 9, Paris : Comité d'études pour l'Union européenne, 1949, Archives historiques du Conseil de l'Europe, Strasbourg, p. 3.

⁷⁸ *Projet d'accord sommaire d'un Conseil de l'Europe, le 18 janvier 1949*, Archives historiques de l'Union européenne, Florence, Villa Il Poggiolo. ; *Compte rendu de la quatrième session du Conseil consultatif du Traité de Bruxelles, Londres : 27-28 janvier 1949*, Document A/153, Londres : Commission permanente du Traité de Bruxelles, 1949, p. 11.

⁷⁹ *Note du secrétaire général du Conseil de l'Europe : projet d'invitation à participer à la conférence préparatoire, le 25 février 1949*, Document n° A/184., Londres : Commission permanente du Traité de Bruxelles, 25. 02. 1949., Archives historiques de l'Union européenne, Florence, p. 2.

⁸⁰ C'est modifié le 22 mai 1951 que représentants de chaque membre sont élus par son Parlement ou désignés selon une procédure fixée par celui-ci.

Motion de censure	de	Non
-------------------	----	-----

Tableau 1) La structure et pouvoirs de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe⁸¹.
Source) Le statut du Conseil de l'Europe (Chapitre V – Assemblée consultative).

La première compétence de l'Assemblée consultative est la délibération, conformément à l'article 23 (a) du statut du Conseil de l'Europe : « l'Assemblée Consultative délibère et peut formuler des recommandations sur toute question répondant au but et rentrant dans la compétence du Conseil de l'Europe ». Quant à la révision du statut du Conseil de l'Europe, l'Assemblée consultative a le droit d'examiner l'amendement, déposé soit par le Comité des ministres, soit par l'Assemblée elle-même⁸². En matière budgétaire, l'Assemblée n'a pas le droit d'examiner le projet de budget, ni les dépenses extrabudgétaires, ce qui appartient à part entière au Comité des ministres⁸³. De même pour les dépenses extrabudgétaires.

Les membres de l'Assemblée sont délégués par le gouvernement selon la procédure adoptée par chaque État membre⁸⁴. Les représentants doivent travailler pour les intérêts collectifs de la communauté européenne, pas uniquement pour les intérêts de leurs propres pays. Ce principe est complété, en 1958, par la modification de la répartition des sièges non plus selon la nationalité, mais selon les partis politiques dans lesquels les députés du même groupe politique se positionnent selon l'ordre alphabétique⁸⁵. Cela empêche effectivement les députés de la même nationalité de partager librement, au cours de la session, les avis⁸⁶. La mise en place de ce principe est constatée par le fait que les députés issus d'un pays ne votent pas toujours de la même manière⁸⁷. Ainsi, l'Assemblée devient, d'après l'expression de R. Schuman, un « laboratoire d'idée »⁸⁸ et « le porte-parole »⁸⁹ des peuples européens.

Or, l'Assemblée consultative n'est qu'un « organe délibérant » qui « discute » seulement, n'ayant même pas le droit d'organiser son ordre du jour. Elle fait « un premier

⁸¹ Le chapitre V dédié à l'Assemblée consultative, *le statut du Conseil de l'Europe*.

⁸² Article 41 (a) du *Statut du Conseil de l'Europe*.

⁸³ Article 20 (d) et 38 (d) du *Statut du Conseil de l'Europe*.

⁸⁴ Article 25 (a) du *Statut du Conseil de l'Europe*.

⁸⁵ Conseil de l'Europe, *L'Assemblée parlementaire : procédure et pratique*, Strasbourg : Conseil de l'Europe, 1969, p. 55, 109. ; LINDSAY Kenneth, *Vers un parlement européen*, Strasbourg : Secretariat of the Council of Europe, 1958, p. 78.

⁸⁶ Sur la désignation et les résultats de votes des députés, Lindsay Kenneth, *op. cit.*, p. 78-82.

⁸⁷ ROBERTSON A. H., *European Institutions: co-operation, integration, unifications*, The Library of World Affairs Collection, n° 44: European Institutions, Londres : Stevens and Sons Limited, 1959, p. 64.

⁸⁸ SCHUMAN R., *op. cit.*, p. 133.

⁸⁹ ROBERTSON A. H., *op. cit.*, p. 66.

pas symbolique, mais trop limité »⁹⁰, et devient ainsi « un simple lieu de débat et non de contrôle »⁹¹. Elle demeure loin de ce qu'espèrent les fédéralistes qui constituent, à cette époque-là, deux tiers des membres de l'Assemblée. C'est la raison pour laquelle, en désignant P.-H. Spaak, chef du gouvernement belge, comme le président, l'Assemblée tente de « secouer la tutelle du Comité des ministres »⁹². Elle souhaite fixer elle-même son propre ordre du jour, dégageant la liste proposée par le Comité, établir un Conseil économique, et mettre l'OECE sous son autorité. Mais, la plupart de ses résolutions sont repoussées par le Comité des ministres, sauf sa recommandation relative aux droits de l'homme.

Au début des années 50, quelques améliorations sont apportées. L'Assemblée obtient, en 1950, le droit d'aborder de nouvelles questions de défense et à organiser des problèmes de sécurité. De surcroît, la révision du statut de mai 1951 permet à l'Assemblée de modifier son ordre de jour même en cours de session (article 23 amendé), de faire sélectionner les représentants par les Parlements nationaux (article 25 amendé), de permettre à son président d'avoir l'initiative d'ouvrir les sessions extraordinaires (article 34 amendé). La révision de décembre 1951 lui donne l'augmentation du nombre des membres à 132 (Article 26 amendé), et la révision de mai 1953 précise les conditions du mandat des représentants (article 25 amendé)⁹³. D'ailleurs, elle réclame, en 1973, la modification de l'appellation, mais ce n'est qu'en février 1994 que le Comité des ministres décide d'accepter la dénomination « Assemblée parlementaire » dans tous les documents du Conseil de l'Europe. Plus, encore, les autres tentatives sont poursuivies par l'initiative des fédéralistes de l'UEF pour rendre au Conseil de l'Europe des pouvoirs réels, mais elles n'aboutissent pas pour plusieurs raisons dont la création des autres organisations dont la CECA.

⁹⁰ COSTA O., *op. cit.*, p. 21.

⁹¹ SPIERENBURG Dirk et POIDEVIN Raymond, *Histoire de la Haute Autorité de la CECA : une expérience supranationale*, Bruxelles : Bruylant, 1993, p. 2.

⁹² GERBET P., 2007, *op. cit.*, p. 68.

⁹³ Conseil de l'Europe, *op. cit.*, p. 119.

Chapitre II

La formation des procédures décisionnelles pour une Assemblée européenne : L'Assemblée commune de la CECA

Suite à la création du Conseil de l'Europe, voit le jour une nouvelle Communauté européenne : la CECA. Basée sur la déclaration de R. Schuman, présentée le 9 mai 1950, la CECA a pour objectif d'éliminer le risque d'une autre guerre future, de garantir la paix et de promouvoir l'économie. Vu que persiste la divergence entre les deux parties, l'une pour l'intégration européenne et l'autre pour la simple coopération transnationale, l'approche sectorielle pour le contrôle commun sur certains matériaux est appropriée et opportune pour satisfaire tous les pays participants. Le charbon et l'acier, matériaux qui s'utilisent à cette époque-là pour la guerre, sont choisis pour la nouvelle organisation européenne. La CECA, première Communauté européenne, est ainsi signée le 18 avril 1951 et entrée en vigueur le 23 juillet 1952. La CECA sert, depuis lors, d'un nouveau moyen de « rassemblement des nations européennes » et contribue à la réalisation des idées d'une Europe unie (I).

L'Assemblée commune a été l'une des quatre institutions de la CECA. Dans le cadre structurel, elle a à peu près la même structure que l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe. La plus grande différence est l'instauration du pouvoir de contrôle sur l'organe exécutif qui sert, d'après R. Schuman, de la sanction suprême. Dans le domaine budgétaire, une partie du pouvoir de décision appartient désormais à l'Assemblée à travers son président qui prend la décision en la matière en tant que l'un des membres de la Commission des présidents. De surcroît, la mise en place de l'élection au suffrage universel direct constitue une de ses particularités, malgré le fait qu'aucun État membre ne l'adopte (II).

Depuis sa création, l'Assemblée commune est mise en fonction par la présentation de ses avis. L'analyse des rapports adoptés montre que la délibération de l'Assemblée est mise en pratique et progresse de manière considérable. Les rapports qui ne sont que 7 en 1953 sont multipliés par plus de trois en 1957. De même pour les commissions parlementaires qui sont de plus en plus nombreuses. Les rapports de ces commissions témoignent non seulement le développement dynamique, mais également l'évolution des intérêts de la

Communauté (III).

Malgré de nouveaux pouvoirs, la déception persiste. En effet, dans la tête des fondateurs de la CECA dont J. Monnet, l'Assemblée commune n'a occupé qu'une place secondaire, en tant qu'institution de contrôle et de surveillance. D'où les revendications concernant l'amélioration et le renforcement des pouvoirs et l'instauration des nouveaux. Pour l'efficacité du pouvoir de contrôle, l'Assemblée commune espère l'améliorer par l'établissement des bonnes relations avec les autres institutions de la Communauté et les États membres. Pour les pouvoirs budgétaires, elle réclame l'élargissement du droit d'être informé. Ces espérances conduisent l'Assemblée à revendiquer, lors de la discussion sur le projet de la CEE et de la CEEA, le contrôle démocratique effectif (IV).

I. La création de la première communauté européenne

Les années 1949 et 1950 sont marquées par la montée de tension provoquée par la guerre froide dans laquelle on assiste au germe de la division de l'Allemagne en deux États, à la mise en place progressive de l'Union soviétique, à la prise de pouvoir par les communistes en Chine et à la course aux armements entre les deux blocs⁹⁴. À l'intérieur de l'Europe, la relance de l'économie et la solution de la question de la Sarre sont exigées. Hors de l'Europe, les États-Unis pressent R. Schuman de prendre une initiative pour résoudre de manière pacifique le problème de la RFA dont la condition préalable est la réconciliation entre la France et l'Allemagne. Constatant le fait que les organisations existantes⁹⁵ ne sont pas capables de le faire, le ministre français et J. Monnet décident de chercher eux-mêmes une nouvelle solution.

La déclaration de R. Schuman, préparée avec la collaboration de J. Monnet, est proclamée le 9 mai 1950. Le but final de son projet est de construire « une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix » par « l'établissement de bases communes de développement économique », notamment « la mise en commun des

⁹⁴ La CECA n'a, au début, quasiment aucun lien avec le Mouvement européen et ainsi n'est pas objet de discussion des fédéralistes, ce qui est contraire au cas du Conseil de l'Europe. BITSCH M.-T., 2008, *op. cit.*, p. 89.

⁹⁵ L'OECE est entrée en demi-sommeil et n'a pas pu dynamiser et créer un véritable marché commun. Et, le Conseil de l'Europe est considéré comme une simple rencontre ministérielle. En ce qui concerne le problème de la défense, l'OTAN n'est en principe qu'organisation militaire et est dépendante des États-Unis, l'Allemagne étant exclue de cette organisation. GERBET P., 1987, *op. cit.*, p. 56.

productions de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront »⁹⁶. R. Schuman prévoit l'instauration de quatre institutions⁹⁷ : une Haute Autorité composée par les personnalités indépendantes ; une Assemblée commune des parlementaires élus par les parlements nationaux ; un Conseil spécial par les ministres des États membres ; une Cour de justice par les personnalités indépendantes.

Devant le projet de R. Schuman, les réactions des pays sont diverses. La France⁹⁸, l'Allemagne⁹⁹, l'Italie¹⁰⁰ et les États-Unis¹⁰¹ sont favorables à cette déclaration alors que les pays du Benelux hésitent par souci de se protéger contre les grands pays, notamment le couple franco-allemand¹⁰², et que le Royaume-Uni est mécontent de ne pas avoir été informé avant la déclaration et, en plus, reste toujours hostile aux projets supranationaux¹⁰³. La signature du traité le 18 avril 1951 à Paris instituant la CECA par l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas, fait ainsi l'objet de critiques des pays pro-européens. Dans les débats sur la ratification au sein des parlements nationaux, on peut relever diverses critiques contre les institutions européennes selon lesquelles la Haute Autorité est « autocratique », que l'Assemblée est « sans pouvoir » qui ne pourrait pas renverser la Haute Autorité, et que la Cour de justice doit être dotée de pouvoirs de révision économique, et contre la structure de la CECA du fait du risque de « bureaucratisation »¹⁰⁴.

⁹⁶ *Déclaration de Robert Schuman (Paris, 9 mai 1950)*, Bruxelles : Médiathèque centrale de la Commission européenne,

⁹⁷ *Mémoire sur les rapports entre les institutions prévues par le plan Schuman et le Conseil de l'Europe, le 14 août 1950*, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Archives Jean Monnet.

⁹⁸ Sauf les hésitations des socialistes et des communistes. « La France vendue pour la guerre » et « Nouvelle trahison, nouveau pas vers la guerre », *L'Humanité*, le 10 mai 1950.

⁹⁹ Konrad Adenauer montre une grande satisfaction en adressant une lettre à R. Schuman. Voir les journaux allemands : « La région de la Ruhr reste dans l'expectative », *Süddeutsche Zeitung*, le 11 mai 1950 ; « Union Ruhr-Lorraine », *Die Welt*, le 11 mai 1950 ; « Manager au lieu de politicien : l'Europe est révolutionnée », *Die Zeit*, le 18 mai 1950.

¹⁰⁰ Cherchant une place imposante dans la discussion sur le projet, l'Italie opte pour le projet français. Voir aussi *Discours d'Alcide de Gasperi : « Une volonté politique européenne » – Strasbourg, le 10 décembre 1951*, Bruxelles : Médiathèque centrale de la Commission européenne.

¹⁰¹ *Mémoire américain concernant la proposition Schuman, le 16 mai 1950*, Archives historiques des Communautés européennes, Florence ; Villa Il Poggiolo. ; *Aide-mémoire des États-Unis sur le plan Schuman, le 8 novembre 1950*, Luxembourg : Archives Nationales du Luxembourg.

¹⁰² La construction de la bonne relation franco-allemande constitue une question essentielle pour le futur Europe. COURTY G., *op. cit.*, p. 22.

¹⁰³ *Message de l'Ambassade britannique à Paris au gouvernement français, le 26 mai 1950*, Luxembourg : Archives nationale du Luxembourg. ; « Communiqué britannique sur le plan Schuman, le 3 juin 1950 », dans *Notes et études documentaires*, 1950, n° 1339.

¹⁰⁴ MASON Henry Lloyd, *The European coal and steel community : experiment in supranationalism*, The Hague : Nijhoff, 1955, p. 22.

En dépit de certaines oppositions, la CECA est entrée en vigueur le 23 juillet 1952.

En ce qui concerne l'Assemblée commune, les parlements nationaux, notamment le *Bundestag* reprochent l'impossibilité de la mise à exécution de la motion de censure et l'incapacité de l'Assemblée commune dans la procédure décisionnelle de la Communauté. Par exemple, Carlo Schmid, député allemand socialiste, trouve trop rigide le critère de deux tiers des voix exprimées, lequel empêche de réaliser une véritable Assemblée démocratique et souveraine¹⁰⁵ et Hermann Veit, député allemand du parti socialiste, reproche également l'impuissance de l'Assemblée commune qui ne peut pas intervenir sur les projets de la Haute Autorité¹⁰⁶.

Le traité était ratifié, la Haute Autorité est mise en fonction, le 10 août 1952, sous la présidence de J. Monnet, et son Assemblée commune, le 11 septembre 1952¹⁰⁷, sous la présidence de P.-H. Spaak.

II. Une Assemblée dotée des nouveaux pouvoirs

L'instauration de l'Assemblée commune de la CECA est particulièrement significative puisque celle-ci dispose, pour la première fois, des pouvoirs parlementaires substantiels, et qu'elle servira plus tard d'« un droit coutumier »¹⁰⁸ à l'APE de la CEE et de la CEEA. Fondée sur le « caractère supranational » ou « fédéral »¹⁰⁹, elle a été mise en fonction, en 1952, en tant qu'organe de la représentation et de la délibération des citoyens de six États membres.

	Assemblée commune de la CECA ¹¹⁰
Date de signature	Le 18 avril 1951
États membres	6
Pouvoirs	Pouvoir consultatif et pouvoir de contrôle sur l'organe exécutif
Composition	Les députés délégués

¹⁰⁵ *Sitzungsbericht*, Bundestag, le 12 juillet 1951, p. 6513-6515. Cité par MASON H. L., *op. cit.*, p. 23-24.

¹⁰⁶ *Sitzungsbericht*, Bundestag, le 10 janvier 1952, p. 7728. Cité par MASON H. L., *op. cit.*, p. 24.

¹⁰⁷ *Allocutions prononcées par M. Jean Monnet*, septembre 1952, p. 17-30.

¹⁰⁸ MARGULIES Robert, *Rapport fait au nom de la commission de l'administration de l'Assemblée parlementaire européenne et du budget des Communautés sur le projet d'état prévisionnel des dépenses administratives et des ressources de l'Assemblée Parlementaire Européenne*, doc. 42, 1959, p. 2.

¹⁰⁹ *Allocution de Jean Monnet*, La première séance de la Haute Autorité, Luxembourg, le 10 août 1952.

¹¹⁰ Traité de Paris signé le 18 avril 1951.

	par les Parlements nationaux, une fois par an, avec la possibilité du suffrage universel direct selon la procédure fixée par chaque pays.	
Répartition des sièges	Allemagne	18
	Belgique	10
	France	18
	Italie	18
	Luxembourg	4
	Pays-Bas	10
	Total :	78
Motion de censure	Oui	

Tableau 2) La structure et les pouvoirs de l'Assemblée commune de la CECA.
Source) Le traité instituant la CECA (Chapitre 2 – De l'Assemblée).

Ce qui est le plus remarquable est l'attribution du pouvoir de contrôle sur l'organe exécutif à l'Assemblée commune, conformément à l'article 24 du traité de la CECA qui est le suivant, car les autres Assemblées internationales n'en disposent pas en raison d'un impact irréductible de ce pouvoir.

« L'Assemblée procède, en séance publique, à la discussion du rapport général qui lui est soumis par la Haute Autorité.
L'Assemblée, saisie d'une motion de censure sur le rapport, ne peut se prononcer sur ladite motion que trois jours au moins après son dépôt et par un scrutin public.
Si la motion de censure est adoptée à une majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des membres qui composent l'Assemblée, les membres de la Haute Autorité doivent abandonner collectivement leurs fonctions. (...) ».

Le droit de protester contre la Haute Autorité, pouvoir traditionnel des parlements nationaux, n'est pas le résultat de la discussion impromptue. C'est R. Schuman qui exige, dans le discours du 10 août 1950, que « l'Assemblée supranationale politique » dispose du pouvoir de « la sanction suprême » avec lequel elle approuve ou rejette le rapport présenté par l'Autorité¹¹¹. Au cas du rejet, les membres de la Haute Autorité est obligée de démissionner.

Cependant, ce pouvoir de contrôle reste symbolique attendu qu'il n'est mis en exécution que dans les conditions très strictes. D'abord, l'Assemblée peut présenter sa motion de censure uniquement lors de l'examen d'un rapport annuel présenté par la Haute Autorité, et doit la déposer dans la limite de trois jours après le dépôt de rapport. D'ailleurs,

¹¹¹ « Discours de Robert Schuman », *Conseil de l'Europe-Assemblée consultative, Compte-rendu, Deuxième session. 7 au 28 août 1950*, Tome I, Séances 1 à 12, 1950, p. 94-99.

il faut obtenir deux tiers des voix exprimées ou la majorité absolue. Le problème fondamental est dans le fait que ce contrôle parlementaire a le caractère *ex post facto*, ce qui signifie que l'Assemblée ne peut pas intervenir avant ou au cours des activités de la Haute Autorité¹¹².

Afin de compléter ses pouvoirs, l'Assemblée s'attribue les pouvoirs supplémentaires, par son règlement, comme le droit de présenter les résolutions relatives aux questions qu'elle souhaite examiner¹¹³, et le pouvoir de poser les questions à la Haute autorité¹¹⁴. Quant au dernier, la Haute Autorité peut y répondre par l'oral ou par l'écrit, mais n'est pas obligée d'y réagir. Ainsi, elle reste muette dans la plupart des cas sur les questions parlementaires.

L'introduction du nouveau mode de délégation des membres de l'Assemblée est aussi remarquable. Conformément à l'article 21 du traité, est désormais possible l'élection au suffrage universel direct par laquelle les citoyens européens sont appelés à choisir leurs propres représentants européens. Pourtant, l'application de ce mode n'étant pas obligatoire, chaque État membre peut choisir un des modes de désignation : la sélection par son gouvernement ou par son parlement national ; le suffrage universel direct. Par conséquent, aucun État membre ne l'adopte. C'est pourquoi le nouveau mode de délégation est considéré comme « maladroit et peu crédible » par les fédéralistes qui estiment que les États membres ne l'introduiront pas, au moins, à moyen terme¹¹⁵.

En matière budgétaire, les états prévisionnels qui regroupent l'état prévisionnel pour les dépenses de chaque institution sont arrêtés, conformément à l'article 78 du traité de la CECA, par la Commission des présidents à laquelle l'Assemblée commune est représentée par son président et a donc une voix sur quatre. Sur les dépenses de la Communauté, l'Assemblée est saisie « d'une manière indirecte par l'intermédiaire du rapport annuel de la Haute Autorité »¹¹⁶. Mais, elle ne peut pas y intervenir à temps dans les questions budgétaires de manière efficace. En effet, ce n'est pas le problème de l'Assemblée, mais celui de la CECA parce que « la Communauté n'a pas de budget » substantiel, souligne Paul Reuter, professeur de droit à l'université de Paris, vu que « non seulement le terme même

¹¹² ROBERTSON A. H., *op. cit.*, p. 119.

¹¹³ Article 26 du Règlement de l'Assemblée commune de la CECA.

¹¹⁴ Article 25 du Règlement de l'Assemblée commune de la CECA.

¹¹⁵ COSTA O., *op. cit.*, p. 24.

¹¹⁶ Article 78, §4 et §6 du traité instituant la CECA. FURLER H., *Rapport*, doc. 31, 1963, p. 19.

fait défaut, mais les règlements traditionnelles du droit budgétaire ne semblent pas être rigoureusement imposées à la Communauté »¹¹⁷. C'est la raison pour laquelle est constatée la remarque critique que son pouvoir financier est loin du contrôle budgétaire des parlements nationaux¹¹⁸.

III. La mise en fonction de l'Assemblée commune

Dès l'ouverture, l'Assemblée se met à constituer sa structure : les groupes politiques. Insistant sur la nécessité de s'organiser selon les affinités politiques¹¹⁹, l'Assemblée commune détermine, le 16 juin 1953, les conditions en la matière dans l'article 34 du son règlement intérieur¹²⁰ en sorte que la constitution des trois groupes politiques est déclarée les 20 et 23 juin 1953¹²¹. En avril 1954, voient le jour le groupe démocrate-chrétien avec 39 adhérents, le groupe socialiste avec 23 adhérents, et le groupe des libéraux et apparentés avec 11 adhérents. Quatre ex-gaullistes et un libéral des Pays-Bas sont encore hors de la constitution des groupes politiques¹²². Trois groupes politiques sont financés à titre de participation aux frais de secrétariat¹²³. La constitution des groupes politiques modifie la coutume parlementaire européenne. Dès le 16 juin 1953, les députés s'installent, pour la première fois, dans l'hémicycle de Strasbourg, selon leurs inclinations politiques, pas selon leurs nationalités, ni l'ordre alphabétique de noms qui était le cas d'auparavant. À travers ces évolutions, les groupes politiques ont la possibilité d'être « les premiers indices de la formation de doctrines politiques à l'échelle européenne »¹²⁴.

Basée sur les partis politiques, l'Assemblée est mise en fonction pour présenter les rapports qui aboutissent aux résolutions. Or, cette compétence d'émettre les avis n'est pas manifestement attribuée par le traité, mais de manière discrète par l'article 22 qui prescrit qu'« l'Assemblée peut être convoquée en session extraordinaire (...) pour émettre un avis

¹¹⁷ REUTER Paul, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Paris : LGDJ, 1953, p. 68.

¹¹⁸ Groupe d'étude de l'Institut des relations internationales de Bruxelles, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Cahiers de la fondation nationale des sciences politiques, Paris : Librairie Armand Colin, 1953, p. 63-64.

¹¹⁹ Assemblée commune, « Résolution insérant dans le Règlement une disposition relative à la constitution des Groupes politiques », *JO de la CECA*, le 21 juillet 1953, p. 155.

¹²⁰ *Loc. cit.*

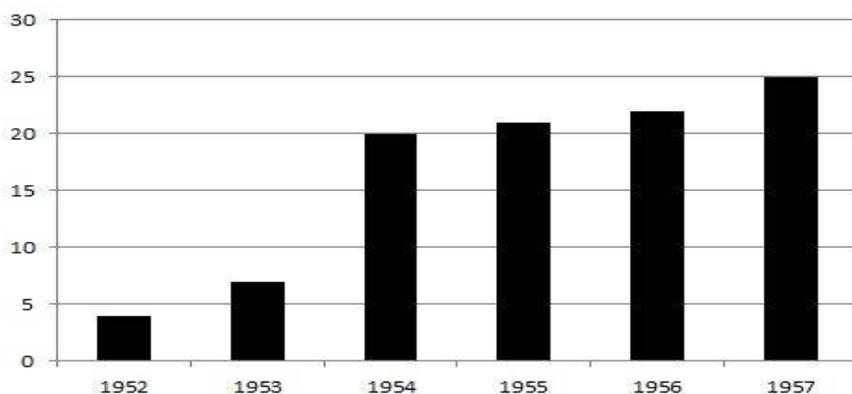
¹²¹ LYON Jean, *L'Assemblée commune de la CECA*, Paris : Librairies-Imprimeries Réunies, 1958, p. 28.

¹²² MASON H. L., *op. cit.*, p. 106-107.

¹²³ ROBERTSON A. H., *op. cit.*, p. 118.

¹²⁴ LYON Jean, *op. cit.*, p. 28.

sur les questions qui lui sont soumises » et par l'article 38 du traité qui prescrit que « la Cour peut annuler (...) les délibérations de l'Assemblée ou du Conseil » et que « la requête doit être formée dans le délai d'un mois à compter de la publication de la délibération de l'Assemblée (...) ». Cela témoigne que l'Assemblée commune met néanmoins en pratique la compétence de la délibération vis-à-vis du Conseil et de la Haute Autorité.



Graphique 1) L'évolution de rapports de l'Assemblée commune de la CECA.

Source) Les rapports de l'Assemblée commune de la CECA (1952-1957).

Objectif) L'évolution de rapports adoptés dans l'Assemblée commune.

Contribution) Les rapports présentés par l'Assemblée commune sont en croissance constante.

Afin d'observer l'évolution de cette fonction, tous les rapports qui aboutissent aux résolutions par l'adoption en séance plénière sont pris en compte. Cette analyse révèle que les avis de l'Assemblée est en général en augmentation. Le nombre des rapports de 1953, première année de l'Assemblée commune, double en 1954 et quadruple en 1955. Si l'on tient également en compte les rapports non adoptés qui n'aboutissent pas en résolutions, on peut constater la croissance des activités de l'Assemblée.

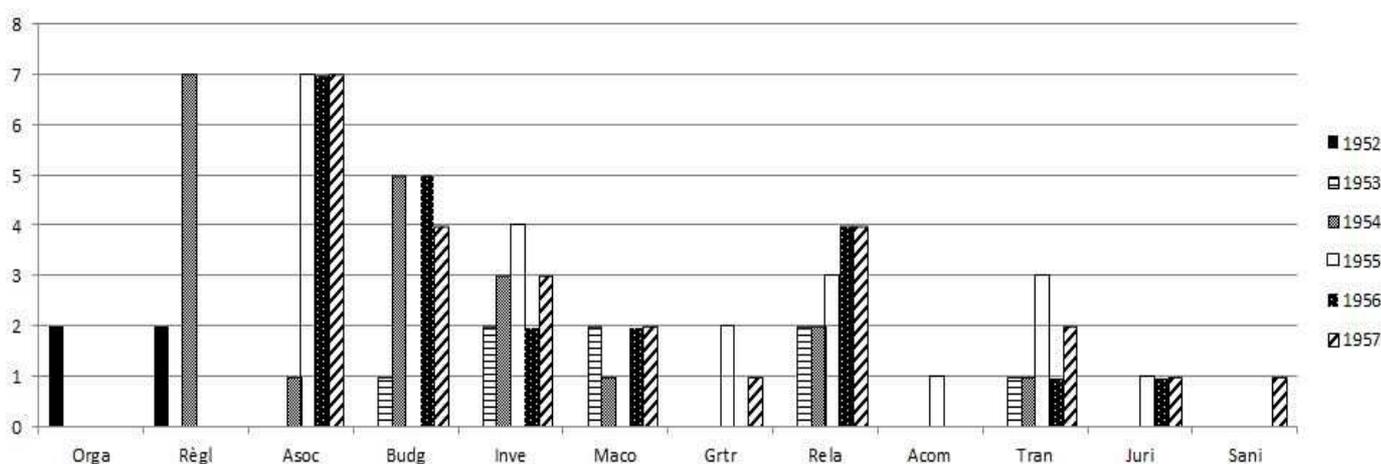
Avec telle évolution, le champ d'application de la délibération parlementaire légèrement élargit. On peut le constater dans la constitution des commissions parlementaires ainsi que les rapports présentés par ces commissions. La première commission est la commission du règlement et de la comptabilité, créée lors de la première session du mois de septembre 1952, ayant le caractère provisoire¹²⁵ en raison de sa mission de constituer les autres commissions¹²⁶. Ainsi, sont créées, le 10 janvier 1953, quatre grandes commissions et

¹²⁵ Elle est dénommée comme la Commission du règlement de l'Assemblée commune, des pétitions et des immunités en 1953 qui fera parti des petites commissions.

¹²⁶ Parlement européen, *Une Assemblée en pleine évolution : Trente ans de Parlement européen, 1952-1982*, Luxembourg : Parlement européen, Direction générale de la recherche et de la documentation, 1982, p.

trois petites commissions : la commission du marché commun (23 membres), la commission des investissements, des questions financières et du développement de la production (23 membres), la commission des affaires sociales (23 membres), la commission des affaires politiques et des relations extérieures de la Communauté (23 membres), la commission des transports (9 membres), la commission de la comptabilité et de l'Administration de la Communauté et de l'Assemblée commune (9 membres), et la commission du règlement de l'Assemblée commune, des pétitions et des immunités (9 membres). Et quelques années plus tard, les nouvelles commissions, par exemple la commission des questions juridiques et la commission de la sécurité et du sauvetage des mines, dans lesquelles les députés traitent d'autres questions que les commissions existantes sont créées.

Or, les rapports ne sont pas répartis de manière équilibrée dans les commissions. En vue d'observer l'évolution de la répartition des rapports, tous les rapports adoptés sont analysés selon les commissions. Le graphique suivant montre qu'en 1953, seules les quatre commissions présentent les rapports : la commission des investissements, des questions financières et du développement de la production ; la commission du marché commun ; la commission des transports ; la commission des affaires politiques et des relations extérieures de la Communauté. Et, dès l'année suivante, sept ou huit commissions présentent les rapports, ce qui installe depuis lors la coutume de l'Assemblée. La mise en place des nouvelles commissions permet de traiter les nouvelles questions dont la question juridique et celle de la sécurité.



Graphique 2) La répartition de résolutions dans les commissions de l'Assemblée commune de la CECA.
 Abréviation) Orga. : Commission d'organisation, Règl. : Commission du règlement, Asoc. : Commission des affaires sociales, Budg. : Commission de la comptabilité et de l'administration de la Communauté et de

l'Assemblée commune, Inve. : Commission des investissements, des questions financières et du développement de la production, Maco. : Commission du marché commun, Grtr. : Rapport présenté au nom du groupe de travail, Rela. : Commission des affaires politiques et des relations extérieures de la Communauté, Acom. : Rapport présenté au nom du bureau de l'Assemblée commune, Tran. : Commission des transports, Juri. : Commission des questions juridiques, du règlement de l'Assemblée commune, des pétitions et d'immunités, Sani. : Commission de la sécurité et du sauvetage des mines.

Source) Les rapports de l'Assemblée commune de la CECA (1952-1957).

Objectif) Pour observer une évolution de rapports présentés par une commission et par une année.

Contribution) Certaines commissions ont présenté plus de rapports que les autres, surtout pour les domaines directement liés à l'objectif de la CECA.

De 1952 à 1957, on peut constater qu'émettent plus de 10 rapports seules les quatre commissions dont trois grandes commissions et une petite : la commission de la comptabilité et de l'administration. Il y a encore le décalage entre ces quatre commissions puisque la Commission des affaires sociales présente 17 rapports alors que la commission des comptabilités et la commission des investissements respectivement 10 et 11. Par contre, la commission du marché commune, l'une des grandes commissions, ne présente que 6 rapports tout au long des années. En général, les petites commissions présentent moins de rapports que les grandes. De même pour les commissions qui sont créées tardivement. Cela montre l'évolution ou le changement des intérêts de l'Assemblée commune.

L'élargissement du champ d'application de la délibération permet à l'Assemblée de discuter sur les questions plus diverses. Vis-à-vis des autres institutions, ces avis, basés sur les rapports, servent d'un appui politique, notamment dans le cas où la Haute Autorité et le Conseil se confrontent¹²⁷. Là, l'Assemblée trouve la plus grande possibilité d'intervenir dans la procédure décisionnelle de la Communauté.

IV. Les revendications des améliorations

L'Assemblée commune dispose des pouvoirs effectifs, notamment celui de contrôle qui était, jusqu'alors, l'apanage des parlements nationaux. Néanmoins, ses pouvoirs sont trop limités, aux yeux de l'Assemblée, car il est quasiment impossible de mettre en exécution le pouvoir de contrôle, d'avoir une influence efficace à travers le pouvoir budgétaire et de faire écouter l'Assemblée par le Conseil et que ces pouvoirs ne peuvent pas satisfaire les revendications formulées lors de la création de la CECA, surtout celles des

¹²⁷ GINESTET P., *L'Assemblée parlementaire européenne*, Série de Que sais-je ?, Paris : P.U.F., 1959, p. 43-44.

fédéralistes envers une nouvelle Assemblée parlementaire. D'où la remarque de Fernand Dehousse, délégué belge, selon laquelle « l'Assemblée CECA et de la CED n'a aucun rôle à jouer dans l'exercice des pouvoirs normatifs dévolus aux deux Communautés spécialisées »¹²⁸. En effet, la cause de ce mécontentement était déjà présente dans les idées des fondateurs dont J. Monnet, patron de l'Europe unie qui déclare le principe de « la séparation des pouvoirs »¹²⁹ devant l'Assemblée commune, mais également réaliste qui considère l'Assemblée comme une institution qui occupe « une place secondaire »¹³⁰.

C'est la raison pour laquelle, l'Assemblée réitère les revendications du renforcement de ses pouvoirs. En janvier 1953, par exemple, la commission de la comptabilité et de l'administration exprime son regret que « le Traité ne paraît pas avoir donné à votre Assemblée les pouvoirs normalement attribués à un parlement »¹³¹ et, en automne 1954, Giuseppe Pella, président de l'Assemblée commune (1954-1956), souhaite que le rôle politique de l'Assemblée doive être fort et essentiel dans l'intégration européenne¹³². Ces efforts sont concrétisés dans les rapports parlementaires, moyens de s'exprimer vis-à-vis du Conseil et de la Haute Autorité.

En ce qui concerne le pouvoir de contrôle, F. Dehousse revendique, en 1953 l'amélioration de ce pouvoir¹³³, ce qui n'a pourtant pas abouti à une résolution¹³⁴. Protestant contre la critique selon laquelle la CECA est « une technocratie sans contrôle », Pierre-Henri Teitgen, délégué français et vice-président du Conseil de la France (1947, 1948, 1953-1954), exige, en novembre 1954, l'amélioration du pouvoir de contrôle par la mise en place des observateurs pour vérifier si ce pouvoir fonctionne comme l'Assemblée le souhaite¹³⁵. Sa

¹²⁸ L'italique est utilisé par l'auteur. DEHOUSSE Fernand, « 2^e Partie : Les Institutions politiques de la Communauté », dans Assemblée *ad hoc* chargée d'élaborer un projet de Traité instituant une Communauté politique européenne, *Rapport de la Commission constitutionnelle*, doc. 1, p. 13.

¹²⁹ *Allocutions prononcées par M. Jean Monnet*, septembre 1952, p. 17-30.

¹³⁰ COT Jean-Pierre, « Un projet politique pour l'Europe », dans *Cahier et revue de l'OURS, Dix ans après le projet Spinelli : Quel projet politique pour l'Europe*, n° 3-4, 1994, p. 2.

¹³¹ VERMEYLEN P., *Rapport fait au nom de la commission de la comptabilité et de l'administration de la Communauté et de l'Assemblée commune sur 1^o Le projet d'état prévisionnel de l'Assemblée commune pour l'exercice financier 1953-1954, 2^o La proposition de Résolution relative à la communication préalable à l'Assemblée commune des projets d'états prévisionnels des autres institutions de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, doc. 1, 1953, p. 12.

¹³² MASON H. L., *op. cit.*, p. 109.

¹³³ *Loc. cit.*

¹³⁴ Voir annexe II, dans KREYSSIG Gerhard., *Rapport sur la révision du Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, février 1958, Paragraphe 57.

¹³⁵ TEITGEN P.-H., *Relazione presentata a nome della Commissione per gli Affari politici e le Relazioni della Comunità con l'esterno sui poteri di controllo dell'Assemblea Comune e sul loro esercizio*, doc. 5, 1954, p. 7, 10.

revendication est suivie par la constitution d'un groupe de travail¹³⁶, mais sans suite.

L'amélioration des relations avec les autres institutions les États membres est proposée comme une solution. Albertina Maria Margaretha Klompé, déléguée néerlandaise, réclame en novembre 1954 que l'Assemblée doive nouer de bonnes relations non seulement avec les institutions de la Communauté, mais aussi avec les Assemblées du Conseil de l'Europe et du UEO et les pays et les pays non européens¹³⁷. L'année suivante, Alain Poher, président du Parlement européen (1966-1969) et président de la France (1969, 1974), insiste que l'Assemblée doive être une sorte d'assemblée internationale classique, ou un organe quasi-parlement et que, pour cela, elle doive améliorer des relations avec d'autres institutions de la Communauté, les États membres, et l'opinion publique¹³⁸.

Pour le bon fonctionnement du pouvoir de contrôle, le pouvoir budgétaire devrait être renforcé, non seulement sur les dépenses des institutions communautaires, ce qui constitue le contrôle *a posteriori*, mais également sur le projet de budget, le contrôle *a priori*. Le droit d'être informé, base des activités des institutions, est ainsi revendiqué. Dénonçant que l'Assemblée semble « en quelque sorte à mi-chemin entre la phase dépassée des organismes à caractère simplement consultatif et un parlement internationale véritable », A. Poher demande, en mai 1954, que l'Assemblée soit informée, non seulement sur les dépenses administratives des institutions, mais aussi sur l'activité correspondant à ces dépenses¹³⁹. Au cours de ce mois-ci, la réclamation que les états prévisionnels de toutes les institutions de la CECA soient présentés à l'Assemblée est présentée par l'Assemblée, et acceptée par la Haute Autorité¹⁴⁰. Depuis, cela s'installe comme la coutume au sein de la CECA. En fin de cette année, P.-H. Teitgen insiste que, pour que son pouvoir de contrôle soit efficace, l'Assemblée doive être informée par les organes appartenant à la Haute Autorité¹⁴¹.

Depuis 1955, les informations supplémentaires sont exigées. L'Assemblée souhaite, en

¹³⁶ PELLA Guiseppe, *Rapport présenté au nom du Bureau de l'Assemblée commune sur l'application des dispositions de la résolution du 2 décembre 1954 chargeant le Bureau de l'Assemblée commune de saisir l'Assemblée d'un projet de constitution d'un « Groupe de travail » dont les tâches sont définies dans ladite résolution*, doc. 12, 1954-1955.

¹³⁷ KLOMPÉ A. M. M., *Rapport fait au nom de la commission des affaires politiques et des relations extérieures de la Communauté sur les relations extérieures de la Communauté et le développement de celle-ci envisagé à la lumière de l'évolution politique actuelle*, doc. 4, 1954-1955.

¹³⁸ POHER Alain, *Rapport sur l'organisation à donner à l'Assemblée commune pour rendre plus efficace son action dans le cadre des dispositions actuelles du Traité*, doc. 2, 1955, p. 7, 10.

¹³⁹ *Débat de l'Assemblée commune*, Compte rendu un extenso des séances, le 14 mai 1954, p. 103.

¹⁴⁰ MASON H. L., *op. cit.*, p. 105.

¹⁴¹ TEITGEN P.-H., *op. Cit.*, p. 12.

mai 1955, saisir les informations précises pour l'efficacité de l'examen des états prévisionnels¹⁴². Telle demande est reprise par, Jean Charlot, député français et président de la commission de l'administration, qui réclame, en 1956, à la Haute Autorité de soumettre annuellement à l'Assemblée commune un état prévisionnel des besoins financiers de la CECA et de leur effet pour que l'Assemblée puisse « contrôler non seulement les actions exécutées mais aussi toutes les décisions et les actions engagées »¹⁴³.

Basé sur la revendication du droit d'être informé, l'Assemblée exige le renforcement de son pouvoir budgétaire. En 1955, vu que la possibilité que l'Assemblée utilise son pouvoir de contrôle sur l'utilisation des moyens financiers de la Haute Autorité n'est pas dénié par le traité, Gerhard Kreyszig, député allemand et vice-président du Parlement européen (1964-1965), demande auprès de la Haute Autorité d'admettre le contrôle parlementaire sur cette question et d'informer l'Assemblée de l'utilisation de ses fonds et de ses intentions concernant leur utilisation future¹⁴⁴. Ces revendications de l'Assemblée seront appréciées par les membres de l'APE dont H. Furler qui souligne en 1963 qu'« l'Assemblée commune a déjà tenté d'obtenir un renforcement de ses pouvoirs financiers » et « a réussi à introduire un certain contrôle parlementaire sur la fixation du taux de prélèvement » par la consultation des commissions compétentes par la Haute Autorité¹⁴⁵.

Ces espoirs du véritable pouvoir budgétaire conduit l'Assemblée commune à s'engager dans la discussion sur le projet de la CEE et de la CEEA. Gilles Gozard, député français, espère, en 1955, que la nouvelle « Assemblée pourrait accepter ou rejeter en bloc le budget »¹⁴⁶. Soutenant la relance de l'intégration européenne¹⁴⁷, Van der Goes van Naters, délégué néerlandais, et Pierre Wigny, délégué belge et ministre des colonies, réclament, en

¹⁴² MARGUE N., *Rapport fait au nom de la commission de la comptabilité et de l'administration de la Communauté et de l'Assemblée commune sur l'état prévisionnel général pour l'exercice financier 1955-1956*, doc. 20, 1955, p. 16.

¹⁴³ CHARLOT Jean, *Rapport fait au nom de la commission de la comptabilité et de l'administration de la Communauté et de l'Assemblée commune sur l'État prévisionnel général des dépenses administratives de la Communauté pour le cinquième exercice financier (1956-1957)*, doc. 24, 1956, p. 22.

¹⁴⁴ KREYSSIG G., *Rapport fait au nom de la Commission de la comptabilité et de l'Administration de la Communauté et de l'Assemblée commune sur le Rapport du commissaire aux comptes relatif au premier exercice financier qui a pris fin le 30 juin 1953*, doc. 1, 1954-1955.

¹⁴⁵ FURLER H., *Rapport*, doc. 31, 1963, p. 19-20.

¹⁴⁶ GOZARD Gilles, *Rapport intérimaire sur certains aspects institutionnel du développement de l'intégration européenne*, doc. 28, 1955, p. 15.

¹⁴⁷ Assemblée commune de la CECA, « Résolution (46) à l'adresse des gouvernements des États membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (16 mars 1956) », *Journal officiel de la Communauté*, le 29 mars 1956. ; Assemblée commune de la CECA, « Résolution (47) relative au marché commun et à l'Euratom (11 mai 1956) », *Journal officiel de la Communauté*, le 29 mai 1956.

1956, que « les nouvelles organisations européennes doivent recevoir des pouvoirs limités, mais réels, c'est-à-dire leurs permettant de remplir leur tâche » et qu'« un contrôle démocratique efficace doit être exercé par l'Assemblée dont la compétence est trop limitativement définie dans les projets actuels »¹⁴⁸. Pourtant, il y a une limite car ils ne vont pas jusqu'à la réclamation pour « un juste équilibre » entre les trois institutions dont l'APE, mais seulement un équilibre entre les pouvoirs du Conseil de ministres et ceux de la Commission¹⁴⁹, y excluant l'Assemblée.

¹⁴⁸ GOES VAN NATERS V. D. et WIGNY Pierre, *Rapport fait au nom du Groupe de travail sur le Marché commun et l'Euratom*, doc. 14, 1956.

¹⁴⁹ *Ibid.*

Chapitre IV

L'instauration du Parlement européen

La relance de l'intégration européenne¹⁵⁰ est initiée par certaines élites, autrement dit « l'opinion éclairée »¹⁵¹, par exemple par J. Monnet et ensuite par les dirigeants des pays du Benelux. Il y a pourtant un gros décalage entre la France qui veut une nouvelle Communauté de l'énergie, autrement dit l'intégration sectorielle, et les pays du Benelux qui optent pour l'intégration globale, surtout pour le domaine économique avec la création du marché commun. Dans le souci du rejet éventuel par la France, ce qui était le cas du projet de la CED, les pays du Benelux doivent alléger le caractère supranational dans les projets des nouvelles Communautés, surtout pour les institutions. Le projet de la création d'une nouvelle Assemblée parlementaire étant écarté, une unique Assemblée est créée par les traités de Rome pour la CECA, la CEE et la CEEA qui sont signés le 25 mars 1957 et entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1958. L'APE ne peut pas disposer de nouvelles compétences telles que le pouvoir législatif ou le pouvoir budgétaire que les auteurs du traité de Rome ont souhaité (I).

L'APE succède, dans la grande partie, à l'Assemblée de la CECA. Il dispose du pouvoir de délibération, de celui de contrôle et le pouvoir budgétaire, ceux qui restent largement similaires à ceux de l'Assemblée de la CECA. La plus grande évolution est l'instauration du pouvoir de délibération. Désormais, certaines questions de la Communauté exigent obligatoirement les avis de l'APE grâce auxquels l'APE peut littéralement participer à la procédure décisionnelle des Communautés. Or, il n'est pas entièrement nouveau, puisque l'Assemblée de la CECA est déjà dans l'habitude de présenter ses avis aux autres institutions, malgré l'absence de la prescription du traité, ni demande du Conseil ou de la Haute Autorité.

Le pouvoir de contrôle sur l'organe exécutif est plus ou moins renforcé par l'amélioration des conditions. Quant au pouvoir budgétaire, il est légèrement modifié car

¹⁵⁰ Entre l'Assemblée commune de la CECA et l'APE de la CEE et de la CEEA, une autre Assemblée de la CED qui dispose du droit de déposer la motion de censure et de la possibilité d'introduire l'élection au suffrage universel direct, ce qui est similaire à ceux de l'APE, est créée le 27 mai 1952. Néanmoins, la CED, puis renommé l'UEO, n'est pas incluse dans cette recherche car l'Assemblée de l'UEO n'a pas de rapports étroits de l'APE.

¹⁵¹ GERBET P., 1987, *op. cit.*, p. 41.

l'APE de la CEE n'est plus capable de participer à la prise de décision en la matière alors que l'Assemblée de la CECA peut le faire à travers la participation de son président à la Commission de quatre présidents (II).

I. La relance pour les nouvelles Communautés

Les nouveaux projets sont initiés par les européistes : J. Monnet et les dirigeants des pays du Benelux. J. Monnet met, en novembre 1954, le feu à la discussion pour relancer la construction européenne, annonçant sa décision de ne pas solliciter le nouveau mandat dans la Haute Autorité en vue de créer une nouvelle communauté pour le domaine hautement symbolique, le nucléaire civil. Attendant le successeur du président de la Haute Autorité, J. Monnet fréquente avec P.-H. Spaak depuis les années 40 et confie la suite du travail au ministre belge des affaires étrangères qui était également le président de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe et du Mouvement européen. P.-H. Spaak le rencontre souvent tout au long de l'hiver de 1954 à 1955 et saisit le bâton de relais de J. Monnet¹⁵².

Or, le rôle de P.-H. Spaak est souvent sous-estimé par certains auteurs qui le considèrent comme un simple « porte-parole » de J. Monnet¹⁵³. Ils ont partiellement raison puisque, c'est J. Monnet qui prend l'initiative. Mais, il faut noter que l'importance de P.-H. Spaak est de plus en plus accentuée. Indépendamment de J. Monnet, il a déjà souligné, à plusieurs reprises, sa volonté d'entamer « la relance de l'idée européenne », par exemple en octobre et novembre 1954 devant l'Assemblée générale de l'ONU et en février 1955 au Canada¹⁵⁴. Durant l'hiver de 1954 à 1955, J. Monnet et P.-H. Spaak préparent ensemble une lettre à adresser, en avril 1955, aux ministres des affaires étrangères de la France, de la RFA et de l'Italie. Mais, devant la réaction froide, surtout celle de l'Allemagne, J. Monnet et Pierre Uri, économiste français, modifient ensemble le contenu de la lettre, et le transmettent le 22 avril à P.-H. Spaak. Cette lettre prend deux intérêts différents, l'un de la France pour la Communauté de l'énergie, l'autre des pays du Benelux pour la Communauté du marché commun et appelle la convocation d'une conférence intergouvernementale pour préparer les traités. La déclaration pour « l'établissement des États-Unis d'Europe fondés sur le

¹⁵² DUMOULIN Michel, *Spaak*, Bruxelles : Racine, 1999, p. 502.

¹⁵³ BITSCH M.-T., 2008, *op. cit.*, p. 103.

¹⁵⁴ DUMOULIN M., *op. cit.*, p. 497-499.

développement d'institutions commune »¹⁵⁵ envisage de créer les institutions qui disposent de plusieurs compétences, parmi lesquelles l'Assemblée parlementaire sera dotée des pouvoirs supranationaux et de la possibilité de l'élection au suffrage universel direct. Cette Assemblée aura la mission de surveiller un organe exécutif qui ne sera pas responsable devant les gouvernements nationaux, mais devant ce « parlement supranational »¹⁵⁶, comme ce qui était souhaité par Johan Willem Beyen, ministre néerlandais des affaires étrangères.

D'où une synthèse des différents projets de J. Monnet et des Pays du Benelux, connue sous le nom de « mémorandum du Benelux », établie le 20 avril 1955 par P.-H. Spaak, J. W. Beyen, P.-H. Spaak et Joseph Bech, ministres néerlandais, belge et luxembourgeois des affaires étrangères, révèlent dans ce mémorandum leur décision « de proposer à leurs partenaires européens une approche sectorielle pour les transports et pour l'énergie, particulièrement nucléaire, et l'établissement en parallèle d'un marché commun général ». Pour ne pas inquiéter les opinions et éviter un nouvel échec causé par la réticence de la France, ils prennent l'expression d'« une Europe unie », abandonnant la formule initiale de J. Monnet des « États-Unis d'Europe ». En ce qui concerne les institutions, le caractère supranational est atténué, notamment pour l'Assemblée. Les négociateurs sont amenés à réfléchir sur le modèle quadriparti de la CECA¹⁵⁷. À propos de l'initiative des pays du Benelux, le gouvernement italien y est favorable et l'allemand trouve difficilement un accord en conciliant deux divisions, l'une qui veut l'intégration sectorielle pour l'énergie et l'autre l'instauration du libre-échange au niveau mondial dans le cadre de l'OECE et du GATT. La France « qui a une forte tradition protectionniste »¹⁵⁸ préfère l'intégration de l'énergie atomique et des transports, mais pas celui du marché commun.

J. W. Beyen des Pays-Bas, Gaetano Martino de l'Italie, J. Bech du Luxembourg, Antoine Pinay de la France, W. Hallstein de la RFA, et P.-H. Spaak de la Belgique se réunissent du 1^{er} au 3 juin 1955 à Messine afin de discuter sur deux questions, la désignation

¹⁵⁵ « Projet de Déclaration, 13 avril 1955 », Texte intégral de ce document est présenté dans l'ouvrage d'URI Pierre, *Fragments de politique économique*, Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 1989, p. 199-203.

¹⁵⁶ JAN WILLEM Brouwer, « Stikker, Beyen et Luns : La politique européenne des Pays-Bas », dans SMETS Paul-F. (ed.), *Les pères de l'Europe : 50 ans après : perspectives sur l'engagement européen*, Actes du Colloque international des 19 et 20 mai 2000, Bruxelles : Bibliothèque de la fondation Paul-Henri Spaak, 2001, p. 130.

¹⁵⁷ BITSCH M.-T., *La construction européenne : enjeux politiques et choix institutionnels*, Bruxelles : PIE P. Lang, 2007, p. 118.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 107.

d'un nouveau président de la Haute Autorité et la relance de l'intégration européenne. Ils mettent au point la relance à travers « l'établissement d'une Europe unie par le développement d'institutions communes, la fusion progressive des économies nationales, la création d'un marché commun et l'harmonisation progressive de leurs politiques sociales » et par « le développement de l'énergie atomique à des fins pacifiques »¹⁵⁹. Ils décident d'organiser un comité intergouvernemental à Bruxelles pour mettre en place les conclusions issues de la Conférence de Messine et pour « élaborer les traités ou arrangements ». Les pays du Benelux gardent leurs prudence afin d'apaiser l'inquiétude de la France sur la supranationalité, par exemple l'attribution des pouvoirs de décisions aux nouvelles institutions et l'extension des compétences de la CECA. Le mot « intégration » européenne qui tient le caractère supranational est ainsi adouci par le remplacement du mot de « construction ». On n'envisage pour les institutions que « le développement d'institutions communes » sans mentionner le transfert des compétences. À côté de cette relance des pays du Benelux, J. Monnet crée, le 13 octobre 1955, un Comité d'action pour les États-Unis d'Europe dont le caractère est un groupe d'influence pour soutenir la nouvelle relance.

En 1956, constituent un nouveau contexte favorable à la création des nouvelles Communautés le succès aux élections législatives de la France, en janvier 1956, par l'alliance entre les socialistes et les radicaux conduit Guy Mollet¹⁶⁰, secrétaire général de la SFIO et membre du Comité d'action de J. Monnet, au président du Conseil de la France et, hors de l'Europe, l'affaire de Suez et celle de la Hongrie. À la conférence de Venise des 29 et 30 mai 1956, le rapport de P.-H. Spaak pour « la mise en commun de l'industrie atomique et la création d'un marché commun général » décide d'organiser le deuxième comité, chargé d'établir, sous la présidence de P.-H. Spaak, deux traités. Or, la délégation de la France insiste « pour que les pouvoirs de décision soient donnés au Conseil de ministres et non à la Commission et pour que l'Assemblée parlementaire n'ait pas de pouvoirs législatifs », ce qui témoigne « la phobie de la France »¹⁶¹, G. Mollet fait à l'Assemblée nationale une promesse qu'« il n'y aurait de supranationalité que le minimum nécessaire au

¹⁵⁹ *Résolution adoptée par les ministres des affaires étrangères des États membres de la CECA, réunis à Messine, du 1^{er} au 3 juin 1955.*

¹⁶⁰ Sur sa contribution à la création des Communautés européennes, voir BOSSUAT G., « Les euro-socialistes de la SFIO : Réseaux et influence », dans BOSSUAT G. (dir.), *Inventer l'Europe, op. cit.*, p. 409-429.

¹⁶¹ BITSCH M.-T., 2007, *op. cit.*, p. 117.

fonctionnement »¹⁶².

De-là, les Six pays se mettent d'accord, au début de 1957, sur la répartition des pouvoirs au Conseil de ministres et à la Commission, pas à l'Assemblée. Quant à l'Assemblée, la création d'une quatrième Assemblée était mise en examen. Contre cette initiative, trois Assemblées européennes réagissent rapidement. Sous la direction de F. Dehousse, les Assemblées de l'UEO et du Conseil de l'Europe adoptent les recommandations afin de décourager le projet de la nouvelle Assemblée. Sont présentés au sein de l'Assemblée de l'UEO, deux rapports pour examiner ce projet : en septembre 1957, *Unification des Assemblées européennes* de V. D. Goes van Naters : en juin 1958, *La rationalisation des institutions parlementaires européennes* de Struye. Dans le Conseil de l'Europe, l'Assemblée consultative suggère aux États membres de « rejeter toute proposition de création d'une quatrième Assemblée européenne » parce que « la création d'une quatrième Assemblée accroîtrait la confusion, les dépenses et la déperdition des efforts »¹⁶³. La préoccupation est partagée avec les parlements nationaux de l'Allemagne, de la Belgique et du Luxembourg¹⁶⁴. Les bureaux de trois Assemblées se mobilisent ainsi contre le projet d'une nouvelle Assemblée, adoptant, en février 1957, une recommandation à adresser aux gouvernements de six États membres¹⁶⁵. Ce projet étant écarté, la CECA et deux autres nouvelles communautés partagent enfin une unique Assemblée.

Enfin, avec les accords par la longue négociation sur la création de deux nouvelles Communautés et les institutions, surtout l'Assemblée, les traités instituant la CEE et la CEEA sont signés le 25 mars 1957. Et, au contraire du cas de la CED, la ratification se déroule sans problème et les traités de la CEE et de la CEEA sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1958.

II. Une nouvelle Assemblée, successeur des Assemblées précédentes

¹⁶² GERBET P., 2007, *op. cit.*, p. 154.

¹⁶³ *Recommandation 117 de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe relative à la rationalisation des activités parlementaires européennes*, le 9 janvier 1957.

¹⁶⁴ ROBERTSON A. H., *op. cit.*, p. 167.

¹⁶⁵ Council of the Europe, Press release IP/1050 du 8 février 1957. Cité par ROBERTSON A. H., *op. cit.*, p. 167.

Une unique Assemblée est créée pour trois Communautés : la CEE, l'Euratom et la CECA. Basée sur la structure et les compétences de l'Assemblée de la CECA qui se sert de modèle principal, mais aussi, partiellement, ceux des Assemblées du Conseil de l'Europe et de l'UEO qui disposent de la structure et des compétences similaires, elle devient non seulement « l'héritière politique et historique de l'Assemblée commune de la CECA », mais également « la continuatrice »¹⁶⁶.

Or, on peut y constater que « la tonalité générale est nettement moins supranationale »¹⁶⁷ que les projets initiaux de J. Monnet, P.-H. Spaak et ses partenaires, mis en route en 1954 et 1955. C'est parce que « les auteurs du traité (...) se méfiaient d'une assemblée européenne ; ils craignaient que les députés ne fussent autant de porte-parole des intérêts nationaux, face à une Haute Autorité du traité de la CECA indépendante et supranationale »¹⁶⁸. C'est la raison pour laquelle l'APE doit se contenter des structures et des compétences presque pareilles à celles de l'Assemblée commune de la CECA, sauf certaines modifications.

En ce qui concerne le mode de délégation des membres et la constitution des commissions et des groupes politiques, l'APE est fortement sous l'influence de la CECA. La modalité de délégation des membres reprend celle de l'Assemblée commune. En plus, la proportion des anciens membres de la CECA sur les membres de l'APE largement dépasse 33%. Il en va de même pour la constitution des commissions et des groupes politiques (A).

Ce qui est le plus remarquable réside dans le pouvoir de délibération. Désormais, certaines questions imposent au Conseil de consulter obligatoirement l'APE et permettent à la dernière d'exercer une influence sur la procédure décisionnelle des Communautés. Or, cela n'est pas entièrement nouveau puisque l'Assemblée de la CECA est déjà habituée de présenter ses avis sur les questions, bien évidemment sans demande du Conseil, ni celle de la Haute Autorité (B).

L'APE a également le pouvoir de contrôle sur la Commission à travers la motion de censure, ce qui est plus ou moins renforcé par rapport au celui de l'Assemblée de la CECA en raison de l'amélioration des conditions du dépôt de la motion de censure. En ce qui

¹⁶⁶ GINESTET P., 1959, *op. cit.*, p. 39.

¹⁶⁷ BARJOT Dominique, *op. cit.*, p. 154.

¹⁶⁸ BURBAN Jean-Louis, *Le Parlement et son élection*, Bruxelles : Bruylant, 1979, p. 5.

concerne le pouvoir budgétaire, l’APE dispose des pouvoirs très limités qui est légèrement affaiblis par rapport à ceux de l’Assemblée commune de la CECA (D).

A. Une nouvelle Assemblée sous l’influence de l’Assemblée commune de la CECA

L’APE ouvre, le 19 mars 1958, la première session pendant laquelle R. Schuman est élu comme le président. Elle est composée des délégués désignés par les parlements nationaux des États membres selon la procédure fixée par chaque pays.

	APE																
Date de signature	1957																
États membres	6																
Pouvoir	Pouvoir de délibération, pouvoir de contrôle, et pouvoir budgétaire																
Composition	Membres délégués par leurs parlements nationaux																
Répartition des sièges	<table> <tr> <td>Allemagne</td> <td>36</td> </tr> <tr> <td>Belgique</td> <td>14</td> </tr> <tr> <td>France</td> <td>36</td> </tr> <tr> <td>Italie</td> <td>36</td> </tr> <tr> <td>Luxembourg</td> <td>6</td> </tr> <tr> <td>Pays-Bas</td> <td>14</td> </tr> <tr> <td colspan="2">-----</td> </tr> <tr> <td>Total :</td> <td>142</td> </tr> </table>	Allemagne	36	Belgique	14	France	36	Italie	36	Luxembourg	6	Pays-Bas	14	-----		Total :	142
Allemagne	36																
Belgique	14																
France	36																
Italie	36																
Luxembourg	6																
Pays-Bas	14																

Total :	142																
Élection au suffrage universel direct	Oui																
Motion de censure	Oui																

Tableau 3) L’APE de la CEE, de l’Euratom et de la CECA.
Source) Les traités de la CEE et de l’Euratom.

Le mode de désignation des membres de l’APE est prescrit dans les articles 137 et 138 du traité de la CEE. Ce qui est intéressant est la grande similarité entre ces articles et les articles 20 et 21 du traité de la CECA.

« Article 137.

L’Assemblée, composée de représentants des peuples des États réunis dans la Communauté, (...).

Article 138

1. L’Assemblée est formée de délégués que les Parlements sont appelés à désigner en leur sein selon la procédure fixée par chaque État membre ».

« Article 20

L'Assemblée, composée de représentants des peuples des États réunis dans la Communauté, (...).

Article 21

L'Assemblée est formée des délégués que les Parlements sont appelés à désigner en leur sein une fois par an, ou élus au suffrage universel direct, selon la procédure fixée par chaque Haute Partie Contractante ».

La comparaison des articles de deux différents traités confirme le fait que les articles du traité de la CEE reprennent ceux du traité de la CECA. De même pour le mode de désignation et la définition des qualités de membres des Assemblées, voire pour l'ordre des mots. La seule différence est la durée de mandat. Le traité de Rome supprime la durée de mandat et cède le droit de la choisir aux États membres alors que le traité de la CECA oblige les États membres de renouveler, une fois par an, la désignation des membres. Pareils pour la composition des membres, parce que le grand nombre des membres de l'Assemblée de la CECA s'installent dans la nouvelle Assemblée. Parmi 142 membres de l'APE, 50 députés ont déjà siégé au sein de l'Assemblée de la CECA¹⁶⁹.

Les commissions parlementaires aussi suivent la grande ligne de l'Assemblée précédente, créant les nouvelles pour satisfaire les nouvelles missions attribuées par les traités de Rome.

Année	Dénomination (Assemblée de la CECA)	Année	Dénomination (APE)
1953	Commission des affaires sociales	1958	Commission des affaires sociales
1953	Commission des transports	1958	Commission des transports
1953	Commission de la comptabilité et de l'administration de la Communauté et de l'Assemblée commune	1958	Commission de l'administration de l'APE et du budget des Communautés
1953	Commission du marché commun	1958	Commission du marché intérieur de la Communauté
1953	Commission des investissements, des questions financières et du développement de la production	1958	Commission des investissements, des questions financières et de la politique à long terme
1953	Commission du Règlement de l'Assemblée commune des pétitions et des immunités ¹⁷⁰	1958	Commission du Règlement, des questions juridiques, des pétitions et des immunités
1953	Commission des affaires politiques et des relations extérieures de la	1958	Commission des affaires politiques et des questions institutionnelles

¹⁶⁹ DELOYE Yves, « L'Assemblée parlementaire européenne (1858-1962) », dans BITSCH M.-T., 2007, *op. cit.*, p. 121.

¹⁷⁰ Cette commission est renommée en 1955 « Commission des questions juridiques, du règlement de l'Assemblée commune, des pétitions et des immunités ».

	Communauté		
1956	Commission de la sécurité et du sauvetage des mines	1958	Commission de la sécurité, de l'hygiène du travail et de la protection sanitaire
	N/A	1958	Commission de l'association des pays et territoires d'outre-mer
	N/A	1958	Commission de l'agriculture
	N/A	1958	Commission de la recherche scientifique et technique
	N/A	1958	Commission de la politique commerciale et de la coopération économique avec les pays tiers
	N/A	1958	Commission pour la politique énergétique
1952	Commission de vérification des pouvoirs ¹⁷¹		

Tableau 4) Les commissions parlementaires de l'APE et de l'Assemblée commune de la CECA¹⁷².

Source) Les rapports établis par l'APE et de l'Assemblée commune de la CECA.

Objectif) Pour voir s'il y a une analogie entre la composition des commissions entre l'APE et celle de l'Assemblée commune de la CECA.

Contribution) La plupart des commissions de l'APE étaient mise en place au sein de l'Assemblée commune.

Lors de la création, l'APE dispose de treize commissions dont les huit ont été déjà créés pour l'Assemblée de la CECA. La commission des affaires sociales et la commission des transports prennent la même dénomination de l'Assemblée précédente et les autres sont partiellement modifiés ou créés pour discuter les questions posées par les nouveaux traités. Il en va de même pour la proportion des sièges des groupes politiques. Au sein de l'APE de 1958, les chrétiens-démocrates, les libéraux et apparentés et les socialistes constituent les trois groupes majeurs. Les premiers, les plus nombreux, sont une soixantaine, les libéraux une quarantaine, et les derniers une trentaine¹⁷³ sur 142. Cette proportion des groupes politiques est constaté également dans l'Assemblée de la CECA : les démocrates-chrétiens sont 39 ; les socialistes 23 ; les libéraux sont 11 sur 78.

Ainsi, l'APE fait sienne la plupart de la coutume établie par l'Assemblée de la CECA. S'il y a pourtant des nouveautés, c'est l'acquisition des nouvelles compétences, notamment le pouvoir de délibération.

B. Un nouveau pouvoir de délibération

¹⁷¹ La commission non permanente.

¹⁷² L'année indiquée correspond à celle de la première constitution des commissions. La table 2 est établie par les rapports parlementaires de 1958 de l'APE et de 1952 à 1958 de l'Assemblée de la CECA.

¹⁷³ DELOYE Y., *op. cit.*, p. 121.

Le pouvoir de délibération est le plus grand changement pour une Assemblée européenne depuis 1952. Il s'appuie sur l'article 137 du traité de la CEE et l'article 107 du traité de l'Euratom.

« L'Assemblée (...) exerce les pouvoirs de délibération (...) qui lui sont attribués par le présent traité ».

Ce qui est important est le fait que les traités de Rome précisent les questions sur lesquelles l'APE est obligatoirement consultée.

<u>Traité de la CEE</u>	
Art. 7	Réglementations relatives à l'interdiction de discriminations exercées en raison de la nationalité
Art. 14, §7	Modifications des dispositions du traité sur la réduction des droits de douane entre les États membres
Art. 43, §2	Règlements, directives ou décisions concernant l'élaboration et la mise en œuvre de la politique agricole commune
Art. 54, §1	Programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement
Art. 56, §2	Directives pour la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers
Art. 57, §1	Directives visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres ainsi qu'à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès aux activités non salariées et l'exercice de celles-ci
Art. 63, §1	Programme général et directive pour la suppression des restrictions à la libre circulation des services
Art. 75, §1	Règles tendant à la mise en œuvre d'une politique commune des transports
Art. 87, §1	Règlements et directives relatifs à l'interdiction d'accords empêchant le libre jeu de la concurrence et aux monopoles
Art. 100	Directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun
Art. 126	Modification des missions confiées au Fonds social européen
Art. 127	Dispositions réglementaires sur la gestion et les tâches du Fonds social européen
Art. 201	Dispositions relatives au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres
Art. 212	Statut des fonctionnaires et régime applicable aux autres agents
Art. 228	Conclusion d'accords avec des États ou des organisations internationales dans tous les cas où le traité prévoit une consultation
Art. 235	Dispositions en vue de réaliser les objectifs du marché commun lorsque le traité ne prévoit pas les pouvoirs d'action requis à cet effet
Art. 236	Révision du traité
Art. 238	Conclusion d'un accord d'association avec des pays tiers
<u>Traité de l'Euratom</u>	

Art. 31	Établissement des normes de base de la protection sanitaire
Art. 76	Modification des dispositions concernant la politique d'approvisionnement
Art. 85	Adaptation des modalités d'application du contrôle de sécurité
Art. 90	Adaptation des dispositions relatives au droit de propriété de la Communauté
Art. 96	Directives sur le tarif douanier commun
Art. 98	Directives sur la conclusion de contrats d'assurance relative à la couverture du risque atomique
Art. 173	Dispositions sur les contributions financières des États membres
Art. 186	Statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté
Art. 203	Dispositions de la nouvelle action de la Communauté
Art. 204	Révision du Traité
Art. 206	Conclusion d'un accord d'association avec des pays tiers

Tableau 5) Articles des traités de la CEE et de la CEEA qui déterminent la consultation de l'APE¹⁷⁴.
Source) Les traités de la CEE et de l'Euratom.

Depuis, l'APE a le droit d'être écoutée par le Conseil et la Commission. Certes, ces articles ne permettent pas à l'APE de traiter toutes les questions de deux nouvelles Communautés. Mais, l'APE peut se prononcer, dans le cadre de la consultation facultative ou de la délibération d'initiative, autrement dit sans ou avec la demande du Conseil, sur les autres questions sur lesquelles elle n'est pas obligatoirement consultée. Bien évidemment, dans de cas pareils, l'avis parlementaire ne constitue pas une condition de validité des actes de la Communauté¹⁷⁵.

Or, ce pouvoir de délibération a été partiellement mis en pratique au sein de l'Assemblée de la CECA. Comme on l'a examiné en haut, l'Assemblée commune présente ses avis, basée sur l'article 22 et l'article 38 du traité de la CECA et les articles 1^{er} et 23 de son règlement intérieur, sans ou avec la demande du Conseil. Cependant, à défaut de l'imposition au Conseil de la consulter ou d'y répondre, les avis de l'Assemblée demeurent, dans la plupart des cas, un monologue devant l'indifférence du Conseil et de la Haute Autorité.

En revanche, vu que le pouvoir de délibération a une obligation juridique, l'APE est désormais capable de participer, au sens juridique, à la procédure décisionnelle. Telle évolution est appréciée par plusieurs auteurs dont P. Ginestet souligne qu'«Ajouter le mot délibération c'est dire que l'APE participe, de façon plus ou moins complète, à toutes les fonctions classiques d'un parlement : fonction législative, fonction de contrôle et de sanction,

¹⁷⁴ Source : FURLER H., *Rapport*, doc. 31, 1963, Annexe. 1.

¹⁷⁵ BURGER J. A. W., *Rapport fait au nom de la commission juridique sur les actes de la collectivité des États membres de la Communauté ainsi que sur les actes du Conseil non prévus par les traités*, doc. 215, 1969, p. 18-19.

fonction budgétaire »¹⁷⁶. H. Furler, président du Parlement européen (1960-1962), met l'accent sur la remarque que « Grâce à la procédure de consultation, les traités de Rome marquent un progrès par rapport au traité de la CECA. »¹⁷⁷, et O. Costa que ce nouveau pouvoir marque « une évolution sensible par rapport au traité CECA »¹⁷⁸. Ses avis prennent une forme de résolution suivie de l'exposé des motifs établis par un ou plusieurs rapporteurs désigné(s) par une commission compétente. Néanmoins, les avis parlementaires étant purement consultatifs et ne pouvant pas obliger le Conseil ou la Commission de les accepter, son influence reste limitée. Ce pouvoir de délibération ne peut pas ainsi être décrit comme le pouvoir législatif, mais « le pouvoirs quasi-législatif »¹⁷⁹.

C. Les pouvoirs des budgets et du contrôle budgétaire limités

L'APE dispose également du pouvoir de contrôle et le pouvoir budgétaire, principaux pouvoirs parlementaires des parlements traditionnels. Le pouvoir de contrôle est décrit dans l'article 144 du traité de la CEE et l'article 114 de l'Euratom.

« L'Assemblée, saisie d'une motion de censure sur la gestion de la Commission, ne peut se prononcer sur cette motion que trois jours au moins après son dépôt et par un scrutin public. Si la motion de censure est adoptée à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des membres qui composent l'Assemblée, les membres de la Commission doivent abandonner collectivement leurs fonctions ».

Le pouvoir de contrôle de l'APE est largement renforcé par rapport à celui de l'Assemblée commune par l'amélioration des conditions du dépôt. Dans le cadre des traités de Rome, l'APE peut déposer, lorsqu'elle le veut, la motion de censure contre la gestion générale de la Commission. Or, au sein de la CECA, l'Assemblée ne peut la présenter que quand le rapport général est soumis par la Haute Autorité, voire uniquement contre le problème traité dans le rapport de la Haute Autorité. Par telle évolution, l'APE peut intervenir non seulement dans les faits déjà mis en exécution qui font l'objet de rapport de la Commission, ce qui était le cas de la CECA, mais aussi dans la gestion générale de la

¹⁷⁶ GINESTET P., 1970, *op. cit.*, p. 55.

¹⁷⁷ FURLER H., *Rapport*, doc. 31, 1963, p. 13.

¹⁷⁸ COSTA O., *op. cit.*, p. 116.

¹⁷⁹ FITZMAURICE John, *The European Parliament*, Westmaead ; Farnborough : Saxon House, 1978, p.

Commission qui n'est pas encore mise à exécution.

Mais, ce pouvoir de contrôle sur l'organe exécutif reste longtemps symbolique à cause de certaines limites. Comme l'Assemblée de la CECA, l'adoption de la motion de censure est quasi-impossible car, pour qu'elle soit adoptée, il faut satisfaire la double condition : les deux tiers des voix exprimées ; la majorité des membres de l'Assemblée qui la composent. Le plus important est le fait que ce pouvoir de contrôle ne concerne que la Commission, mais pas le Conseil. Étant donné que c'est le Conseil qui formule des demandes des avis auprès de l'APE et qui décide l'acceptation des avis parlementaires, alors que la Commission n'a qu'un rôle de présenter les propositions et éventuellement de les modifier avant que le Conseil prend la décision, l'absence totale du contrôle parlementaire sur le Conseil fait l'objet de contestation de l'APE. Or, la définition de la gestion générale de la Commission n'étant pas donnée par les traités, la portée de ce pouvoir n'est pas déterminée. Cela signifie que le pouvoir de contrôle de l'APE peut être réduit ou élargi, selon l'interprétation de l'article concerné, ce qui deviendra une des causes de la contestation du Parlement européen.

Le pouvoir budgétaire de l'APE est également « largement renforcé »¹⁸⁰ parce que le traité de Rome attribue à l'APE l'habilité à participer à la discussion de préparation du budget annuel.

« 2. Chacune des institutions de la Communauté dresse un état prévisionnel de ses dépenses. La Commission groupe ces états dans un avant-projet de budget. Elle y joint un avis qui peut comporter des prévisions divergentes.

Le Conseil doit être saisi par la Commission de l'avant-projet de budget au plus tard le 30 septembre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget.

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

3. Le Conseil statuant à la majorité qualifiée établit le projet de budget et le transmet ensuite à l'Assemblée.

L'Assemblée doit être saisie du projet de budget au plus tard le 31 octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget.

L'Assemblée a le droit de proposer au Conseil des modifications au projet de budget.

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

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

¹⁸⁰ GINESTET P., 1970, *op. cit.*, p. 63.

(...) »¹⁸¹.

Par rapport à l'Assemblée de la CECA qui n'est pas saisie pour le projet de budget, ni pour les modifications, l'APE est, depuis lors, capable d'y se présenter en tant qu'une des trois institutions principales qui examinent le projet de budget. Pourtant, il y a les limites puisque, d'une part, l'APE ne peut présenter ses avis qu'après l'établissement du projet de budget par le Conseil et la Commission et que, d'autre part, un mois de délai pour examiner et discuter le projet est souvent insuffisant. De plus, le Conseil n'étant pas obligé d'accepter les avis parlementaires, le rôle de l'APE demeure consultatif et ainsi la formalité institutionnelle. C'est la raison pour laquelle l'APE ne cesse pas de contester ses pouvoirs qui ne sont pas assez puissants à ses yeux, et de réclamer l'amélioration et le renforcement.

¹⁸¹ Article 203 du traité de la CEE.

Conclusion de la Partie préliminaire
La Mise en place de la tradition parlementaire
dans les Communautés européennes

Une Europe unie est, depuis longtemps, un rêve de plusieurs auteurs et des hommes politiques. Certes, les moyens à réaliser cet objectif diffèrent l'un de l'autre, car certains recourent aux moyens militaires alors que certains aux moyens pacifiques. Les deux guerres mondiales concrétisent ces idées pour une Europe unie, ce qui aboutissent à la constitution des mouvements des fédéralistes et à l'organisation des congrès internationaux. Dans ce contexte-ci, les pays européens rencontrent la demande des États-Unis¹⁸² de garantir l'attribution optimale des fonds fournis dans le cadre du plan Marshall. D'où la revendication des organisations européennes.

Certes, la plupart de ces organisations, le Conseil de l'Europe et l'UEO par exemple, et ses Assemblées n'ont pas le caractère parlementaire, ni le caractère supranational. Mais, il faut noter que la structure et les compétences des organisations européennes et de ses Assemblées constituent la base ou une sorte de modèle de l'APE de la CEE, de l'Euratom et de la CECA. C'est la raison pour laquelle non seulement la composition, la qualité, le mode de sélection des membres de chaque Assemblée, mais également le pouvoir consultatif, le pouvoir de contrôle et le pouvoir budgétaire témoignent, en gros, l'évolution linéaire de l'Assemblée dont la structure et les pouvoirs restent au niveau élémentaire à celle dont la structure et les pouvoirs de plus en plus développés.

Le Conseil de l'Europe qui dispose de la première Assemblée parlementaire internationale, est créé, le 5 mai 1949, suite à la création de l'Union occidentale et de l'OECE. Or, ne disposant pas des pouvoirs qui ont des effets substantiels, l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe fait ainsi la déception des fédéralistes, ce qui est une conséquence du compromis entre les pays favorables à la création d'une organisation supranationale et les autres défavorables à ce projet. Basée sur la fonction consultative, l'Assemblée du Conseil de l'Europe joue un rôle d'un laboratoire des idées des pays européens.

¹⁸² L'attitude des États-Unis envers la construction européenne se change car la CEE causera, au début des années 60, la « rivalité commerciale ». Voir Courty G., *op. cit.*, p. 13-15.

Un an plus tard, une nouvelle Communauté est mise en discussion, à l'initiative de R. Schuman qui fait la déclaration du 9 mai 1950, en vue d'éviter une nouvelle guerre éventuelle de future et de relancer l'économie des pays européens qui étaient dévastée par les guerres mondiales. La divergence entre les deux parties, l'une pour l'intégration européenne et l'autre pour la coopération transnationale, conduit les pays européens à créer une Communauté du domaine sectoriel, le charbon et l'acier. Ce qui est remarquable est les pouvoirs de son Assemblée commune, attribuées à nouveau par le traité de la CECA, notamment le pouvoir de contrôle sur la Haute Autorité, organe exécutif, ce qui était auparavant l'apanage des parlements nationaux, et l'attribution de la possibilité aux États-Unis d'élire les membres de l'Assemblée par le suffrage universel direct. Bien évidemment, il est quasiment impossible de mettre en exécution ces nouveaux pouvoirs, en raison des conditions très sévères du dépôt de la motion de censure et de l'absence de la volonté des États membres pour adopter le nouveau mode de sélection des membres de l'Assemblée commune. En outre, l'Assemblée dispose, en pratique, de sa propre initiative ou à la demande du Conseil, d'un pouvoir de délibération dont l'effet demeure largement consultatif, voire symbolique. Dans le domaine budgétaire, l'Assemblée n'a qu'un droit de dresser les états prévisionnels, pas le droit d'examiner les états prévisionnels des autres institutions de la CECA. En ce qui concerne la structure, la constitution des commissions parlementaires et des groupes politiques apportent une contribution considérable à la structuration de l'Assemblée. Les pouvoirs et la structure de l'Assemblée commune serviront à une base de ceux de l'APE.

Néanmoins, les compétences de l'Assemblée commune ne semblent pas suffisantes aux yeux des membres de l'Assemblée les idées de J. Monnet qui considère l'Assemblée commune une institution qui occupe une place secondaire étant une des causes. Il en résulte des critiques des membres qui regrettent l'absence ou l'insuffisance des compétences de l'Assemblée et les revendications concernant l'amélioration de celles-ci. La création des nouvelles Communautés pour le marché commun réalise une partie de leurs souhaits.

Initiée par J. Monnet et les pays des Benelux, la CEE et la CEEA, nouvelles Communautés pour le marché commun, soutenu par les pays des Benelux, et l'intégration sectorielle de l'énergie, soutenu par la France, sont créées, le 25 mars 1957. Est parallèlement créée une unique APE pour trois Communautés, la CEE, la CEEA et la CECA. La grande partie de la structure et des pouvoirs de l'APE suivent ceux de l'Assemblée

commune de la CECA. L'APE dispose ainsi du pouvoir de contrôle sur l'organe exécutif et la possibilité d'introduire de l'élection au suffrage universel direct comme le mode de sélection de ses membres, deux compétences déjà mises en place au sein de l'Assemblée commune de la CECA, pourtant avec l'amélioration de certaines conditions. Ce qui est le plus significatif est l'attribution à l'APE du pouvoir de délibération par lequel l'APE peut désormais être obligatoirement consultées par le Conseil sur certaines questions à travers lequel l'APE est littéralement capable de participer à la procédure décisionnelle des Communautés.

Le pouvoir budgétaire de la nouvelle Assemblée est légèrement modifié par rapport à l'Assemblée de la CECA en sorte que l'Assemblée ne peut plus, même partiellement, participer à la prise de décisions des budgets communautaires puisque la Commission de quatre présidents de la CECA n'existe plus dans les nouvelles Communautés, mais qu'elle a l'habilité à participer à la préparation du budget des Communautés, conformément aux traités qui imposent à l'APE de présenter ses avis sur le projet de budget.

La similarité et la différence entre les Assemblées du Conseil de l'Europe, de la CECA, de l'UEO et de la CEE et de l'Euratom montrent l'évolution de l'Assemblée dont la structure et les compétences sont élémentaires à celle dont ils sont largement renforcés, et confirment que l'APE est l'héritier des Assemblées précédentes.

PARTIE PREMIÈRE

LA PROCÉDURE DE CONSULTATION POUR LÉGITIMER LES REVENDICATIONS DE LA MISE EN PLACE DES PROCÉDURES LÉGISLATIFS

*« Je toujours pense que
la procédure de la création d'un Parlement européen doit être progressive,
et que ce Parlement doit progresser conformément aux faits, événements et impulsions
plutôt que la création d'une institution qui décide la constitution.
Nous devons également prouver la valeur et le poids de l'Europe.
Sinon, nous devons échouer.
Nous ne fabriquons pas de machine,
Nous élevons une plante vivante ».*

Winston Churchill
« Consultative Assembly of the Council of Europe » (11 août 1950)

Lors de la création de la CEE et de la CEEA, voit le jour une nouvelle unique Assemblée : l'APE¹⁸³. Ce nouveau Parlement européen est doté, par les traités de Rome, de la fonction consultative et de contrôle. Il dispose de pouvoirs plus renforcés que les Assemblées précédentes, notamment l'Assemblée commune de la CECA. Le pouvoir de délibération, qui n'était pas accordé à l'Assemblée de la CECA, mais mis en pratique en réalité, lui est attribué par les traités de Rome. Déjà introduit par le traité de la CECA, le pouvoir de contrôle sur l'organe exécutif et le pouvoir budgétaire sont légèrement renforcés par les traités de Rome.

Or, l'espoir des fondateurs des Communautés et des membres de l'Assemblée de la CECA étant grand, les nouveaux délégués du Parlement européen dont un tiers a déjà siégé à l'Assemblée de la CECA ne peuvent pas cacher leur déception. D'où les critiques sur les lacunes des pouvoirs de la nouvelle Assemblée et les revendications pour le renforcement de ces pouvoirs, la création des nouveaux pouvoirs dont le pouvoir législatif et les pouvoirs budgétaires substantiels. Elles étaient parfois soutenues par les autres institutions, mais en grande partie elles ont dû souffrir de leur indifférence vis-à-vis de l'avenir du Parlement.

L'analyse de ces arguments parlementaires devrait commencer à répondre à quelques questions. Quels sont les contenus des critiques et des réclamations des députés du Parlement en la matière ? Quels sont leurs arguments avancés et les objectifs poursuivis ? Ces questions doivent être associées à l'observation sur les destinataires auxquels les revendications du Parlement sont adressées et sur les évolutions et les changements de ces critiques parlementaires. On peut vérifier également une hypothèse que les réactions des autres institutions et des États membres des Communautés jouent un rôle important pour l'évolution de ces revendications et le développement des pouvoirs parlementaires.

Pour aborder ces questions, il faut examiner les critiques et les revendications lancées par le Parlement, souvent présentées sous forme de rapports. Ces rapports constituent après l'adoption en séance plénière les avis parlementaires, faisant l'objectif de transmission au Conseil et à la Commission. Ils peuvent servir pour cette raison d'une ressource principale de cette recherche en tant qu'objet d'analyse. Pour cette recherche, les résolutions avec les

¹⁸³ Constatant que la modification de la dénomination de l'APE s'est effectuée, en 1962, par elle-même, et que la nouvelle dénomination n'est officialisée qu'en 1987, par l'entrée en vigueur de l'AUE, dans les Communautés entières, le Parlement européen est tenu pour l'appellation pour l'Assemblée parlementaire des trois Communautés, sauf dans la partie préliminaire qui discute sur l'évolution des Assemblées européennes jusqu'en 1958.

rappports établies dans trois procédures de consultation, les consultations obligatoire et facultative et la délibération d'initiative, sont examinées. Trois procédures de consultation apportent de différentes conséquences sur chaque revendication, celle de la consultation obligatoire se qualifiant pour une influence plus importante que les deux autres, celle de la consultation facultative pour la volonté du Conseil sur la question en discussion et celle de la délibération d'initiative pour l'intérêt du Parlement. La contribution de chaque procédure aux revendications sera examinée à condition que le nombre de ces revendications sont suffisamment nombreuses.

Les rapports contenant la résolution et l'exposé des motifs sont distincts, notamment par la quantité et la durée de la préparation. Ils sont de plus en plus utilisés dans les activités parlementaires, jusqu'au début des années 80 et diminuent depuis décembre 1981 à la suite de l'introduction de la procédure simplifiée. Chaque procédure à l'évolution de ces revendications apporte une contribution importante, mais différente l'une de l'autre (Chapitre I).

S'appuyant sur ces résolutions fondées sur les rapports relatives aux politiques non budgétaires¹⁸⁴, les revendications diverses du Parlement pour le renforcement de ses pouvoirs sont analysées. Les revendications des premières années se focalisent sur la mise en place des compétences du Parlement, attribuées par les traités. Le droit d'être informé à temps des documents de base et complémentaires et la solution du manque de temps causé par l'abus de la consultation d'urgence par le Conseil sont revendiqués par les députés européens. Le fait que ces demandes se multiplient avec l'augmentation des activités du Parlement s'explique par son intérêt envers les informations complémentaires, lesquelles pourraient lui susciter ultérieurement une volonté d'intervenir une fois de plus et de présenter une autre résolution.

Cependant, un grand problème a résidé dans le fait que ce pouvoir était purement consultatif et que le Parlement n'a pas pu lier le Conseil à accepter ses avis. Souvent, les avis parlementaires ne sont pas pris en compte par le Conseil et n'obtiennent pas la réaction du Conseil. Cela rend ces avis parlementaires une formalité interinstitutionnelle, enfin un monologue devant les autres institutions et les États membres. Afin de corriger ces défauts

¹⁸⁴ Les résolutions relatives aux politiques budgétaires seront analysées dans la deuxième partie parce que les pouvoirs budgétaires et du contrôle budgétaire se développent de manière différente des pouvoirs concernant les politiques non budgétaires.

innés, le Parlement y réagit sans retarder. Contre l'absence de la consultation par le Conseil, ce qui constitue une violation des traités de Rome conformément auxquels certaines questions doivent être décidées après la consultation obligatoire, le Parlement le menace de faire un recours auprès de la Cour de justice. Cela apporte en 1980 une conséquence grave que la décision du Conseil prise sans consultation obligatoire du Parlement a dû être annulée. D'autre part, la revendication d'être consulté par le Conseil, même sur les questions qui n'exigent pas la consultation obligatoire, et la reconsultation dans le cas où le Conseil rejette d'accepter les avis du Parlement sont réclamées par le Parlement. Ces types de revendications apportent un effet de l'élargissement des pouvoirs parlementaires (Chapitre II).

Les pouvoirs législatifs qui ont des effets substantiels et effectifs sont également revendiqués. La procédure de coopération par laquelle le pouvoir du Parlement est considérablement renforcé, notamment par la double lecture et la condition de l'unanimité du Conseil pour le cas où le dernier souhaite échapper à l'avis du Parlement, est revendiquée depuis la fin des années 60 et est mise en place par l'AUE. L'avis conforme qui s'applique à la conclusion des accords internationaux avec les États tiers est également exigé depuis le début des années 60, une partie des accords internationaux étant soumis depuis l'AUE à cette procédure. Il en va de même pour la procédure de codécision à travers laquelle la décision du Parlement a la même importance que celle du Conseil. Afin de légitimer ses arguments pionniers à cette époque-là, le Parlement, « gardien de la démocratie »¹⁸⁵, tire argument de sa responsabilité de la représentation des citoyens européens (Chapitre III).

¹⁸⁵ OELE A., *Rapport*, doc. 97, 1966, p. 39.

Chapitre I

Le moyen de s'exprimer : La résolution du Parlement

La résolution est un premier moyen pour le Parlement européen de s'exprimer devant les autres institutions et les États membres des CE. Elle est préparée, jusqu'à l'AUE, dans la procédure suivante : la Commission présente une proposition au Conseil, et ce dernier demande au Parlement son avis ; la commission compétente du Parlement prépare une résolution ainsi qu'un rapport ; en séance plénière, adoptant cette résolution, le Parlement la transfère au Conseil, à la Commission et aux autres destinataires.

Cette résolution constitue un avis officiel du Parlement pour lequel sont requises deux conditions préalables : l'imposition des traités au Conseil afin de consulter le Parlement ; la demande d'un avis parlementaire par le Conseil. Si la résolution est adoptée à la demande du Conseil, sans l'obligation de la consultation du Parlement par les traités, elle ne peut pas constituer un avis présenté dans le cadre du pouvoir de délibération, mais elle est considérée comme un avis adopté dans la procédure de consultation facultative. Et, dans le cas où la résolution est préparée sans l'imposition des traités, ni la demande du Conseil, autrement dit à la propre initiative du Parlement, la résolution s'établit dans le cadre de la procédure de la délibération d'initiative. La résolution fait l'objet de la publication dans le Journal officiel des Communautés européennes, quelle que soit la procédure appliquée.

La résolution est établie en général dans le rapport, conséquence de la discussion de réunion de la commission parlementaire. Composé de la résolution et de l'exposé des motifs, le rapport a pour objectif de présenter la réponse à la question posée par la Commission et le Conseil ou la position du Parlement sur la question discutée au sein des CE, et d'expliquer les motifs de cette résolution, dont les contextes politiques, économiques et sociales dans lesquels le Parlement prend sa position.

Selon l'importance ou la sensibilité des questions traitées, le Parlement est habilité à déterminer la quantité ou le nombre des rapporteurs et des commissions engagés pour la constitution de rapport. Ayant une mission de mener un dialogue avec les autres institutions, les résolutions ne cessent pas d'augmenter, de sorte que le Parlement adopte dans les années 80 environ 300 résolutions par an (I). Le Parlement prend la résolution afin de transmettre le message qu'il souhaite faire entendre au Conseil et à la Commission, les destinataires

principaux, concernant les sujets divers relatifs aux activités générales des CE et aux questions sensibles, notamment le renforcement des pouvoirs parlementaires qui fait l'objet de cette thèse. L'importance des revendications parlementaires dans le rapport est distincte. Parfois, un rapport entier dont la résolution et l'exposé des motifs est consacrée à cette revendication, par exemple le rapport d'H. Furler de 1963 portant sur les compétences et les pouvoirs du Parlement européen. Néanmoins, ces revendications sont plus souvent présentées comme un passage dans le texte parlementaire, établi pour traiter une question qui n'a rien à voir avec les pouvoirs du Parlement, sous forme d'une partie ou même de quelques phrases dans une résolution ou dans un exposé des motifs. La rareté ou la brièveté de ces revendications parlementaires ont été la cause des sous-estimations de ces fonds parlementaires et de ces revendications par des chercheurs (II).

I. La parole de papiers

Les formes de rapports contenant une résolution et un exposé des motifs sont diverses. Le demandeur d'un avis parlementaire est en principe le Conseil, mais peut être parfois la Commission. Idem pour les destinataires de rapports qui sont en général le Conseil et la Commission, mais qui peuvent inclure selon les questions les autres institutions, les parlements nationaux et les États membres. En ce qui concerne la préparation du rapport, le nombre de rapporteurs ou de commissions compétentes engagées, la quantité et le temps de préparation d'un rapport peuvent être différents selon l'importance ou la sensibilité des questions traitées.

Au début, la mise en forme de rapports n'était pas uniformisée. Le demandeur était souvent absent parce que la plupart des rapports ont été établis par la propre initiative du Parlement, par exemple, durant la période 1958-1959, seuls trois rapports étaient présentés conformément aux traités et à la demande du Conseil et les autres rapports ont été préparés par l'initiative du Parlement. Le rapport est composé durant cette période d'un seul texte qui est similaire à l'exposé des motifs actuels, sans la proposition de résolution, ni page réglementaire. L'uniformisation de rapports et la complémentation par la résolution et les autres éléments dont la page réglementaire sont mises en œuvre au début des années 60 (A).

Depuis 1958, les rapports se multiplient rapidement. Le nombre de rapports qui est resté 27 en 1958 atteint 291 en 1983. La répartition de rapports selon les commissions

parlementaires montre que le Parlement donne la priorité à certaines commissions, notamment sur les questions agricoles et budgétaires. Après ces deux questions majeures, l'économie, l'environnement, les affaires sociales, les transports et les relations internationales représentent également l'intérêt du Parlement. Les évolutions de chaque domaine n'ont pas été semblables selon les sujets. La Politique agricole commune (PAC), créée en 1957 et mise en place au sein des CE en 1962, est la plus discutée à partir du milieu des années 60, suite à l'adoption d'une série de règlements par le Conseil, tandis que les résolutions sur les budgets sont les plus nombreuses au milieu des années 70 au moment où les réformes budgétaires sont mises en place. Par contre, les rapports relatifs aux questions de l'économie s'activent au début des années 80 pour la création du marché commun et ceux relatifs aux relations extérieures au début des années 70 car c'est à partir de ces années que la coopération économique et politique avec les États tiers était mise en œuvre (B).

A. Les résolutions et les rapports en mutation

Le rôle de rapport en tant que porte de communication entre les institutions a été particulièrement important avant l'AUE, l'époque où le Parlement ne disposait que des compétences consultatives. Ces « moyens d'influence »¹⁸⁶ sur les procédures décisionnelles des Communautés, ont suivi jusqu'au début des années 60 la tradition de l'Assemblée de la CECA dans le sens où la mise en forme du rapport parlementaire de l'APE n'a pas eu de grands changements par rapport à celle de l'Assemblée commune. À l'origine, le demandeur d'un avis parlementaire n'était pas clairement identifié dans le rapport. Idem pour le destinataire. Dans certains cas où le rapport est préparé dans le cadre de la consultation facultative, comme on peut le constater dans les extraits de rapports suivants, le Conseil ou la Commission est indiqué comme le destinataire, ce qui était pourtant rare.

« (...) charge son président de transmettre le rapport (...) au Conseil et à la Commission de la C.E.E. »¹⁸⁷.

¹⁸⁶ BENEDETTO Giacomo, « Rapporteurs as legislative entrepreneurs: the dynamics of the codecision procedure in Europe's Parliament », *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n° 1, février 2005, p. 68.

¹⁸⁷ SABATINI A., *Rapport fait au nom de la commission sociale ayant pour objet la consultation demandée par le Conseil de la Communauté économique européenne (doc. 90/1961-1962) sur la proposition de la Commission de la C.E.E. concernant l'établissement de principes généraux pour la mise en œuvre d'une politique commune de formation professionnelle (article 128 du traité)*, doc. 5, 1962, p. 11.

« charge son président de communiquer cet avis (...) au Conseil et à la Commission de la Communauté économique européenne »¹⁸⁸.

Parfois, le rapport parlementaire peut être transmis aux États membres des CE et aux destinataires qui n'appartiennent pas aux CE, dont les organisations européennes comme le Conseil de l'Europe ou l'UEO.

Les questions traitées dans le rapport sont déterminées par la Commission, si les résolutions sont préparées à la demande du Conseil qui transmet au Parlement la proposition de la Commission. En outre, la communication et l'aide-mémoire¹⁸⁹ de la Commission et la situation conjoncturelle qui ne sont pas basées sur la proposition de la Commission peuvent être examinées dans un rapport élaboré à l'initiative du Parlement. Ces questions englobent ainsi la plupart des activités des Communautés.

La forme du rapport évolue, s'adaptant à mieux répondre à la demande des autres institutions. Au début, le rapport est constitué, en principe, d'« un exposé des motifs et un dispositif » (article 40 du Règlement intérieur du Parlement européen (RIPE)¹⁹⁰). Ce dispositif est renommé depuis le début des années 60 la résolution. L'exposé des motifs est chargé de présenter les explications comme les contextes historiques, économiques et politiques relatives à la question et l'information supplémentaire qui peut soutenir l'opinion parlementaire. Lors de la discussion dans la commission compétente, le rapport dont l'exposé des motifs et le dispositif est mis au vote alors qu'en séance plénière, « le dispositif seul est soumis au vote de l'Assemblée » (article 27 du RIPE).

La couverture, première page du rapport, présente le titre, les noms d'un ou des rapporteurs, la date d'adoption du rapport par la commission compétente, etc. Le rapporteur note, dans la page réglementaire qui suit la page de couverture, le processus de discussion, les informations concernant la réception de demandes de l'avis parlementaire par les autres institutions, les réunions, et le résultat du vote au sein de la commission compétente. Le résultat de vote doit être mis en forme conformément à l'article 40 du RIPE : « l'exposé des motifs mentionne notamment le résultat du vote sur l'ensemble du rapport et, si l'avis de la commission n'est pas unanime, doit faire état de l'opinion de la minorité ». Dans le cas où le

¹⁸⁸ RICHARTS H., *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur la proposition de la Commission de la C.E.E. au Conseil (doc. 110)*, doc. 110, 1963, p. 3.

¹⁸⁹ ROSSI André, *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur le budget opérationnel et le taux du prélèvement de la CECA pour l'exercice 1971*, doc. 228, 1970.

¹⁹⁰ La version en 1958.

dispositif n'est pas présent dans le rapport et qu'il n'y a qu'une explication sous forme de l'exposé des motifs ou l'autre, ce qui était le cas jusqu'au début des années 60, la conclusion de l'exposé des motifs est mise au vote à place de dispositif ou résolution.

Au début, la forme de rapports n'était pas uniformisée. Certains rapports n'ont qu'un simple dispositif qui approuve la proposition de la Commission ou qu'un bref exposé des motifs sans le dispositif, ni la résolution. Par exemple, un rapport de 1962¹⁹¹ n'a que deux lignes du dispositif, sans l'exposé des motifs, alors que quelques rapports ont l'exposé des motifs et le dispositif exhaustifs. Le rapport de 1967¹⁹² possède 106 pages pour l'exposé des motifs, 55 pages pour les amendements et 2 pages concernant la proposition de résolution.

Dans les années 60, l'uniformisation de la forme de rapports s'est mise en place. Le rapport est constitué avec une couverture, une page réglementaire, un sommaire, une résolution et un exposé des motifs, ainsi que parfois des annexes. L'annexe comprend un avis de l'autre commission parlementaire, une proposition de résolution parlementaire renvoyée auparavant à la commission compétente pour l'examen approfondi et une information complémentaire dont une statistique. Durant la décennie suivante, le Parlement se heurte à un nouveau problème. Chargé des demandes trop nombreuses du Conseil, le Parlement décide d'améliorer le système de la préparation de résolution en réduisant le temps de préparation, notamment pour la question technique et simple ou les questions qui obtiennent un accord préalable entre les groupes politiques. Dans ce cas, l'exposé des motifs écrit est remplacé par la présentation orale de rapporteur¹⁹³.

¹⁹¹ GOES VAN NATERS V. D., *Rapport fait au nom de la commission politique sur les négociations concernant l'adhésion de la Grande-Bretagne aux Communautés*, doc. 24, 1962.

¹⁹² TROCKET, *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales et de la santé publique sur les propositions de la Commission de la C.E.E. au Conseil (doc. 29/66) relatives à – un règlement relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté – une décision portant application aux départements français d'outre-mer de l'article 51 du traité*, doc. 158, 1967.

¹⁹³ Par exemple, LEMP Hans, *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 26/79) concernant I. un règlement répartissant les quotas de capture entre les Etats membres pour les navires pêchant dans les eaux des Iles Féroé II. un règlement répartissant certains quotas de capture entre les Etats membres pour les navires pêchant dans la zone économique exclusive de la Norvège III. un règlement répartissant les quotas de capture entre les Etats membres pour les navires pêchant dans les eaux de la Suède, IV. un règlement fixant certaines mesures de conservation et de gestion des ressources de pêche, applicables aux navires immatriculés aux Iles Féroé, pour la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 1979, V. un règlement fixant certaines mesures de conservation et de gestion des ressources de pêche, applicables aux navires battant pavillon de l'Espagne pour la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre 1979*, doc. 130, 1979, p. 3. ; LEZZI Pietro, *Rapport fait au nom de la commission du développement et de la coopération sur les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 1-1045/81) concernant des règlements relatifs à l'aide alimentaire en 1982*, doc. 34, 1982, p. 9.

En outre, la consultation d'urgence était prévue par le RIPE en 1958. Elle s'applique souvent aux questions budgétaires et agricoles, deux domaines parmi les plus importants dans les activités communautaires. L'abus de la consultation d'urgence par le Conseil a amené le Parlement à refuser l'application de cette procédure exceptionnelle. Le rapport sans débat¹⁹⁴ et la procédure simplifiée sont ainsi mises en place respectivement en 1965 et en 1981. La résolution sans rapport peut être adoptée à condition que la question soit purement technique, étant rarement appliquée en pratique par rapport à la résolution avec rapport¹⁹⁵.

L'évolution de forme ou de composition du rapport témoigne de son importance dans le Parlement. En effet, le rapport a fait l'objet de la compétition et des débats des groupes politiques « pour obtenir le contrôle sur les rapports importants »¹⁹⁶, autrement dit afin de saisir plus d'opportunités de refléter leurs intérêts politiques. La nomination du rapporteur est considérée comme un enjeu majeur¹⁹⁷. Conformément à l'article 40 du RIPE, « les commissions désignent pour chaque objet un rapporteur chargé de préparer le rapport de la commission de le soutenir devant l'Assemblée », en principe, un seul rapporteur tient la responsabilité d'un rapport. En vue d'éviter les conflits entre les groupes politiques ou les États membres qui ont les intérêts différents, s'installe au sein du Parlement une coutume du système de points¹⁹⁸ : le partage des rapports par les groupes politiques selon le pourcentage des sièges du Parlement.

Lorsque la question est particulièrement importante ou sensible, plusieurs députés européens appartenant aux groupes politiques de différentes affinités politiques sont désignés comme des rapporteurs-collaborateurs pour un seul rapport¹⁹⁹. La durée de la préparation et la quantité de pages de ce document étaient, à cette époque-là, exceptionnelle. Par exemple, pour une résolution de 1960 relative à un projet de l'élection de l'Assemblée parlementaire au suffrage universel direct²⁰⁰, cinq députés européens sont désignés comme

¹⁹⁴ *JOCE*, n° 119, le 3 juillet 1965, p. 1981-1982.

¹⁹⁵ JACQUÉ J.-P., ROLAND B., CONSTANTINESCO V. et NICKEL Dietmar, *op. cit.*, p. 107.

¹⁹⁶ *Loc. cit.*

¹⁹⁷ Sur l'importance du rôle du rapporteur, voir COSTELLO Rory et THOMSON Robert, « The policy impact of leadership in committees : Rapporteurs' influence on the European Parliament's opinions », *European Union Politics*, 2010, vol. 2, p. 219-240.

¹⁹⁸ JACQUÉ J.-P., ROLAND B., CONSTANTINESCO V. et NICKEL Dietmar, *op. cit.*, p. 107.

¹⁹⁹ BENEDETTO Giacomo, *art. cit.*, p. 71.

²⁰⁰ BATTISTA, DEHOUSSE, FAURE, SCHUIJET et METZGER, *Rapport fait au nom de la commission des affaires politiques et des questions institutionnelles*, doc. 22, 1960.

les rapporteurs et la discussion a duré trois ans et demi pour aboutir à un rapport d'un volume d'une cinquantaine de pages. Cette variété du rapport se trouve également dans le rapport sur la libre circulation des travailleurs en 1963, celui sur le problème d'énergie en 1964, celui sur la question houillère en 1965, et encore celui sur les politiques sociales en 1965 et en 1966. À partir des années 70, les questions à caractère non-économique mobilisent plusieurs rapporteurs : quant aux deux réformes budgétaires, quatre rapporteurs sont désignés, en 1981 ; pour un projet de l'AUE en 1983, sept rapporteurs²⁰¹ ; pour les deux rapports sur le droit de l'homme en 1983, six rapporteurs.

B. L'évolution des avis parlementaires

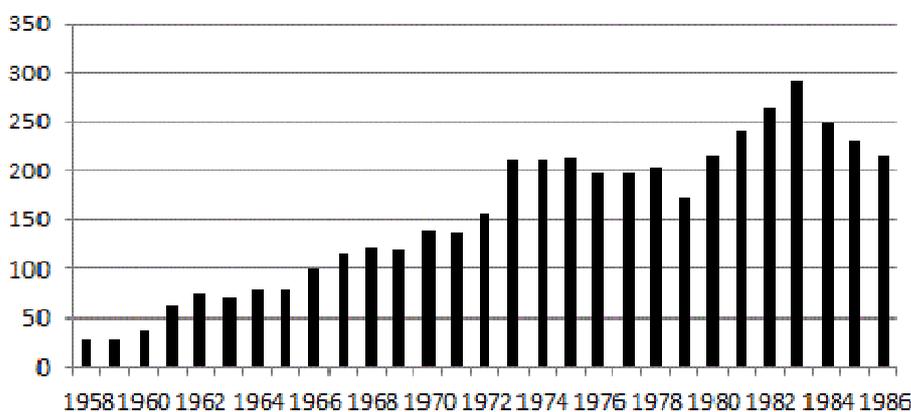
Les résolutions, portes de communication entre le Parlement et les autres institutions européennes, étaient en augmentation au rythme de la multiplication des activités des Communautés, en sorte que les résolutions avec rapports deviennent en 1983 dix fois plus nombreux qu'en 1958. Cela témoigne de la participation du Parlement de plus en plus importante aux procédures décisionnelles des Communautés. Il en va de même pour les revendications parlementaires présentées dans ces résolutions avec rapports, ayant pour objectif d'exprimer les revendications en faveur d'un Parlement plus puissant. Pour cette raison, les résolutions peuvent servir d'une fenêtre pour observer ce qui s'est passé et discuté afin de soutenir sa propre évolution. Afin de garantir la clarté de cet instrument d'analyse, seules les résolutions parlementaires adoptées en séance plénière dans toutes sortes de procédures décisionnelles sont saisies, excluant les résolutions sans rapports, notamment celles adoptées dans la procédure simplifiée ou la discussion d'urgence²⁰². C'est parce que ces dernières ne s'appliquent qu'aux questions techniques, et qu'elles sont beaucoup moins nombreuses que les résolutions avec rapports, c'est-à-dire qu'elles demeuraient une dizaine par an dans les années 60, environ une vingtaine dans les décennies suivantes tandis qu'elles se sont multipliées par la procédure simplifiée introduite en 1981.

Comme cela a été évoqué dans l'introduction, sont saisies seules les résolutions de 1958 à 1986, catégorisées selon le calendrier parlementaire. De 1958 à 1966, une session

²⁰¹ SPINELLI A. *et al.*, *Rapport fait au nom de la commission institutionnelle sur le contenu de l'avant-projet de Traité instituant l'Union Européenne*, doc. 575, 1983. ; *JOCE*, n° C 277, le 17 octobre 1983.

²⁰² Ces procédures seront discutées dans le chapitre suivant.

annuelle était tenue, conformément à l'article 139 du traité de la CEE et à l'article 109 du traité de la CEEA, à partir du troisième mardi d'octobre de chaque année, alors que dès 1967, autrement dit depuis l'entrée en vigueur du traité de fusion, conformément à l'article 27 du RIPE, à partir du deuxième mardi de mars. Avant 1967, les résolutions du troisième mardi mars d'une année au troisième lundi du mars de l'année suivante sont tenues pour une année parlementaire, et, depuis 1967, du deuxième mardi de mars d'une année au deuxième lundi de mars de l'année suivante. La datation du rapport par le Parlement peut être différente de celle appliquée pour cette recherche au cas du décalage de temps entre quand un rapport est adopté par la commission compétente et quand une résolution liée est adoptée en séance plénière du Parlement.



Graphique 3) L'évolution de l'ensemble de résolutions du Parlement européen (1958-1986)²⁰³.

Source) Les résolutions avec rapports adoptées en séance plénière (1958-1986).

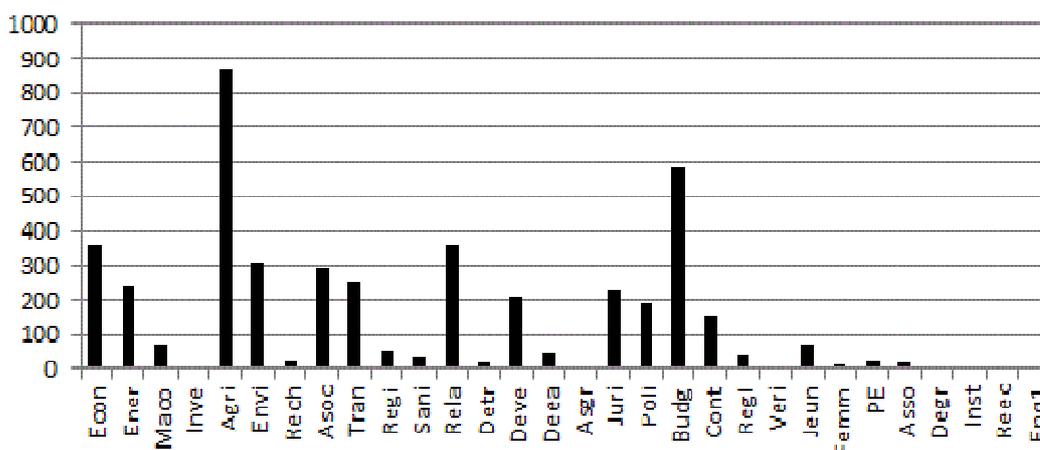
Objectif) L'observation de l'évolution des résolutions parlementaires.

Contribution) Il y a une évolution constante, sauf des reculs à la fin des années 70 et au milieu des années 80, respectivement en raison de l'introduction de la première élection directe du Parlement, charges lourdes à s'acquitter pour le Parlement, et d'un effet de l'introduction de la procédure simplifiée en 1981.

Ce graphique montre que la croissance des résolutions parlementaires de 1958 à 1986 est constante. Ce changement s'appuie sur l'accroissement important des activités communautaires qui a nécessité des engagements du Parlement de plus en plus actifs pour la mission consultative, mais également sur le développement des pouvoirs parlementaires du

²⁰³ L'analyse statistique des résolutions parlementaires peut se varier selon les auteurs en raison de l'application de différent mode de calcul ou de différents types de procédures décisionnelles dans lesquelles les résolutions sont adoptées. Par exemple, tantôt seuls les avis dans la consultation obligatoire sont comptés, tantôt tous les avis, y compris les avis sans rapport. Voir BUBBA Elena, *La mission du Parlement européen*, Heule ; Bruxelles ; Namur : Editions UGA, 1972, p. 46. ; JACQUÉ J.-P., ROLAND B., CONSTANTINESCO V. et NICKEL Dietmar, *op. cit.*, p. 106-111.

caractère juridique et politique par les réformes budgétaires et l'introduction de l'élection au suffrage universel direct. Cela aboutit à l'augmentation du nombre des résolutions : une trentaine dans les années 50 ; une centaine dans les années 60 ; autour de 200 dans les années 70 ; et presque 300 au maximum dans les années 80.



Graphique 4) La répartition des résolutions parlementaires selon les commissions (1958-1986).

Source) Les résolutions avec rapports adoptées par le Parlement (1958-1986).

Abréviation) Econ. : Commission économique, monétaire et de la politique industrielle, Ener. : Commission de l'énergie, de la recherche et de la technologie, Maco. : Commission du marché intérieur de la Communauté, Inve. : Commission des investissements, des questions financières et de la politique à long terme, Agri. : Commission de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, Envi. : Commission de l'environnement, de la santé publique et de la protection des consommateurs, Rech. : Commission de la recherche et de la culture, Asoc. : Commission des affaires sociales et de l'emploi, Tran. : Commission de la politique régionale, de l'aménagement du territoire et des transports, Regi. : Commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire, Sani. : Commission de la protection sanitaire, Rela. : Commission des relations économiques extérieures, Detr. : Commission de l'association avec la Turquie, Deve. : Commission du développement et de la coopération, Deea. : Commission des relations avec les pays africains et malgache, Asgr. : Commission temporaire spéciale pour l'association de la Grèce à la CEE, Juri. : Commission juridique et des droits des citoyens, Poli. : Commission politique, Budg. : Commission des budgets, Cont. : Commission du contrôle budgétaire, Regl. : Commission du règlement et des pétitions, Veri. : Commission de vérification des pouvoirs, Jeun. : Commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, de l'information et des sports, Femm. : Commission des droits de la femme, PE. : Groupe temporaire composé par les membres du Parlement afin d'examiner un rapport général présenté par la Commission de la CEE, de l'Euratom ou de la Haute Autorité de la CECA, Asso. : Commission des associations, Degr. : Commission de l'association avec la Grèce, Inst. : Commission institutionnel, Reec. : Commission spéciale temporaire sur la relance économique européenne, Enq1. : Commission d'enquête sur le traitement de substances toxiques et dangereuses par les CE et leurs États membres²⁰⁴.

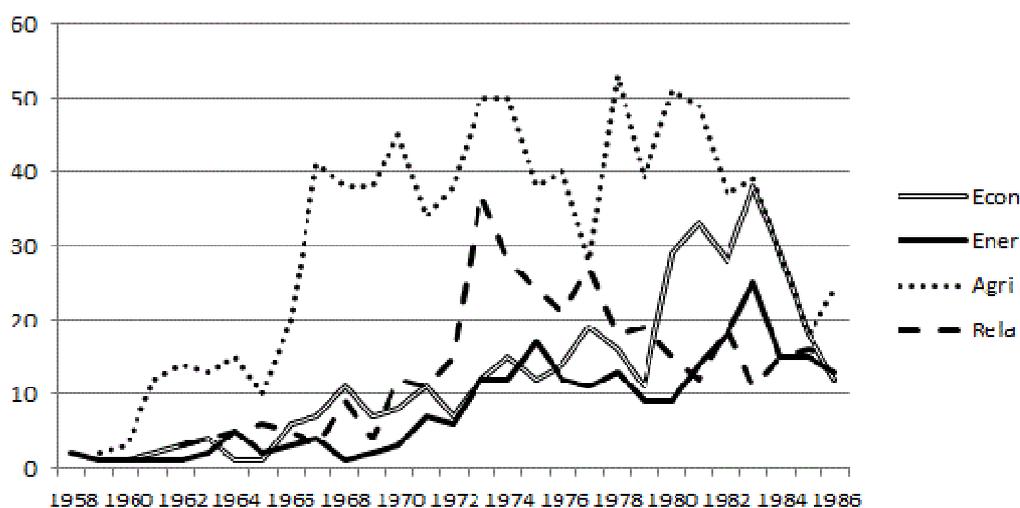
Objectif) L'observation de la répartition déséquilibrée entre les commissions parlementaires.

Contribution) Certaines commissions, par exemple celles de l'agriculture, des budgets, de l'économie, de l'environnement, des affaires sociales et des relations extérieures, sont privilégiées

²⁰⁴ Pour l'abréviation, la dernière dénomination de commissions est prise en compte. Les appellations antérieures sont précisées dans l'abréviation.

car elles relèvent les compétences primordiales du Parlement.

Le graphique 4 confirme que certaines commissions parlementaires étaient plus engagées à la formulation des résolutions que les autres. Parmi les vingt-neuf commissions et un comité des présidents mis en fonction au sein du Parlement de manière permanente ou temporaire, la commission de l'agriculture présente les résolutions les plus nombreuses : 868 résolutions tout au long des années. Dans le deuxième rang, on constate la contribution de la commission des budgets dont la mission est caractérisée par un travail ponctuel de préparer un budget annuel. Ces deux réformes des années 70 jouent un rôle important pour cette éminence. Ensuite, sont établies les résolutions nombreuses en matière de l'économie, de l'environnement, des affaires sociales, des transports et des relations extérieures qui étaient les préoccupations principales du Parlement durant cette période soit afin de satisfaire aux demandes des opinions parlementaires par les autres institutions, soit pour prendre une initiative lui-même de faire les Communautés agir pour ou contre une nouvelle question importante.



Graphique 5) L'évolution des résolutions présentées par la commission économique (Econ), la commission de l'énergie (Ener), la commission de l'agriculture (Agri), et la commission de l'économie (Rela).

Source) Les résolutions avec rapports des commissions concernées (1958-1986).

Objectif) L'analyse de l'évolution des résolutions établies par chaque commission.

Contribution) Les résolutions de la commission de l'agriculture sont en augmentation pour débattre la PAC, et le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), ayant une baisse brutale alentour de 1976 et 1985 en raison de l'absence de réforme majeure depuis le plan Mansholt et de l'introduction de la procédure simplifiée. Les résolutions relatives aux relations extérieures sont en progrès, notamment dans les années 70 en raison du premier élargissement et des conclusions des accords internationaux. Les résolutions de la commission de l'économie sont en croissance

progressive d'abord par la mise en place du marché commun, et ensuite par la discussion sur le projet du système monétaire et la mise en place du système monétaire économique en 1979. Les résolutions de la commission de l'énergie sont enrichies à l'occasion de crises énergétiques.

Comme on peut le constater dans le graphique 5, les évolutions des résolutions de chaque commission sont distinctes l'une de l'autre. La particularité du domaine agricole interdisant une simple libération des produits agricoles²⁰⁵, les régimes et les politiques spéciales comme la PAC et le FEOGA ont nourri les discussions au sein du Parlement, de sorte que les résolutions concernées deviennent nombreuses à partir du milieu des années 60. Cet intérêt est maintenu tout au long des années pour discuter des réformes agricoles successives, à part une baisse brutale en 1976 et en 1977, une période marquée par l'absence de réformes importantes, à savoir après la mise en place d'une politique d'amélioration des structures agricoles en 1971, initiée par le plan Mansholt, et avant la mise en œuvre des politiques de quotas de production en 1984.

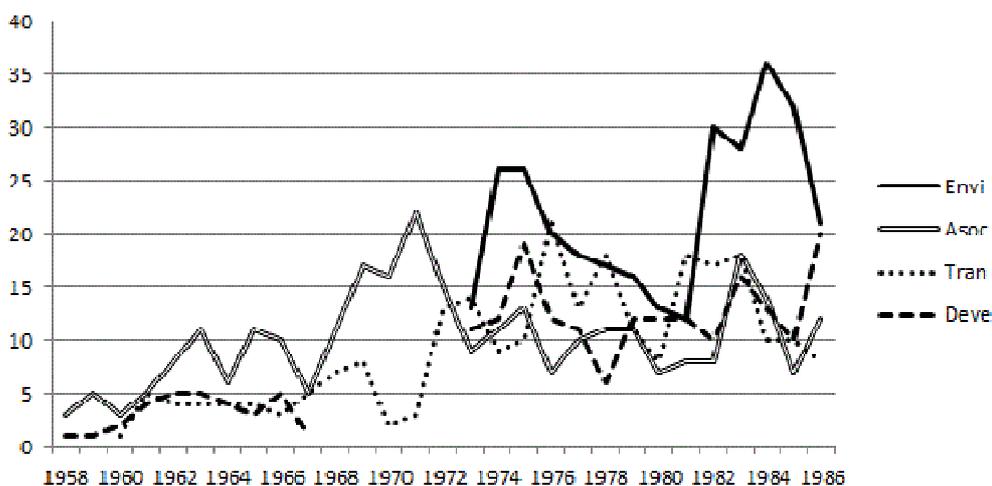
Les résolutions formulées par la commission des relations extérieures sont en progression jusqu'en 1973 pour discuter l'adhésion des nouveaux pays aux CE en 1973 et la conclusion des accords internationaux, par exemple les accords d'associations et commerciaux avec les pays tiers et les organisations internationales. Depuis lors, elles sont en baisse en raison de l'achèvement du premier élargissement des CE avec l'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark et la conclusion des importants accords internationaux.

Les résolutions de la commission de l'économie sont multipliées jusqu'à la fin des années 60 par la mise en place du marché commun, et dans la décennie suivante par la discussion du système monétaire des CE. À partir de 1980, l'augmentation des activités de grande ampleur de cette commission est initiée d'une part par la mise en vigueur du système monétaire européen en janvier 1979, et d'autre part par la dissolution de la commission du marché commun dont les résolutions qui sont dévolues depuis à la commission de l'économie.

Les résolutions de la commission de l'énergie sont également de plus en plus nombreuses. La première politique énergétique issue d'un accord entre les États membres en avril 1964 est la raison de progression de ces discussions dans les années 60, et puis les crises de l'énergie qui ont démontré une grande nécessité de mettre en place des mesures

²⁰⁵ CARTOU Louis, *Communautés européennes*, Paris : Précis Dalloz, 1981, p. 370-372.

immédiates et collectives au sein des Communautés, surtout depuis 1973 et 1982, font osciller l'évolution des débats parlementaires sur cette question²⁰⁶.



Graphique 6) L'évolution de résolutions de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la protection des consommateurs (Envi), de la commission de des affaires sociales et de l'emploi (Asnr), de la commission de la politique régionale, de l'aménagement du territoire et des transports (Tran) et de la commission du développement et de la coopération (Deve).

Source) Les résolutions avec rapports des commissions concernées (1958-1986).

Objectif) L'analyse de l'évolution des résolutions établies par chaque commission.

Contribution) Les résolutions de commission des transports évoluent à l'aide du développement de moyens de transports et des orientations des Communautés en 1973 et en 1983. Celles relatives aux affaires sociales sont les plus nombreuses au début des années 70 afin de finaliser la réforme du Fonds social européen, ensuite, au début des années 80, pour examiner le projet de traités relatif à l'UE. Les résolutions relatives au développement sont nombreuses en 1975 et en 1979, respectivement pour la convention de Lomé I et la convention de Lomé II, ayant une rupture de 1967 à 1972 en raison de la création de commissions temporaires pour la Grèce et la Turquie qui remplace la mission de commission du développement et l'absence d'accords internationaux importants à conclure. Les résolutions de la commission de l'environnement se multiplient en raison de la mise en place des programmes de politique de l'environnement et au début des années 80 du projet de traités relatif à l'UE.

Les résolutions de la commission de transports évoluent selon le développement des moyens de transports, de ceux routiers et ferroviaires à ceux maritimes et aériens. L'augmentation de résolutions en la matière s'explique par la volonté politique du Parlement de soutenir des orientations de la politique communautaire de transports : la communication de la Commission du 24 octobre 1973 relative au développement des transports et d'infrastructure ; une autre communication du 11 février 1983 qui renforce la politique de 1973. D'où la croissance de ces résolutions, notamment au début des années 70 et 80,

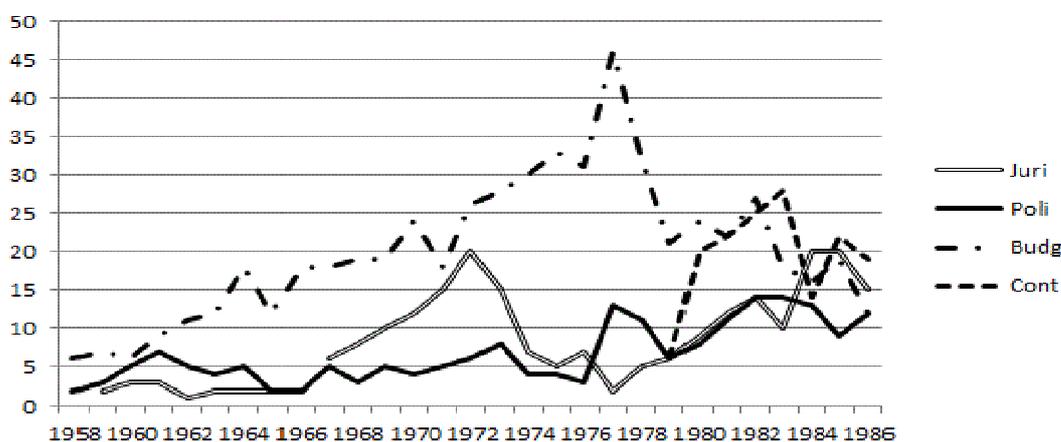
²⁰⁶ *Ibid.*, p. 432-433.

constatant une chute en 1979, causée par la diminution générale de l'ensemble de résolutions parlementaires.

La commission des affaires sociales aussi établit un nombre important de résolutions qui atteint le sommet au début des années 70 afin de finaliser la réforme du Fonds social européen en 1971 et encore dans les années 80 pour examiner le projet de traités relatif à l'UE, adopté par le Parlement le 14 février 1984. À part ces deux occasions importantes, le nombre des résolutions de cette commission restent stables, alentour de dix résolutions par an.

Les résolutions de la commission du développement augmentent considérablement autour de 1975 afin de conclure la convention de Lomé I avec quarante-six pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et ensuite pour les pays de la Méditerranée. Elles remontent vers 1979 pour la conclusion de la convention de Lomé II avec cinquante-huit pays. Une rupture de 1967 à 1972 est constatée, d'une part, en raison de la création de nouvelles commissions temporaires, notamment pour la Grèce et la Turquie qui absorbent les travaux de la Commission de développement et, d'autre part, par l'absence d'accords internationaux à conclure, après la signature de la convention de Yaoundé avec le Madagascar en 1963 et dix-sept pays africains et avant la convention de Lomé I en 1975.

Créée en 1973 à la suite du sommet européen de Paris en octobre 1972, la commission de l'environnement présente les résolutions nombreuses au milieu des années 70 pour établir un programme de politique de l'environnement et au début des années 80 pour discuter une politique de l'environnement dans le cadre du projet de traités relatif à l'UE.



Graphique 7) L'évolution de résolutions de la commission juridique et des droits des citoyens (Juri), de la commission politique (Poli), de la commission des budgets (Budg) et de la commission du

contrôle budgétaire (Cont).

Source) Les résolutions avec rapports des commissions concernées (1958-1986).

Objectif) L'analyse de l'évolution des résolutions établies par chaque commission.

Contribution) Les résolutions de la commission politique sont en augmentation avec la discussion sur les projets de coopération politique entre États membres et avec les grandes puissances mondiales, particulièrement à partir de la fin des années 70 pour préparer l'introduction de l'élection au suffrage universel direct. Les résolutions de la commission juridique sont multipliées par les débats sur les questions liées au marché commun, achevée en 1968, et à la révision des traités dans les années 80. Le nombre de résolutions budgétaires s'accroissent, notamment autour de réformes budgétaires en 1970 et en 1975, puis se baissent par l'introduction de la commission du contrôle budgétaire.

L'extension des intérêts politiques des CE a suscité au Parlement une nécessité de s'engager de façon plus intensifiée. Le besoin de nouer des relations rapprochées avec les pays tiers, autrement dit des pays en voie de développement aux grandes puissances mondiales, et la raison impérative de promouvoir la coopération politique européenne, lancée informellement en 1970 et institutionnalisée par l'AUE, ont amplifié les débats parlementaires. En 1979, le Nicaragua, la Tchécoslovaquie et le Chili dont la situation politique ou les droits fondamentaux étaient mis en cause ont fait l'objet de discussions parlementaires qui ont abouti aux résolutions. À l'intérieur des CE, face aux efforts communautaires en ce sens dont le rapport Davignon en 1970 pour l'unification politique à travers la coopération en matière de politique étrangère²⁰⁷, le rapport de Luxembourg en 1973²⁰⁸ et le rapport de Londres en 1981 sur la coopération politique européenne²⁰⁹ ou encore les questions d'adhésion des nouveaux pays candidats notamment en 1973, 1981 et 1986, le Parlement a réagi à travers les résolutions nombreuses. Le développement des questions politiques a stimulé les augmentations des résolutions au début et à la fin des années 70 et au début des années 80.

La commission juridique, créée en 1967, sert au Parlement de moyen utile à discuter les questions soulevées par la mise en place du marché commun pour lequel les droits de douane entre les six États membres ont été supprimés en 1968 et à examiner les questions juridiques liées à la révision des traités. Pour ces raisons, les résolutions de la commission

²⁰⁷ « Rapport des ministres des Affaires étrangères des Etats membres sur les problèmes de l'«unification politique» », dit Rapport Davignon, *Bulletin de la CEE*, novembre 1970, n° 11. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, p. 9-14.

²⁰⁸ « Deuxième rapport sur la coopération politique européenne en matière de politique étrangère », *Bulletin des CE*, septembre 1973, n° 9, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, p. 14-22.

²⁰⁹ « Rapport sur la coopération politique européenne », *Bulletin des CE*, octobre 1981, n° Supplément 3/81, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, p. 14-18.

juridique sont particulièrement nombreuses au début des années 70 pour discuter des problèmes liés à la libéralisation économique de quatre éléments dont les biens, les services, les personnes et les capitaux, et depuis le début des années 80 pour discuter le projet du traité de l'UE dans la perspective juridique.

En ce qui concerne le domaine budgétaire, les résolutions ne cessent pas de croître. Vu que le Parlement doit assumer une mission d'examiner les affaires budgétaires des CE, notamment le contenu et la procédure d'adoption de budgets communautaires et plus tard les recettes et les dépenses, les résolutions en la matière budgétaires sont saisies par le Parlement afin de mener une discussion sur ces questions. Les réformes des pouvoirs budgétaires du Parlement, dont la mise en place du pouvoir budgétaire effectif sur les dépenses non obligatoires (DNO) du 21 avril 1970, modifié le 22 juillet 1975, et la mise en pratique du droit de donner décharge, multiplient les résolutions de la commission des budgets. L'introduction du droit de donner décharge entraîne la création de la commission du contrôle budgétaire en 1979, ce qui réduit de manière radicale les résolutions de la commission des budgets.

Cependant, il y a des commissions qui ne font pas l'objet de cette analyse en raison de leurs résolutions minoritaires, causées par la dissolution avant l'AUE, étant intégrées parfois à une autre commission ou ayant disparu, ou par la création trop tardive, de sorte qu'elles ne permettent pas ainsi de tracer une évolution.

II. Le moyen efficace pour revendiquer le renforcement des pouvoirs

Les traités de Rome ont une double signification : un grand progrès pour les Communautés ; l'évolution minimale pour le Parlement. Ces nouveaux traités lui ont octroyé un nouveau pouvoir de délibération, alors que ses pouvoirs budgétaires et de contrôle budgétaire sur la Commission dont l'Assemblée de la CECA disposait se sont faits remarquer par de légères améliorations. Tous ces pouvoirs étaient purement consultatifs, jusqu'aux réformes des années 70 pour les pouvoirs budgétaires et jusqu'à l'AUE pour les pouvoirs législatifs, sans une capacité d'obliger les autres institutions à suivre les opinions parlementaires et le pouvoir de contrôle sur la Commission qui était quasiment impossible à mettre en œuvre. Concernant l'élection au suffrage universel direct, aucun État membre ne l'a choisi comme le mode de sélection de ses représentants. Ce constat défavorable au

Parlement n'était pas modifié jusqu'aux réformes des pouvoirs budgétaires des années 70.

C'est la raison pour laquelle les parlementaires expriment leurs déceptions vis-à-vis de la faiblesse du Parlement. Michel Cointat, député français, se rappelle le Parlement de l'époque dont il était le membre.

« Puis, devenu député et représentant au Parlement de Strasbourg, j'ai découvert un nouveau monde où il n'a avait ni pouvoir ni compétence. Seul le verbe était roi, on discutait de tout et de rien, depuis les croupions de dindes jusqu'au règlement sur le marché des céréales, en passant par la pollution sonore des motoculteurs »²¹⁰.

La faiblesse du Parlement dont le rôle majeur demeure consultatif est également confirmée par les chercheurs et les journalistes. *Le Monde* blâme, dans son éditorial du 6 octobre 1972, le fait que le Parlement s'est efforcé « à l'interprétation extensive des textes et à l'utilisation maximum de la coutume, (...) sans jamais toutefois transgresser les textes »²¹¹. Plus récemment, O. Costa souligne que la modification des traités de Rome était « purement symbolique » à cause du refus des États membres au transfert des compétences nationales au niveau européen²¹². En ce qui concerne l'élection au suffrage universel direct, A. Poher critique, en 1960, que le Parlement n'est qu'un organe technocratique puisque « le Parlement démocratique que les Six ont voulu instituer » est de « donner âme à la technocratie que les traités avaient mis en place » à travers l'élection au suffrage universel direct²¹³. En dépit du soutien de la Commission dont Franco Maria Malfatti, président de la Commission (1970-1972), souligne en 1970, « l'utilité de la décision prise de procéder à un nouvel examen des textes sur l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen établis »²¹⁴, cette élection au suffrage universel direct du Parlement n'est mise en place qu'en 1979.

Cela étant, les députés du Parlement s'efforcent de saisir tous les moyens possibles pour renforcer les pouvoirs du Parlement. Ce qui est constaté, en 1963, par August De Block,

²¹⁰ COINTAT Michel, *Les couloirs de l'Europe*, Paris : L'Harmattan, 2001, p. 7.

²¹¹ BORDIOT Jacques, *Le Parlement européen : une imposture-une utopie-un danger*, Condé-sur-Noireau : Imprimerie Ch. Corlet, 1978, p. 45.

²¹² COSTA O., *op. cit.*, p. 27.

²¹³ *Cahiers européens de documentation européenne*, le 1^{er} janvier 1960. Cité par HOUDBINE Anne-Marie et VERGÈS Jean-Raymond, *Le Parlement européen dans la construction de l'Europe des Six*, Travaux et recherches de la faculté de droit et des sciences économiques de Paris : Série Europe n° 2, Paris : P.U.F., 1966, p. 17.

²¹⁴ MALFATTI Franco Maria, *Déclaration prononcée devant le Parlement européen : Strasbourg, 15 septembre 1970*, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1970, p. 22.

député belge, d'après lequel « le Parlement européen a toujours réclamé l'élargissement de ses compétences et de ses pouvoirs »²¹⁵. Les revendications des membres sont très diverses, des demandes pour combler la lacune des pouvoirs attribués, par exemple la revendication d'être informé sur les informations de base ou les informations supplémentaires ou la bonne mise en place, conformément aux traités, des pouvoirs de délibération et des pouvoirs budgétaires. La revendication pour l'élargissement du champ d'application de consultation et la contestation contre la faiblesse du Parlement vis-à-vis du Conseil sont formulées. Ces demandes sont amorcées dès l'ouverture du Parlement. Ces revendications sont allées jusqu'à la mise en place des pouvoirs substantiels et effectifs, notamment l'avis conforme, la procédure de coopération, la codécision et les pouvoirs budgétaires équivalents à ceux du Conseil.

²¹⁵ DE BLOCK A., *Rapport intérimaire fait au nom de la commission de la recherche et de la culture sur les problèmes de coopération culturelle entre les États membres de la Communauté européenne*, doc. 32, 1963, p. 2.

Chapitre II

Les premières revendications

: Le Parlement informé et consulté

Les exigences du Parlement sont basées sur les quatre principes : les trois traités de la CECA, de la CEE et de l'Euratom ; l'héritage de l'Assemblée commune de la CECA ; le droit coutumier, ainsi que sur certaines habitudes et pratiques et sur certains développements ; le droit parlementaire non écrit et en particulier sur la tradition parlementaire européenne qui peut être à la base de certaines positions du Parlement européen²¹⁶. D'après H. Furler qui n'enferme pas les pouvoirs parlementaires dans les traités, le Parlement peut bénéficier, de l'héritage de l'Assemblée de la CECA, des expériences acquises, du droit coutumier, d'« une certaine marge aux interprétations » et des « habitudes et pratiques susceptibles de se développer », et du droit parlementaire, ceux qui lui accordent des possibilités de revendiquer l'amélioration et le renforcement de ses pouvoirs envers un véritable parlement européen aussi compétent que le parlement national²¹⁷. Le Parlement, « victime du déséquilibre institutionnel »²¹⁸, lance ainsi les contestations à l'encontre de sa faiblesse et de ses revendications concernant l'amélioration et le renforcement de ses pouvoirs acquis, ce qui apportera progressivement « quelques fruits »²¹⁹.

Or, avant tout, une condition préalable devrait être satisfaite : l'information. Il s'agit, d'une part, des informations de base pour préparer une résolution et, d'autre part, des informations supplémentaires et complémentaires pour approfondir l'examen du Parlement. Le transfert d'informations au moment où le Parlement le souhaite est également réclamé. Depuis 1958, les demandes relatives aux informations sont en augmentation. Le nombre de telles demandes qui n'a été que 2 dans les années 50 a triplé en 1965, et quintuplé en 1969. Il atteint une trentaine, dans la décennie suivante, et oscille entre 30 et 50, dans les années 80. De même pour le contenu des demandes. Si la demande des années 50 et 60 était pour l'information simple, celle des années 70 et 80 renvoie à l'information supplémentaire ou plus détaillée. Par conséquent, elle est ainsi compliquée (I).

²¹⁶ FURLER H., *Rapport*, doc. 31, 1963, p. 2.

²¹⁷ *Ibid.*, p. 3-4.

²¹⁸ Rapport Vedel, p. 30.

²¹⁹ BLUMANN Claude, *La fonction législative communautaire*, la collection « systèmes », Paris : LGDJ, 1995, p. 57.

S'appuyant sur ces informations, le Parlement utilise prioritairement son pouvoir de délibération à cause de la difficulté de mettre en œuvre le pouvoir de contrôle et les pouvoirs budgétaires pour exercer une influence sur la décision des Communautés. Les résolutions qui constituent l'avis du Parlement sont établies à travers les procédures suivantes : la procédure obligatoire ; la procédure facultative ; la délibération d'initiative. La procédure obligatoire est basée sur la demande du Conseil et sur la conformité des traités, alors que la procédure facultative requiert la demande du Conseil, mais sans la conformité des traités. Quant à la procédure de la délibération d'initiative, elle repose sur la propre initiative du Parlement. Les avis issus de trois procédures augmentent, mais pas à la même vitesse. Si, jusqu'aux années 60, les résolutions adoptées dans la procédure de délibération d'initiative sont les plus nombreuses, depuis le milieu des années 60, ce sont les résolutions issues de la procédure de consultation obligatoire qui sont majoritaires. Les trois différentes procédures décisionnelles du Parlement sont utilisées dans le but d'obtenir un Parlement dont les compétences sont étendues (II).

Les résolutions contribuent d'abord à animer au sein du Parlement les débats entre les députés, mais aussi entre les institutions et avec les États membres. Vu que le pouvoir de délibération demeure plus politique que législatif, donc sans effet pratique, dans la procédure décisionnelle des Communautés, la contestation sur les lacunes du pouvoir de délibération est élevée et les aspirations en faveur du renforcement de ce pouvoir sont formulées par les députés du Parlement. Le premier souhait présenté par le Parlement à travers ses résolutions est la bonne mise en œuvre du pouvoir de délibération car il constate parfois la violation du Conseil de l'obligation de le consulter sur les questions prescrites par les traités. Sa critique va aller jusqu'à la contestation contre l'abus du Conseil de demander la consultation d'urgence, conçue pour réduire le temps de préparation des résolutions sur les questions urgentes. L'impuissance du Parlement face au Conseil, surtout dans le cas où ce dernier rejette les résolutions du premier et qu'il ne donne même pas d'explication sur sa décision, fait l'objet de critiques des députés européens. Afin de résoudre de tels problèmes, le Parlement espère l'amélioration, le renforcement de ses pouvoirs par l'élargissement du champ d'application de la procédure de consultation et la mise en place du droit de présenter le deuxième avis au cas de la modification importante sur la proposition initiale, c'est-à-dire la reconsultation (III).

I. Un pouvoir primordial : Le droit d'être informé

Le droit d'être informé n'est pas attribué par les traités. Néanmoins, les institutions européennes reconnaissent au Parlement ce droit ainsi que son importance, puisque, sans informations complètes au moment où le Parlement le souhaite, le bon fonctionnement de celui-ci n'est pas possible. Les premières revendications du Parlement en la matière concernent les informations de base qui sont primordiales pour préparer les résolutions. Plus tard, les revendications concernant les informations plus compliquées dont les informations supplémentaires et complémentaires sur celles déjà acquises, sont formulées. Le retard du transfert d'informations fait également l'objet de critiques. Afin d'y mettre un caractère obligatoire, le Parlement fait valoir ces demandes par les amendements dans la proposition adressée par la Commission (A).

Or, la demande d'être informé a une double signification. D'abord, elle permet au Parlement d'avoir les informations nécessaires. Ensuite, ces demandes qui sont réparties de manière déséquilibrée dans les domaines différents mettent en évidence la priorité du Parlement devant les autres institutions. D'ailleurs, les nouvelles informations transmises au Parlement peuvent inciter à la nécessité de présenter de nouvelles résolutions. Par ce biais, le Parlement dispose de la possibilité d'exercer la double pression sur la Commission et le Conseil, d'une part lors de la demande d'information sur une question particulière et, d'autre part lors de la présentation du nouvel avis (B).

A. La ressource de base pour la tâche parlementaire

Une information complète transférée à temps est une condition préalable pour le Parlement à l'établissement des résolutions. Elle constitue un fondement de base pour agir à l'intérieur et à l'extérieur des Communautés parce que, sans informations, le Parlement ne saurait pas quelles questions sont actuellement en discussion entre les institutions, les États membres et parfois avec les États tiers. Pour cette raison, la Commission et le Conseil sont activement engagés, malgré l'absence de la prescription des traités, de les lui transférer.

Néanmoins, le Parlement doit constater le problème du manque total ou partiel de ces informations. Constatant que « les procédures de consultation ne sont guère qu'un simulacre si le Parlement européen n'est pas informé avant que les propositions ne soient adoptées et

avant que le délai imparti ne vienne à expiration »²²⁰, le Parlement porte son attention sur cette question de sorte que les revendications sont formulées comme les exemples suivants, ce qui deviennent progressivement la coutume parlementaire.

« invite la Commission exécutive de la C.E.E. à informer régulièrement l'Assemblée et ses commissions compétentes de l'évolution du problème de la durée du travail dans les six pays membres »²²¹.

« Votre commission entend être informée, à bref délai, des résultats qui pourront se dégager, au cours de telles réunions organisées par l'exécutif de la C.E.E. »²²².

Si ces revendications des premières années étaient d'obtenir les informations de base, c'est-à-dire les informations elles-mêmes directement liées à la proposition de la Commission, les revendications formulées plus tard concernent les informations plus complexes. Les informations complémentaires ou « informations plus complètes »²²³ et les « données chiffrées précises, par catégories »²²⁴ portant sur la question en discussion sont également revendiquées. Il en va de même pour les questions déjà approuvées par le Conseil et le Parlement lui-même²²⁵, ainsi que les questions importantes sur lesquelles il n'est pas habilité à présenter ses avis dans le cadre des consultations obligatoire ou facultative²²⁶.

²²⁰ QUIN Joyce, *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 1-376/79) relative à un règlement portant application des articles XVIII et XXIII de la Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest, en ce qui concerne le programme international d'inspection mutuelle*, doc. 477, 1979, p. 7.

²²¹ HASENBOSCH C.P., *Rapport complémentaire fait au nom de la commission des affaires sociales sur la réduction de la durée du travail dans l'industrie charbonnière et l'industrie sidérurgique*, doc. 2, 1959, p. 6.

²²² DARRAS H., *Rapport fait au nom de la commission du marché intérieur de la Communauté sur les problèmes relatifs à l'ouverture des marchés et au régime de concurrence soulevés par les deuxièmes rapports généraux sur l'activité de la Communauté Économique Européenne et de la Communauté Européenne de l'Énergie Atomique*, doc. 51, 1959, p. 8.

²²³ BATTERSBY Robert, *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 1-132/84 – COM (84) 122 final) relative à un règlement concernant la conclusion de l'accord entre la Communauté économique européenne et le gouvernement de la République des Seychelles concernant la pêche au large des Seychelles*, doc. 222, 1984, p. 5.

²²⁴ VANDEMEULEBROUCKE J., *Rapport fait au nom de la commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation de l'information et des sports sur l'enseignement destiné aux enfants dont les parents n'ont pas de domicile fixe*, doc. 1522, 1983, p. 7.

²²⁵ VREDELING Hendrikus, *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 213/69) relative à un règlement portant prorogation du délai prévu par l'article 12, paragraphe 3, deuxième alinéa, du règlement n° 130/66/CEE relatif au financement de la politique agricole*, doc. 231, 1969, p. 3.

²²⁶ SPÉNALE Georges, *Rapport fait au nom de la commission pour la coopération avec des pays en voie de développement sur l'accroissement des échanges commerciaux entre la Communauté économique européenne et les États africains et malgache associés*, doc. 100, 1965, p. 12.

Cependant, le Parlement souhaite maximiser la possibilité d'intervenir dans le cas où il le juge nécessaire par la présentation des résolutions dans le cadre de la délibération d'initiative.

D'autre part, le Parlement soulève les problèmes causés par le transfert d'informations tardif qui empêche d'avoir le temps suffisant pour préparer son avis. Le Parlement espère résoudre ce problème non seulement en demandant au Conseil de les lui transmettre suffisamment tôt, mais aussi en se rapprochant de la Commission, notamment à travers la transmission d'informations sur les activités de la Commission. Pour cela, Maurice Faure, député français, proteste en 1961 contre la « situation qui l'oblige à travailler avec précipitation » et demande ainsi la transmission systématique du programme de la Commission qui fait l'objet d'approbation du Parlement²²⁷. H. Furler souligne le renforcement des contacts préalables entre les exécutifs et le Parlement et la publication des propositions de règlement de la Commission afin d'assurer le transfert des propositions et la présentation de la position de la Commission au cours des débats publics du Parlement²²⁸. En mai 1969, J. A. W. Burger, député néerlandais et président de la *Partij van de Arbeid* (1958-1962), exige que les actes du Conseil dont la publication n'est pas expressément prescrite par le traité soient publiés dans le JOCE, constatant que ses souhaits sont partiellement réalisés²²⁹. Suite à ces exigences successives du Parlement, les autres institutions acceptent de lui transmettre les informations qu'il le souhaite avoir. En avril 1971, la Commission accepte de lui transférer un rapport annuel sur l'activité de la commission générale de la sécurité du travail dans la sidérurgie²³⁰.

En vue d'y mettre le caractère obligatoire, le Parlement s'efforce de légiférer sur son droit d'être informé, notamment par la proposition des amendements qui peut systématiser le droit du Parlement d'être informé. Une fois accepté par le Conseil, ces amendements lient le Conseil et la Commission à transmettre les informations concernées au Parlement.

« Article 9

²²⁷ MÜLLER Josef, *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales et de la santé publique sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 72/68) relative à un règlement concernant le traitement du saccharose destiné à la consommation humaine*, doc. 76, 1968, p. 6.

²²⁸ FURLER H., *Rapport*, doc. 31, 1963, p. 15-16.

²²⁹ BURGER J. A. W., *Rapport*, doc. 215, 1969, p. 20.

²³⁰ ADAMS Rudolf, *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales et de la santé publique sur le premier rapport de la commission générale de la sécurité du travail dans la sidérurgie*, doc. 16, 1971, p. 3.

Ce rapport sera transmis à l'Assemblée parlementaire européenne »²³¹.

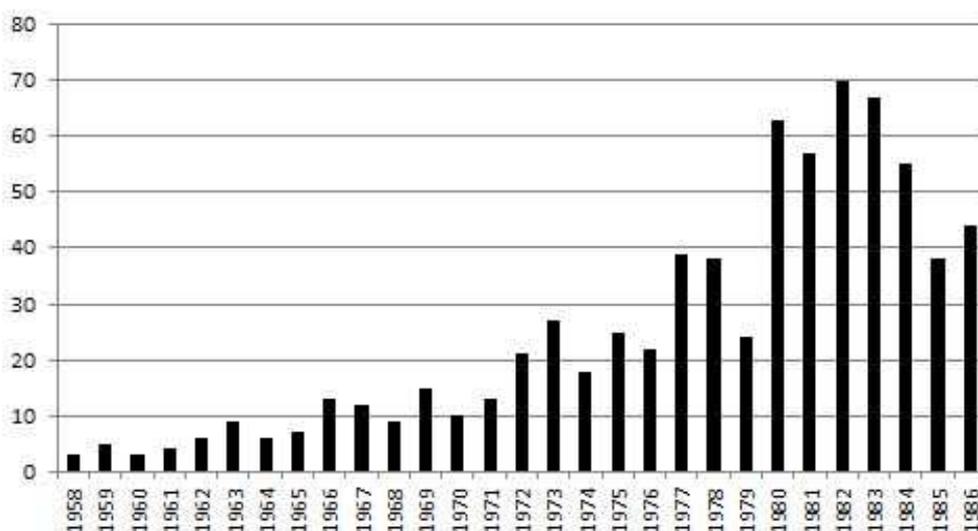
« Article 16

(...) la Commission (...) transmet au Conseil et pour information au Parlement un rapport sur le résultat des consultations.

Article 25 bis

La Commission de la C.E.E. fait rapport au Parlement européen, au moins une fois par an, de la mise en œuvre du présent règlement »²³².

Depuis, les revendications concernant les informations se multiplient. En vue d'observer l'évolution de ces revendications, toutes les résolutions basées sur les rapports, établis entre 1958 et 1986 sont examinés. Et, seuls les rapports dans lesquels le Parlement soulève les revendications en la matière sont pris en compte pour cette analyse.



Graphique 8) Les revendications de la transmissions d'informations de base et supplémentaires.

Source) Les résolutions avec rapports adoptées (1958-1986).

Objectif) Pour observer une évolution de revendications d'informations.

Contribution) Les revendications d'informations sont en croissance, sauf quelques reculs au milieu des années 70 et 80 en raison de l'introduction de la première élection directe et au milieu des années 80 par l'introduction de la procédure simplifiée.

Au total, 723 résolutions comprennent au moins une revendication d'informations de

²³¹ Souligné par le rapporteur. THORN Gaston, *Rapport complémentaire présenté au nom de la commission de l'agriculture sur la détermination de critères objectifs pour l'établissement de systèmes de prix minima et pour la fixation de ces prix*, doc. 113, 1961, p. 9.

²³² BLAISSE, *Rapport et rapport complémentaire fait au nom de la commission du commerce extérieur sur la proposition de la Commission de la C.E.E. au Conseil (doc. 78) concernant un règlement relatif à la défense contre les pratiques de dumping, primes ou subventions de la part de pays non membres de la C.E.E.*, doc. 92, 1965, p. 14-16, 19.

base ou supplémentaires. Évoluent de manière dynamique, ces revendications étaient moins de 10 dans les années 50 et 60 et atteignent le nombre de 30 dans les années 70 et presque 60 dans les années 80. Il est évident que cette évolution est influencée par l'intensité des activités du Parlement. Elle est stimulée dans les années 70 par les discussions sur les questions agricoles dont la PAC et les questions budgétaires dont les deux réformes budgétaires du Parlement. Dans la décennie suivante, les divers projets comme les accords avec les États tiers, l'élargissement par l'adhésion des nouveaux pays et le projet de l'AUE nécessitent que le Parlement réclame plus d'informations qu'auparavant.

Tableau 6) La répartition des revendications d'informations selon les commissions parlementaires (1958-1986)²³³.

Source) Les résolutions avec les rapports adoptées (1958-1986).

Objectif) La recherche des intérêts principaux du Parlement pour revendiquer les informations.

Contribution) Le déséquilibre d'intérêts du Parlement entre les commissions parlementaires est constaté.

Le tableau 6 confirme qu'il y a une répartition déséquilibrée des revendications d'informations selon les commissions parlementaires. Si l'on compare ce résultat avec la répartition de l'ensemble des résolutions selon les commissions parlementaires, on peut constater que sont agrandis ses intérêts pour chercher les informations des liées aux activités de certaines commissions, par exemple les commissions économique, de l'énergie, de la coopération avec les pays en voie de développement, de la politique et de la jeunesse. Par contre, il fait moins de revendications d'informations dans le cadre des commissions agricole, du transport et des relations économiques extérieures par rapport à la proportion des résolutions présentées par ces commissions sur l'ensemble des résolutions (graphiques 5 et 6). Par la répartition déséquilibrée des revendications d'informations selon les commissions, on peut suggérer que le Parlement a voulu concentrer son intérêt seulement sur certaines commissions pour lesquelles il espérait mettre en place son intervention.

Certes, le Conseil et la Commission ne sont pas obligés d'accepter ces demandes parlementaires. Ils gardent néanmoins une attitude peu ou prou positive à propos de ces réclamations. En 1963, W. Hallstein répond au rapport de H. Furler à travers une intervention lors du débat du Parlement. Étant d'accord avec H. Furler, W. Hallstein affirme que la Commission « s'efforcera de développer la pratique suivie jusqu'ici, en donnant aux

²³³ Voir l'annexe. Pour l'abréviation de la dénomination de commissions, voir celle de graphique 4.

Commissions parlementaires les informations et les explications les plus complètes sur son action ». Il suggère que « le Parlement soit informé de l'attitude adoptée par les Exécutifs durant les délibérations donnant lieu aux décisions du Conseil » et que « les indications demandées par le projet de résolution » doivent « être données verbalement aux commissions parlementaires compétentes »²³⁴. Cette promesse du premier président de la Commission est tenue. Le Parlement était informé des discussions et du résultat de la négociation lorsque la Commission conclut la procédure Luns en 1964 et la procédure Luns II/ Westerterp en 1973. Grâce à cette pratique mise en place entre deux institutions, le Parlement peut être informé sur les accords des tarifs et du commerce, après l'ouverture de la négociation et avant la conclusion²³⁵. Au début des années 80, l'amélioration du droit d'être informé est proposée par la Commission selon laquelle le Parlement sera informé de « la suite donnée aux amendements » et « aux résolutions » qu'il a proposés pour les grandes négociations, et pourra bénéficier du « contact préalable » « sur les questions importantes » avec la Commission et du transfert d'informations « à un stade précoce », plus précisément avant l'ouverture de la négociation et avant la conclusion²³⁶. Constatant ces progrès suite aux coopérations institutionnelles, le Parlement note son contentement dans ses documents officiels.

Au sein du Parlement, sa demande d'être informé n'est pas pour une simple information. Une fois acceptées par la Commission ou le Conseil, ces revendications apportent plusieurs conséquences, de la possibilité d'avoir une compréhension approfondie des questions particulières à celle par laquelle les nouvelles informations éveillent un autre intérêt de faire une nouvelle intervention.

B. Le double sens de la demande d'information

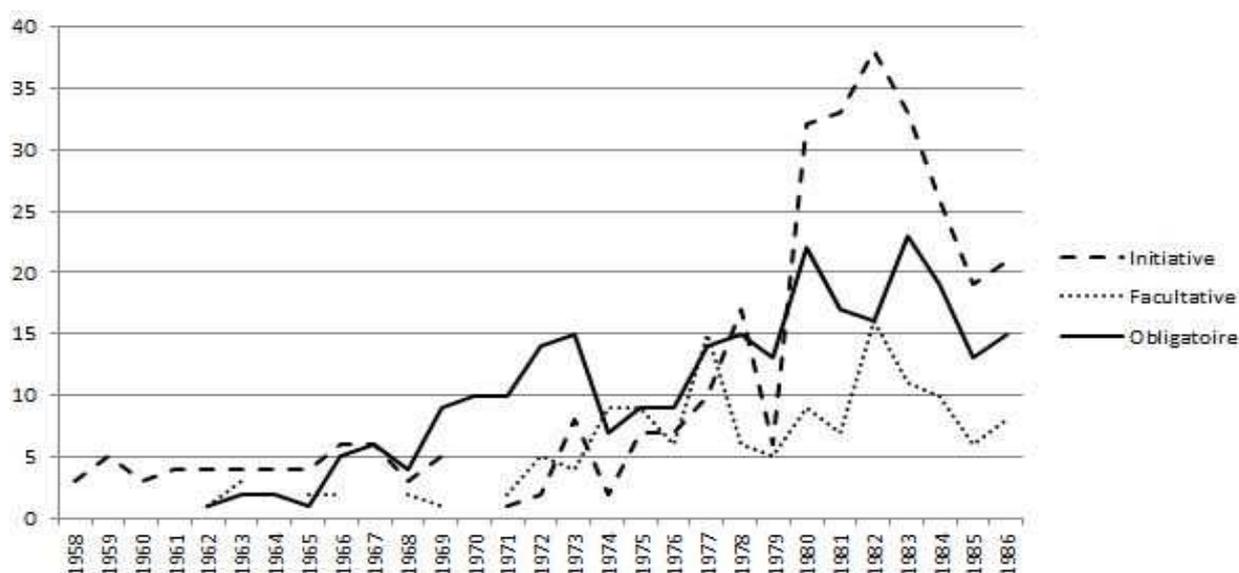
Sachant que les demandes du Parlement d'informations ne modifient pas automatiquement le schéma institutionnel, on peut demander les raisons pour lesquelles le

²³⁴ HALLSTEIN Walter, *Intervention du professeur Walter Hallstein, président de la Commission de la Communauté économique européenne, lors du débat consacré par le Parlement européen au rapport de M. Furler relatif aux compétences et aux pouvoirs du Parlement européen, le 27 juin 1963*, Strasbourg : Commission de la Communauté économique européenne, 1963, p. 9-11.

²³⁵ BONVICINI Gianni (ed.), *Democracy in the EU and the Role of the European Parliament*, Rome : Natalino Ronzitti, 2009, p. 15.

²³⁶ Rapport Andriessen, §17.

Parlement s'est intéressé à ce sujet. Les informations de base et supplémentaires lui permettent de mieux comprendre les activités communautaires et d'agrandir et susciter son intérêt selon des cas. C'est la raison pour laquelle ces revendications ne cessent pas de se multiplier depuis 1958. Des effets apportés par les informations de base et surtout complémentaires transférées par les autres institutions ne restent pas seulement dans le Parlement puisque ces informations peuvent soulever une nécessité d'intervention parlementaire dans une décision communautaire.



Graphique 9) Les évolutions des revendications d'informations selon les procédures décisionnelles. Abréviations) Initiative : les revendications d'informations présentées dans la procédure de délibération d'initiative, Facultative : les revendications d'informations présentées dans la procédure de consultation facultative, Obligatoire : les revendications d'informations présentées dans la procédure de consultation obligatoire.

Source) Les résolutions avec rapports adoptées (1958-1986).

Objectif) Pour observer un rapport entre les revendications d'informations et les procédures décisionnelles.

Contribution) 43,29% de ces revendications sont formulées dans la procédure de délibération d'initiative, 19,22% dans la consultation facultative et 37,48% dans la consultation obligatoire.

Le graphique 9 est établi à partir des revendications d'informations de 1958 à 1986, sélectionnées parmi l'ensemble des résolutions basées sur les rapports adoptées en séance plénière de la même période. Afin de voir quelle procédure décisionnelle parmi trois, plus précisément la procédure de délibération d'initiative, celle de consultation facultative et celle de consultation obligatoire que l'on va examiner dans le paragraphe suivant, était la plus souvent saisie par le Parlement pour cet objectif, on a examiné l'évolution des

revendications d'informations selon chaque procédure. Par-là, on a obtenu une proportion des revendications d'informations formulées dans chaque procédure par rapport à l'ensemble des revendications de trois procédures appliquées.

Selon une conséquence obtenue, la procédure de délibération d'initiative était la plus souvent prise par le Parlement pour revendiquer d'être informé (313 sur 723 revendications totales, soit 43,29% sur l'ensemble de revendications), et la procédure de consultation obligatoire fait la deuxième (271 sur 723, soit 37,48%). Les revendications d'informations formulées dans la procédure de consultation facultative s'élève à 19,22% (139 sur 723) sur l'ensemble de revendications. Alors, pourquoi la procédure de délibération d'initiative a été la plus favorisée ? Elle a rendu facile la présentation de ces revendications car elle n'exige aucune condition, ni la demande du Conseil, ni l'imposition des traités. Elle permet donc au Parlement de revendiquer librement les informations qu'elle veut avoir. D'autre part, la procédure de consultation obligatoire est également souvent appliquée pour ces revendications puisque les traités obligent les autres institutions d'entendre la parole parlementaire. Le Parlement a souhaité, semble-t-il, exercer plus d'influence afin de mettre en place ses revendications par l'intermédiaire de cette procédure. Et la procédure de consultation facultative demeure la plus défavorisée parmi les trois procédures, ayant très peu de revendications réalisées dans cette procédure avant 1970.

Or, on peut constater une conséquence intéressante, voire plus ou moins inversée de ce que l'on vient d'observer, si l'on compare ce résultat avec la proportion des résolutions de chaque procédure sur le total des résolutions de 1958 à 1986 (graphique 10-17 présenté dans le paragraphe suivant). Dans cette optique, la procédure de consultation facultative était plus souvent appliquée de 6.63% par rapport aux résolutions adoptées dans la procédure de consultation facultative sur l'ensemble de résolutions de 1958 à 1986 (562 sur 4461 résolutions totales, soit 12,59%). La procédure de consultation obligatoire est un peu moins appliquée de 2.48% par rapport aux résolutions adoptées dans cette procédure sur l'ensemble des résolutions adoptées dans trois procédures (1783 sur 4461 résolutions, soit 39.96%) et la procédure de délibération d'initiative, encore moins de 4.14% par rapport aux résolutions adoptées dans cette procédure sur l'ensemble des résolutions présentées (2116 sur 4461 résolutions, soit 47.43%).

La croissance de la consultation facultative dans ces revendications en comparaison de la proportion de cette procédure sur l'ensemble des résolutions montre que le Parlement a

privilegié la procédure de consultation facultative pour intervenir dans les questions sur lesquelles il n'a pas l'habilité à se prononcer de la même manière que la consultation obligatoire. Si le Parlement souhaite faire les institutions écouter ses demandes, la procédure de consultation obligatoire serait plus efficace. En effet, les revendications d'informations présentées dans la procédure de consultation obligatoire sont un peu reculées par rapport à la proportion de résolutions adoptées dans cette procédure sur le total de résolutions. On peut supposer ici que les informations soient transférées par le Conseil au Parlement sans provoquer des problèmes car le Conseil est obligé dans cette procédure de recueillir les avis parlementaires dans le temps limité. C'est la raison pour laquelle il y a moins de mécontentement ou revendications d'informations dans cette procédure. Par la procédure de délibération d'initiative aussi, il peut présenter ses opinions. Mais, vu que la proportion de ces revendications formulées dans la délibération d'initiative est réduite par rapport à la proposition des résolutions adoptées dans la même procédure sur l'ensemble des résolutions, le Parlement a cherché un moyen relativement efficace qui fait les autres institutions l'écouter.

Quelles que soit les procédures, l'évolution des revendications d'informations permet au Parlement d'avoir plus de possibilité de participer aux procédures décisionnelles communautaires. Le Parlement peut exercer une influence sur la Commission et le Conseil, d'abord, lors de la demande d'informations et ensuite dans le cas où il présente une nouvelle résolution à la suite de la réception d'informations nouvelles ou supplémentaires. Par exemple, sa critique que « le document à l'examen » a été « présenté de manière aussi confuse et hétérogène, rendant ainsi singulièrement plus difficile l'examen des projets sur le plan politique », demandant que la Commission doive « rédiger ses propositions (...) d'une façon plus claire qu'elle ne l'a fait cette année et à les présenter en temps voulu »²³⁷ peut être un exemple qui sert d'occasion pour inviter ou essayer de persuader la Commission de revenir sur la question concernée.

Et, ces revendications d'informations contribuent effectivement à élargir le champ des activités du Parlement. Le Parlement a revendiqué des fois d'être informé des questions sur lesquelles les traités ne lui ont pas accordé un pouvoir de délibération, souvent dans la

²³⁷ FLÄMIG Gerhard, *Deuxième rapport fait au nom de la commission de l'énergie, de la recherche et de la technologie sur les progrès nécessaires dans le domaine de la recherche communautaire et sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 89/74) concernant une révision du programme pluriannuel de recherche*, doc. 161, 1974, p. 6.

procédure de délibération d'initiative ou au mieux de consultation facultative. Pourtant, on peut assister aux cas dans lesquels ses revendications ont été acceptées par la Commission ou le Conseil. Donnent des bons exemples les revendications concernant des informations sur les accords internationaux. Le Parlement a critiqué le fait qu'il n'était pas au courant de ces accords, ce qui fait à ses yeux les « graves lacunes »²³⁸, malgré l'absence de l'habilité d'être tenu au courant, ni de se prononcer sur cette question. Dès 1963, lorsque le premier accord commercial avec l'Iran a été conclu, le Parlement a souhaité être informé sur les négociations des accords avec les autres pays tiers, par exemple l'Israël, les pays d'Afrique et le Japon. En 1964, il a même demandé de mettre en place les modalités de sa participation à la procédure de conclusions d'accords commerciaux entre les CE et les pays tiers ou les institutions étrangères. Disposé à accepter les revendications du Parlement, la Commission le tient au courant des accords internationaux, non seulement sur la conclusion d'un accord d'association avec les pays tiers dont la consultation du Parlement est obligée par le traité, mais aussi les accords commerciaux ainsi que l'adhésion des nouveaux États membres sur lesquels le Parlement n'avait pas la compétence de se prononcer. Cette habitude interinstitutionnelle se développe, dans les années 80, en l'avis conforme.

Les revendications d'informations des questions sur lesquelles le Parlement ne peut pas présenter un avis dans la procédure de consultation obligatoire apporte une conséquence remarquable : la Commission met également en pratique le transfert au Parlement de tous ses mémorandums et toutes ses communications destinés à être transmis au Conseil²³⁹. La revendication d'information qui devient désormais une pratique interinstitutionnelle a accordé au Parlement une possibilité d'intervenir dans les procédures décisionnelles, d'élargir son intérêt et enfin d'exercer plus d'influence sur les décisions communautaires.

II. Les procédures de consultation et de délibération²⁴⁰ : Les procédures

²³⁸ GOES VAN NATERS V. D., *Rapport fait au nom de la commission politique sur les modalités de participation du Parlement européen à la procédure de conclusion d'accords commerciaux entre les Communautés européennes et des pays tiers ou des institutions étrangères à la Communauté*, doc. 119, 1964, p. 7.

²³⁹ CORBETT R., JACOBS F. B. et SHACKLETON M., *The European Parliament*, Harlow : Longman, 1990, p. 163

²⁴⁰ On peut parfois constater la tendance à mélanger les deux termes : la consultation et la délibération. Selon le traité de Rome, la délibération est prise pour indiquer le pouvoir de délibération alors que la consultation pour la procédure générale de la consultation du Parlement par les autres institutions. Par exemple, l'article 137 du Traité de la CEE et l'article 107 de la CEEA notent que « l'Assemblée (...) exerce » le pouvoir « de délibération (...) », tandis que les autres articles qui imposent le Conseil de consulter l'Assemblée ont

primordiales, mais limitées

Les procédures de consultation et de délibération mises en place depuis les traités de Rome étaient à cette époque le seul moyen du Parlement pour s'exprimer devant les autres institutions. La mise à exécution du pouvoir de contrôle par la motion de censure étant presque impossible et le pouvoir budgétaire restant longtemps consultatif, les procédures de consultation et de délibération étaient ainsi les plus souvent prises par le Parlement. Ces procédures étaient à la fois l'objectif et le moyen. Tout au long de la période de cette recherche, elles s'utilisent comme un moyen pour s'exprimer devant les autres institutions et les États membre, faisant les objets de plaintes à cause de sa faiblesse et de réformes du Parlement pour résoudre ce problème. Ces procédures consultatives, les « moyens d'action » du Parlement, a une évolution si remarquable que « la consultation parlementaire exerce », d'après H. Furler, « une certaine influence sur l'activité législative de la Communauté »²⁴¹. Le Parlement, « force motrice et l'élément dynamique du système institutionnel de la Communauté », obtient enfin le « contrôle démocratique » et réussit « à développer au cours des années soixante l'importance de son rôle consultatif »²⁴².

Une résolution du Parlement est un résultat de la mise à exécution des procédures de consultation et de délibération. Il y a trois procédures différentes²⁴³ selon deux conditions : la demande du Conseil, parfois de la Commission ; la conformité des traités²⁴⁴. La procédure de consultation imposée par les traités et entamée à la demande du Conseil est celle de la

mentionné « après consultation de l'Assemblée ». D'après H. Furler, la consultation s'emploie dans le cas où le Parlement est invité par une autre institution de la Communauté à donner son avis, autrement dit pour la consultation obligatoire et facultative.

Suivant les traités de H. Furler, dans cette recherche, on prend le terme de la délibération pour désigner soit l'ensemble du pouvoir consultatif (le pouvoir de délibération) et le terme de la consultation pour la procédure dans laquelle le Parlement est consulté par la demande des autres institutions (les consultations obligatoire et facultative). En ce qui concerne le cas où le Parlement saisit l'initiative afin de se prononcer, sans la conformité des traités, ni la demande du Conseil, ce qui n'est pas commenté dans les traités, on l'appelle ici la délibération d'initiative.

²⁴¹ FURLER H., *Rapport*, doc. 31, 1963, p. 7-9.

²⁴² NUTTENS Jean-Dominique, *Assemblées parlementaires et organisations européennes*, Paris : la documentation française, 2000, p. 16.

²⁴³ Certaines résolutions des années 80 sont présentées dans le cadre de la procédure de concertation puisqu'elles portent sur les questions budgétaires. Elles seront discutées pour cette raison dans la deuxième partie.

²⁴⁴ Les deux conditions sont notées, en général, dans la page réglementaire du rapport ou la résolution ou dans la proposition de règlement du Conseil. Il y a pourtant certains documents dans lesquels il n'y a pas de mention pareille. Dans ce cas, il faut se référer aux articles des traités afin de savoir quelle procédure y est appliquée.

consultation obligatoire et constitue un avis officiel du Parlement devant les autres institutions et les États membres. Elle évolue de manière dynamique, atteint le sommet au début des années 70, et diminue depuis lors avec la mise en place de la procédure simplifiée pour alléger la surcharge de travail du Parlement (A).

La procédure de consultation facultative est mise à exécution à la demande du Conseil, mais sans la conformité aux traités. S'appuyant sur la décision ou la volonté du Conseil, l'évolution de la procédure de consultation facultative joue un rôle complémentaire à la procédure de consultation obligatoire et fournit ainsi une preuve que les opinions du Parlement servent pour les autres institutions d'un soutien politique important (B). En dernier lieu, la résolution adoptée dans la procédure de délibération d'initiative est élaborée sans la demande du Conseil, ni l'imposition des traités, mais à la propre initiative du Parlement. Cette résolution n'a pas de destinataire spécifique qui la demande et l'attend en sorte qu'elle ne peut pas avoir autant d'effet que les résolutions adoptées dans les procédures de consultations obligatoire et facultative. La procédure de délibération d'initiative donne néanmoins au Parlement une liberté de choisir une question qui l'intéresse et peut servir ainsi d'un moyen de s'exprimer en liberté (C).

En vue d'examiner la particularité, sont analysées l'évolution et la contribution des procédures de consultation et de délibération au renforcement de pouvoirs parlementaires, les résolutions adoptées dans ces procédures de 1958 quand ces procédures étaient mise en place jusqu'en 1986, année où les nouveaux pouvoirs, notamment les pouvoirs législatifs, ont été attribués par l'AUE. Cet examen montre que trois types de résolutions se développent de manière différente. Il en va de même pour leur contribution aux pouvoirs du Parlement. Si la procédure de délibération d'initiative dans laquelle le Parlement a profité de la liberté de choisir une question à discuter a été souvent appliquée dans les premières années et les années 80, la procédure de consultation obligatoire était le plus souvent saisie par le Parlement dans les années 70 pour plusieurs raisons. La croissance et la décroissance du nombre de l'application de trois procédures ainsi que les raisons de ces changements permettent de mieux comprendre comment le Parlement a obtenu les procédures décisionnelles d'aujourd'hui (D).

A. La consultation obligatoire : Un pouvoir accordé par les traités

La consultation obligatoire, une procédure qui formule des avis officiels devant les autres institutions, permet au Parlement d'intervenir dans les procédures décisionnelles des Communautés. Dans le cadre de consultation obligatoire, le Parlement peut se prononcer sur une politique des Communautés sous forme de règlement, règle, directive, décision, conclusion d'accords, révision du traité, programme général et certaines modifications liées, etc. La considérant comme un moyen de juger de l'efficacité d'une politique proposé par la Commission²⁴⁵ et comme « le droit le plus ancien et l'un des droits les plus importants de participer au processus législatif »²⁴⁶, le Parlement souhaite influencer « par la publicité et la haute valeur de ses avis et de ses débats de nature essentiellement politique sur les décisions du Conseil »²⁴⁷.

La procédure de consultation obligatoire exige deux conditions dont la première est la demande des avis du Parlement par les autres institutions, dans la plupart des cas celle du Conseil.

« Par lettre du 24 janvier 1967, le Conseil a demandé l'avis du Parlement européen sur une propositions de (...) »²⁴⁸.

« Par lettre du 21 décembre 1961, M. Walter Hallstein, président de la Commission exécutive de la C.E.E., a prié le Parlement européen de lui faire part de sa position (...) »²⁴⁹.

La deuxième condition est la conformité des traités. Selon le traité de la CEE, la procédure de consultation obligatoire s'applique à 18 cas. Les questions qui ne sont pas comprises dans ces articles ne peuvent pas être traitées dans cette procédure.

²⁴⁵ HUGHES Mark, *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 582/77-I) concernant la fixation des prix pour certains produits agricoles et certaines mesures connexes pour la campagne 1978/79*, doc. 35, 1978, p. 11.

²⁴⁶ HÄNSCH Klaus, *Rapport fait au nom de la commission politique sur les relations entre le Parlement européen et le Conseil de la Communauté*, doc. 216, 1981, p. 20. ; *JOCE*, n° C 234, le 14 septembre 1981, p. 52-57.

²⁴⁷ WIGNY P., *L'Assemblée parlementaire dans l'Europe des six*, Luxembourg : Service des publications de la Communauté européenne, 1958, p. 40.

²⁴⁸ BADING, *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur la proposition de la Commission de la C.E.E. au Conseil (doc. 177) relative à un règlement modifiant, en ce qui concerne la France et l'Italie, le règlement n° 70/66/CEE portant organisation d'une enquête de base dans le cadre d'un programme d'enquêtes sur la structure des exploitations agricoles*, doc. 179, 1966, p. 2.

²⁴⁹ MARIOTTE P., *Commission fait au nom de la commission de la protection sanitaire portant avis du Parlement européen sur le projet de recommandation de la Commission de la C.E.E. aux gouvernements des états membres (doc. 125, 1961-1962) relative à la médecine du travail dans les entreprises*, doc. 16, 1962.

« Liste des réglementations du traité C.E.E. pour lesquelles une consultation du Parlement est obligatoire

Art. 7 : Réglementations relatives à l'interdiction de discriminations exercées en raison de la nationalité ;

Art. 14 : Modifications des dispositions du traité sur la réduction des droits de douane entre les États membres ;

Art. 43 : Règlements, directives ou décisions concernant l'élaboration et la mise en œuvre de la politique agricole commune ;

Art. 54 : Programme générale et directives tendant à supprimer les restrictions à la liberté d'établissement ;

Art. 56 : Directives pour la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers ;

Art. 57 : Directives visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres ainsi qu'à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès aux activités non salariées et l'exercice de celles-ci ;

Art. 63 : Programme général et directives pour la suppression des restrictions à la libre circulation des services ;

Art. 75 : Règles tendant à la mise en œuvre d'une politique commune des transports ;

Art. 87 : Règlements et directives relatifs à l'interdiction d'accord empêchant le libre jeu de la concurrence et aux monopoles ;

Art. 100 : Directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun ;

Art. 126 : Modification des missions confiées au Fonds social européen ;

Art. 127 : Dispositions réglementaires sur la gestion et les tâches du Fonds social européen ;

Art. 201 : Dispositions relatives au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres ;

Art. 212 : Statut des fonctionnaires et régime applicable aux autres agents ;

Art. 228 : Conclusion d'accords avec des États ou des organisations internationales dans tous les cas où le traité prévoit une consultation ;

Art. 235 : Dispositions en vue de réaliser les objectifs du marché commun lorsque le traité ne prévoit pas les pouvoirs d'action requis à cet effet ;

Art. 236 : Révision du traité ;

Art. 238 : Conclusion d'un accord d'association avec des pays tiers »²⁵⁰.

Dans le cas du traité de la CEEA, les seuls 11 cas peuvent être discutés dans cette procédure et font l'objet de vote au sein du Parlement.

« Art. 31 : Normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des radiations ionisantes ;

Art. 76 : Dispositions sur les compétences de l'Agence ;

Art. 85 : Prescriptions de contrôle ;

Art. 90 : Dispositions relatives au droit de propriété de la Communauté ;

Art. 96 : Directives pour la suppression de toutes les restrictions, fondées sur la nationalité, à l'accès aux emplois qualifiés dans le domaine nucléaire ;

Art. 98 : Toutes les mesures nécessaires afin de faciliter la conclusion de contrats d'assurance relatifs à la couverture du risque atomique ;

²⁵⁰ MARGULIES R., *Rapport*, doc. 42, 1959, p. 2-3. ; FURLER H., *Rapport*, doc. 31, 1963, p. 28.

Art. 173 : Disposition financières des États membres par le produit de prélèvements ;
Art. 186 : Statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté ;
Art. 203 : Dispositions appropriées si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser l'un des objets de la Communauté sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet ;
Art. 204 : Avis favorable à la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des États membres pour la révision du traité ;
Art. 206 : Accord d'association »²⁵¹.

Les champs d'application de la consultation obligatoire sont élargis. Les nouveaux traités et les règlements qui disposent des valeurs juridiques, celui instituant un Conseil unique et une Commission unique, et les nouveaux règlements, en l'occurrence, le règlement financier, le règlement du Fonds Européen de développement régional (FEDER) et des protocoles par exemple, attribuent au Conseil une habilité à demander un avis parlementaire dans la procédure de consultation obligatoire.

« – consulté par le Conseil conformément à l'article 24 du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique (doc. 144/67) »²⁵².

« – consulté par le Conseil conformément à l'article 13 paragraphe 3 du règlement FEDER (doc. 1-1013/82) »²⁵³.

« – consulté par le Conseil conformément à l'article 6 paragraphe 3 du règlement financier des Communautés »²⁵⁴.

Vu que durant les premières années la procédure de consultation obligatoire était rarement appliquée, le Parlement a éprouvé un contentement sur la mise en œuvre de la procédure de consultation obligatoire. Afin de manifester la procédure engagée, il a noté, dès le titre du rapport, le fait qu'il est consulté par le Conseil conformément à l'article du

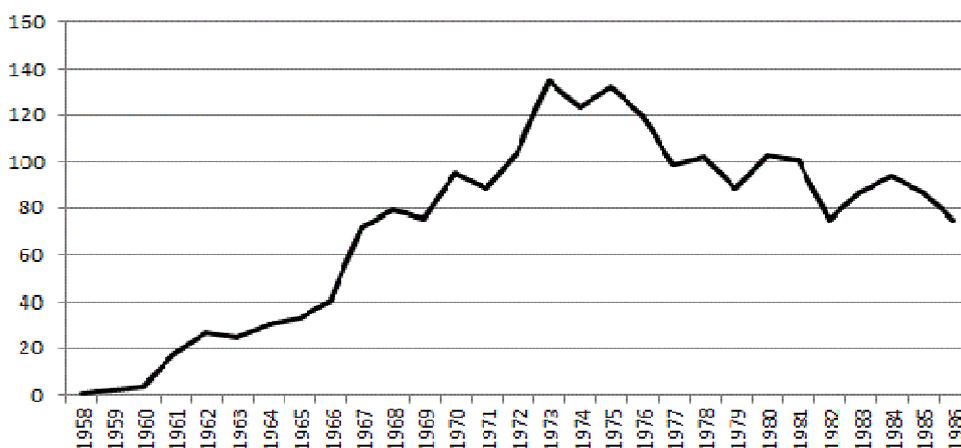
²⁵¹ MARGULIES R., *Rapport*, doc. 42, 1959, p. 3-4.

²⁵² ROSSI A., *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc.144/67 – chapitre 2) relative à un règlement fixant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés, et instituant des mesures particulières temporairement applicables aux fonctionnaires de la Commission*, doc. 192, 1967, p. 3.

²⁵³ PÖTTERING Hans Gert, *Rapport fait au nom de la commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire sur les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil (COM (82) 658 final – doc. 1-1013/82) concernant des règlements relatifs à une deuxième série d'actions communautaires spécifiques de développement régional au titre de l'article 13 du règlement portant création d'un Fonds européen de développement régional (section hors quota)*, doc. 269, 1983, p. 20.

²⁵⁴ SCHAW Michael, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la première liste des demandes de reports de crédits de l'exercice 1974 à l'exercice 1975 (reports non automatiques) – (doc. 40/75)*, doc. 80, 1975, p. 5.

traité²⁵⁵. Dans les années 60 où la mise en place de la consultation obligatoire devient une pratique parlementaire, l'habitude de clarifier l'application de la procédure de consultation obligatoire sur la couverture du rapport a disparu, conservant une mention de l'application de la consultation obligatoire ainsi que les articles des traités qui l'impose.



Graphique 10) L'évolution des résolutions adoptées dans la procédure de consultation obligatoire (1958-1986).

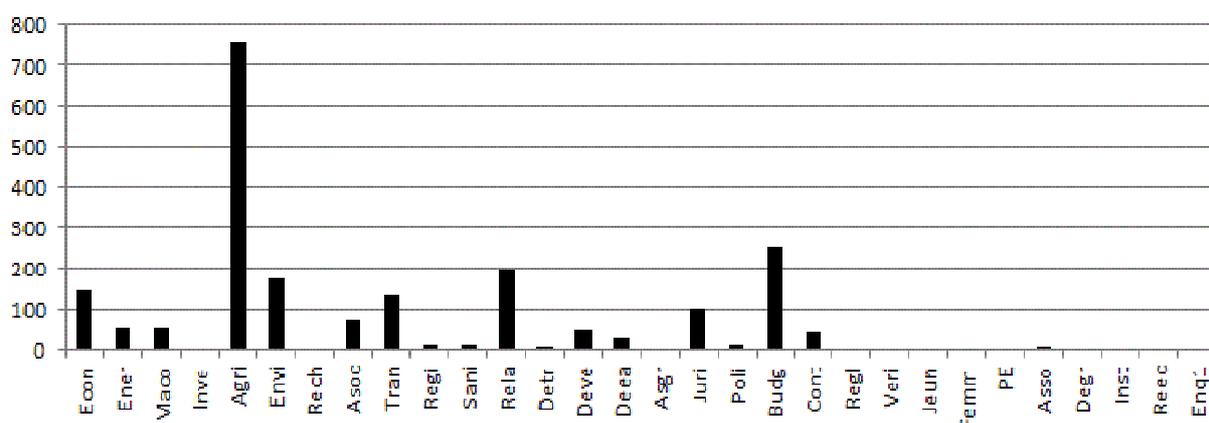
Source) Les résolutions avec rapports adoptées (1958-1986).

Objectif) Pour voir l'évolution des résolutions adoptées dans la procédure de consultation obligatoire.
Contribution) Les résolutions présentées dans la procédure de consultation obligatoire étaient en croissance jusqu'au milieu des années 70 et en décroissance depuis lors.

Les résolutions adoptées dans la procédure de consultation obligatoire étaient en évolution dynamique : elles sont en croissance jusqu'au milieu des années 70 et depuis lors en décroissance. À la fin des années 50, la procédure de consultation obligatoire n'était guère appliquée. Dans les décennies suivantes, l'application de cette procédure se multiplie, notamment pour le domaine de l'agriculture pour la mise en place de la PAC qui fait 34% des résolutions obligatoires de 1972 à 1978, la période quand les résolutions de consultation obligatoire étaient les plus nombreuses, et les questions budgétaires pour débattre des réformes budgétaires. Puis, le nombre de ces résolutions régresse, depuis le milieu des années 70, en raison de la diminution des demandes d'avis parlementaires par le Conseil dans le cadre de consultation obligatoire, surtout pour les domaines budgétaire après la mise

²⁵⁵ DE RIEMAECKER-LEGOT, *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales et faisant suite à la consultation demandée à l'Assemblée parlementaire européenne, conformément à l'article 127 du traité instituant la C.E.E., par le Conseil de la Communauté économique européenne sur les dispositions réglementaires nécessaires à l'exécution des articles 124 à 126 inclus du traité, concernant le Fonds social européen*, doc. 81, 1959.

à exécution des réformes budgétaires et les questions des relations avec les pays tiers. Dans les années 80, les résolutions adoptées dans cette procédure sont en diminution en raison de l'introduction de la procédure simplifiée en décembre 1981 dont le but est d'alléger « l'augmentation du nombre des consultations et des rapports soumis au Parlement » et de « l'augmentation du nombre des pages »²⁵⁶ qui alourdissent et retardent par conséquent les activités parlementaires.



Graphique 11) La répartition des résolutions adoptées dans la procédure de consultation obligatoire dans les commissions parlementaires (1958-1986)²⁵⁷.

Source) Les résolutions avec rapports adoptées dans la procédure de consultation obligatoire (1958-1986).

Objectif) Pour examiner si la procédure de consultation obligatoire a privilégié certains domaines.

Contribution) Les questions urgentes, par exemple celles de l'agriculture, des relations extérieures avec les pays tiers et budgétaires sont privilégiées dans cette procédure.

Le graphique 11 confirme que les résolutions présentées dans la procédure de consultation obligatoire ne sont réparties de manière équilibrée, mais se concentrent sur certaines commissions, notamment dans les commissions de l'agriculture, des budgets, des relations extérieures, de l'environnement et de l'économie dont les questions constituent les activités importantes des Communautés.

Or, l'absence du moyen de lier le Conseil ou la Commission à les adopter ou au moins à y répondre et, en plus, la négligence du caractère obligatoire de la consultation obligatoire par le Conseil soulèvent les défauts de cette procédure. C'est la raison pour laquelle Alexander Schaub, juriste allemand et commissaire européen, formule une critique suivante :

²⁵⁶ BATTAGLIA Edoardo, *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur l'état prévisionnel des dépenses et des recettes du Parlement européen pour l'exercice 1968*, doc. 74, 1967, p. 13, 15.

²⁵⁷ Pour l'abréviation de la dénomination de commissions, voir celle de graphique 4.

« sans que, toutefois, ces références à la participation du Parlement européen semblent présenter, dans le cadre du traité, un système cohérent », « les cas de consultation obligatoire sont plutôt le résultat de certains compromis de négociation et souvent composés d'éléments hétérogènes »²⁵⁸. Demeurant une formalité « simple » et « plus procédurale que substantielle », la consultation obligatoire du Parlement est plutôt « politique que juridique »²⁵⁹. C'est la raison pour laquelle le Parlement admet lui-même que la consultation n'est qu'une procédure « pré-législative »²⁶⁰.

B. La consultation facultative : Une procédure basée sur la volonté des autres institutions

Sur les questions pour lesquelles les traités n'imposent pas la procédure de consultation obligatoire, le Parlement était tout de même consulté par les autres institutions. À la condition qu'un avis parlementaire soit demandé par les autres institutions²⁶¹, le Parlement peut toujours être consulté, mais seulement dans le cadre de consultation facultative. La procédure de consultation facultative n'était mise en application qu'à partir de 1960, mais la possibilité de l'application de cette procédure a été ouverte en 1959 par Charles Janssens, député belge et vice-président du Parlement (1962). D'après lui, étant donné que « la consultation de l'Assemblée se présente comme une formule susceptible d'être étendue » concernant certaines questions importantes, « il serait souhaitable que les Conseils ne s'attachent pas trop rigoureusement à la lettre des traités »²⁶². N'étant pas

²⁵⁸ SCHAUB Alexander, *Die Anhörung des Europäischen Parlaments im Rechtsetzungsverfahren der EWG*, Berlin : Duncker & Humblot, 1971, p. 32.

²⁵⁹ DOMINICK Mary, « La procédure de décision dans la Communauté et le nouveau règlement intérieur du PE », *Revue du marché commun*, juin-juillet 1981, n° 248, Paris : Éditions techniques et économiques, 1981, p. 274, 278.

²⁶⁰ RUBINACCI Leopoldo, *Rapport complémentaire présenté au nom de la commission sociale sur le règlement relatif aux premières mesures pour la réalisation de la libre circulation des travailleurs dans la Communauté*, doc. 86, 1961, p. 1.

²⁶¹ La demande des avis du Parlement par les autres institutions est interprétée par plusieurs façons. Certain insiste que « la simple transmission d'une proposition de la Commission au Conseil confère (...) une qualité juridique propre » et qu'« elle donne naissance à un droit du Parlement d'être consulté sur cette proposition ». Mais, en général, la condition préalable de la consultation facultative doit être la demande manifeste du Conseil ou de la Commission. LAUTENSCHLAGER Hans, *Rapport fait au nom de la commission juridique sur l'établissement d'un nouvel avis par le Parlement européen en cas de modification ou de retrait de propositions par la Commission*, doc. 239, 1976, p. 6.

²⁶² JANSSENS Charles, *Rapport fait au nom de la commission des affaires politiques et des questions institutionnelles sur les relations entre l'Assemblée parlementaire européenne et les Conseils de Ministres des Communautés Européennes*, doc. 79, 1959, p. 4.

adoptée en séance plénière dans le Parlement, son idée était reprise à maintes fois par les autres députés européens.

C'est dans ce contexte qu'était mise en pratique depuis 1960 une nouvelle coutume interinstitutionnelle sur la base de laquelle le Conseil ou la Commission consulte le Parlement « sur un problème où sa “consultation” n'était pas obligatoire »²⁶³. Depuis lors, le Parlement s'efforce de l'améliorer. En mai 1969, J. A. W. Burger exige que, sur « les actes du Conseil non prévus par les traités, de principes politiques, de programmes ou de directives importants qui sont ensuite automatiquement transformés en actes à caractère obligatoire », « il serait juridiquement inadmissible que le Conseil arrêât des réglementations communautaires selon une procédure non prévue par les traités, notamment sans se baser sur une proposition de la Commission et sans consulter le Parlement européen »²⁶⁴. Sachant qu'un contrôle politique du Parlement sur le Conseil est possible à travers l'engagement à la procédure de consultation facultative, le Conseil aurait pu consulter le Parlement à titre facultatif²⁶⁵.

À propos de ces revendications du Parlement, le Conseil et la Commission étaient en gros favorables à la mise en place de cette consultation. Le Conseil présente une déclaration du 28 mars 1960 dans laquelle Eugène Schaus, président du Conseil et ministre des affaires étrangères du Luxembourg, affirme que les décisions capitales à prendre par les Conseils exigent une certaine consultation du Parlement²⁶⁶. S'appuyant sur cette volonté du Conseil, la première consultation facultative est mise à exécution, en octobre 1960²⁶⁷. Cet acte du Conseil apporte une conséquence de « l'extension de la procédure de consultation »²⁶⁸ en ce sens que le Parlement est consulté depuis lors sur les questions importantes qui ne demandent pas la procédure de consultation obligatoire, avec un effet similaire à celui de la consultation obligatoire : le Parlement est écouté par les autres institutions. En février 1964,

²⁶³ GINESTET P., 1970, *op. cit.*, p. 12.

²⁶⁴ BURGER J. A. W., *Rapport*, doc. 215, 1969, p. 4-5.

²⁶⁵ *Ibid*, p. 20.

²⁶⁶ Conseil de ministres, « Déclaration du Président du Conseil de la Communauté économique européenne », le 28 mars 1960, *Débats : compte rendu in extenso des séances*, n° 26, septembre 1960, p. 14-20.

²⁶⁷ RUBINACCI L., *Le rapport présenté au nom de la commission des affaires sociales ayant pour objet la consultation demandée à l'Assemblée parlementaire européenne par le Conseil de la C.E.E. sur le Règlement relatif aux premières mesures pour la réalisation de la libre circulation des travailleurs dans la Communauté et sur les Directives en matière de procédure et de pratiques administratives relatives à l'introduction, l'emploi et le séjour des travailleurs d'un État membre, ainsi que de leur famille, dans les autres États membres de la Communauté*, doc. 67, 1960.

²⁶⁸ CORBETT R., JACOBS F. B. et SHACKLETON M., 1990, *op. cit.*, p. 163.

le Conseil s'est efforcé de l'officialiser en concluant son accord interinstitutionnel portant sur l'élargissement du champ d'application de la consultation, pourtant sans définir les conditions concernées. Il se donne ainsi une habilité à consulter le Parlement sur les questions juridiques sur lesquelles il souhaite discuter dans la procédure de consultation facultative. Sur les questions non juridiques dont le mémorandum de la Commission et la résolution du Conseil qui n'ont pas l'imposition juridique le Parlement, c'est depuis novembre 1968 que le Parlement est consulté par le Conseil²⁶⁹.

À l'égard de l'action volontaire du Conseil en faveur de la consultation facultative, le Parlement exprime à son tour son contentement sur une nouvelle possibilité d'intervention.

« C'est en cette occasion que le Conseil de ministres (...) avait décidé de consulté l'Assemblée, allant ainsi au-delà de la simple lettre de l'article 49 du traité qui ne prévoit que la consultation du Comité économique et social. (...), des impératifs politiques précis liés à la fonction et aux activités antérieures de l'institution parlementaire communautaire exigeraient que cette lacune du traité fût comblée »²⁷⁰.

« Par décision du Conseil en date du 26 octobre dernier, le Parlement européen vient d'être consulté sur cette proposition de règlement. Votre commission doit s'en féliciter d'autant plus qu'elle n'avait pas manqué de solliciter cette consultation, non prévue formellement à l'article 8 du règlement n° 729/70 (...) »²⁷¹.

« Votre commission se réjouit que le Conseil ait décidé de consulter le Parlement européen, à titre facultatif »²⁷².

Que les institutions trilogues souhaitent-elles obtenir à partir de la mise à exécution de la procédure de consultation facultative ? D'abord, le Conseil et la Commission espèrent chercher de ces avis du Parlement les soutiens politiques en faveur de leurs décisions. Ici, le Parlement souhaite agrandir son influence politique sur les questions qui ne lui permettent d'être consulté par la procédure de consultation obligatoire. Le fait que cette responsabilité politique découlant de cette procédure est reconnu par le Parlement en octobre 1981, quand

²⁶⁹ *Loc. cit.*

²⁷⁰ RUBINACCI L., *Rapport*, doc. 86, 1961, p. 1.

²⁷¹ AIGNER Heinrich, *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 151/70) relative à un règlement concernant les irrégularités, la récupération des sommes indûment versées dans le cadre du financement de la politique agricole commune et l'organisation d'un système d'information*, doc. 197, 1970, p. 12.

²⁷² DEWULF Maurice, *Rapport fait au nom de la commission du développement et de la coopération sur les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 171/73 et 243/73) concernant des règlements relatifs à l'application pour l'année 1974 des préférences tarifaires généralisées en faveur des pays en voie de développement*, doc. 272, 1973, p. 9.

le Conseil refuse de consulter le Parlement à titre facultatif. Devant cette attitude négative du Conseil, le Parlement affirme qu'il « ne se sent pas politiquement lié par un règlement financier sur lequel il n'a pas été consulté »²⁷³.

C'est la raison pour laquelle le Parlement prend l'initiative, demandant au Conseil de le consulter sur les questions à l'égard desquelles il souhaite se prononcer. Cette initiative parlementaire est mentionnée dans ses rapport : « – consulté à titre facultatif, à sa demande expresse, par le Conseil »²⁷⁴ ou « donnant suite à la demande que par lettre du 19 mars 1970 M. le président Scelba avait explicitement formulée, le Conseil des CE décida au cours de sa 108^{ème} session (Luxembourg, 13 et 14 avril 1970) de consulter le Parlement européen, à titre facultatif »²⁷⁵. La mise en place de la consultation facultative fait une satisfaction du Parlement qui note pour cette raison dans un rapport qu'il « se félicite d'avoir été consulté (à titre facultatif) par le Conseil »²⁷⁶.

L'utilité de la consultation facultative est confirmée également par la Commission. W. Hallstein met l'accent, lors de l'intervention sur le rapport de H. Furler du 28 juin 1963, sur le rôle de la « consultation “volontaire” » de renforcer le rôle du parlement, suggérant que « le Conseil soit tenu de consulter le Parlement sur toutes les questions importantes, même dans les cas où le Traité ne prescrit pas la consultation »²⁷⁷. Cela signifie que la Commissions non seulement admet l'importance de la consultation facultative, mais aussi la nécessité de la généralisation de son application. Le Conseil annonce, dans la communication à la presse à l'issue de sa réunion du 23 juillet 1969, qu'il « est convenu que, dans l'attente du règlement intérieur (...), la mention des avis de l'Assemblée recueillis à titre facultative figurera dorénavant dans les visas des actes du Conseil, sauf décision contraire adoptée à l'unanimité. Il est entendu que seuls les avis qui ont été demandés par le Conseil à l'Assemblée sont visés par la présente décision »²⁷⁸.

²⁷³ IRMER Ulrich, *Rapport fait au nom de la commission du contrôle budgétaire sur le règlement financier applicable au 5^{ème} Fonds européen de développement*, doc. 349, 1981, p. 6.

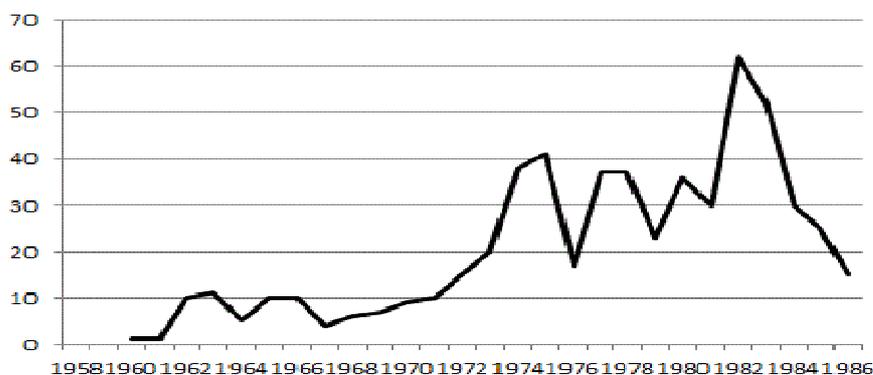
²⁷⁴ KRIEDEMANN Herbert, *Rapport fait au nom de la commission des relations économiques extérieures sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 133/70) relative à une décision déterminant certaines mesures transitoires pour l'uniformisation progressive des accords relatifs aux relations commerciales des États membres avec les pays tiers*, doc. 241, 1970, p. 3.

²⁷⁵ VREDELING H., *Rapport fait au nom de la commission des relations économiques extérieures sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 17/70) relative à un règlement portant établissement d'une procédure commune de gestion de contingents quantitatifs*, doc. 27, 1970, p. 2.

²⁷⁶ *Ibid.*, p. 3.

²⁷⁷ HALLSTEIN W., *Intervention*, p. 15.

²⁷⁸ VREDELING H., *Rapport*, doc. 27, 1970, p. 20.



Graphique 12) L'évolution des résolutions adoptées dans la procédure de consultation facultative (1958-1986).

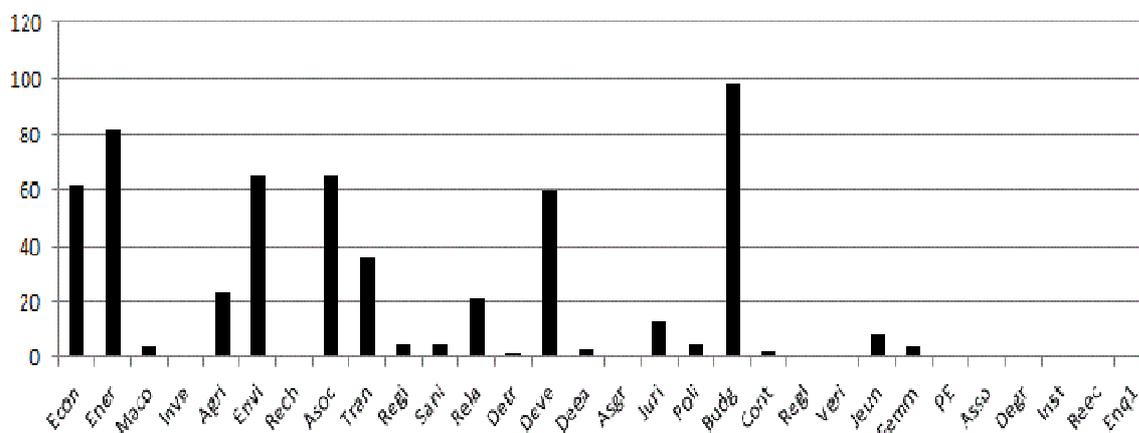
Source) Les résolutions avec rapports adoptées (1958-1986).

Objectif) Pour voir l'évolution des résolutions adoptées dans la procédure de consultation facultative.

Contribution) Les résolutions présentées dans la procédure de consultation facultative étaient en croissance jusqu'au milieu des années 80 par la présentation des résolutions nombreuses par certaines commissions et en décroissance depuis lors par l'introduction de la procédure simplifiée.

Ces résolutions établies à la demande du Conseil est en augmentation jusqu'aux années 80 avec quelques reculs au milieu des années 60, 70, et 80. En détail, ces résolutions restent dans les années 50 et 60 autour de 10 et est passées environ 40 dans les années 70, atteignant 62 durant la décennie suivante. La croissance de ces résolutions dans les années 70 est menée par certaines commissions, par exemple les commissions des affaires sociales et budgétaires et dans les années 80 par les commissions de l'économie, de l'énergie, de l'environnement, du transport et du développement. L'augmentation des résolutions présentées dans le cadre de consultation facultative est désormais mise en pratique au sein des institutions communautaires, malgré l'absence de prescription des traités, et devient conçu comme l'une des procédures décisionnelles couramment appliquées²⁷⁹.

²⁷⁹ VAN MIERT Karel, *Rapport fait au nom de la commission politique sur le droit d'initiative et le rôle du Parlement européen dans le processus législatif de la Communauté*, doc. 207, 1981, p. 10. ; *JOCE*, n° C 234, le 14 septembre 1981, p. 64-66.



Graphique 13) La répartition des résolutions adoptées dans la consultation facultative selon les commissions (1958-1986)²⁸⁰.

Source) Les résolutions avec rapports adoptées dans la procédure de consultation facultative (1958-1986).

Objectif) Pour savoir si la procédure de consultation facultative a privilégié certains domaines et le rôle de consultation facultative dans les procédures décisionnelles des CE.

Contribution) Le fait que la procédure de consultation facultative a privilégié certaines commissions montre que cette procédure a joué un rôle complémentaire à celle de consultation obligatoire.

Le graphique 13 montre une répartition déséquilibrée des résolutions adoptées dans la procédure de consultation facultative dans les commissions parlementaires. Dans cette procédure, certaines commissions, par exemple les commissions de l'économie, de l'énergie, de l'environnement, des affaires sociales, du développement et des budgets, ont présenté plus de 60 résolutions alors que le nombre des résolutions des autres commissions demeurent autour de 20 résolutions, au mieux moins de 40 pour le cas de la commission de transports.

La commission de l'agriculture qui a présenté les résolutions les plus nombreuses dans la procédure de consultation obligatoire ne présentent que 23 résolutions. Les certaines commissions comme les commissions de la jeunesse et de la femme qui présentent très peu ou aucune résolutions dans la procédure de consultation obligatoire élaborent les résolutions dans la consultation facultative. Le Conseil peut profiter de la procédure de consultation facultative pour recueillir la position du Parlement sur les nouvelles questions rarement discutées dans la consultation obligatoire.

C. La délibération d'initiative : Un pouvoir en liberté, sans effet garanti

²⁸⁰ Pour l'abréviation de la dénomination de commissions, voir celle de graphique 4.

Dans le cas où les consultations obligatoire et facultative ne s'y appliquent pas, le Parlement peut se prononcer par sa propre initiative dans la procédure de délibération d'initiative. Comme on l'a constaté en haut, ce mode de s'exprimer qui n'exige aucune condition préalable, ni la conformité des traités, ni la demande du Conseil, est déjà mis en pratique malgré l'absence de prescription des traités au sein de l'Assemblée commune de la CECA. Dans le cadre de la délibération d'initiative, le Parlement peut « spontanément » exprimer « son opinion sur un problème qui ne lui était pas, ou pas encore soumis »²⁸¹. Cela lui permet d'aborder aux questions pour lesquelles il n'est pas habilité à présenter un avis dans le cadre de la consultation obligatoire, ni la consultation facultative. Par exemple, les questions politiques, notamment les politiques communautaires autour du rapport de Davignon en 1970²⁸², du rapport de Luxembourg en 1973²⁸³ et du rapport de Londres en 1981²⁸⁴, sont discutées dans ce cadre de procédure décisionnelle afin de s'autoriser à s'exprimer devant les autres institutions. Dans le dernier rapport, le Parlement a relevé une question profitant de laquelle il cherche à une possibilité d'exercer une participation à cette discussion. Comme cet exemple, les résolutions adoptées dans la procédure de délibération d'initiative sont établies par la propre initiative des députés européens sous forme des propositions de résolutions parlementaires, autrement dit l'auto-saisine de la commission parlementaire.

La délibération d'initiative du Parlement est fondée sur l'article 26 du RIPE.

«Article 26

Résolutions de l'Assemblée à l'adresse de la Haute Autorité, des Commissions Européennes ou des Conseils

²⁸¹ GINESTET P., 1970, *op. cit.*, p. 12.

²⁸² SCARASCI-MUGNOZZA, *Rapport fait au nom de la commission politique sur la proposition du Parlement européen à l'égard des problèmes fondamentaux de la politique européenne et communautaire, en prévision de la conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres de la Communauté*, doc. 131, 1969 ; SCARASCI-MUGNOZZA, *Rapport fait au nom de la commission politique sur l'avenir politique de la Communauté européenne*, doc. 118, 1970.

²⁸³ Par exemple, RADOUX Lucien, *Rapport interimaire fait au nom de la commission politique sur la préparation de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe ainsi que sur la proposition de résolution, présentée par M. Berkhouwer, au nom du Groupe des Libéraux et Apparentés, (doc. 101/72)*, doc. 191, 1972 ; MÜLLER Josef, MÜLLER J., *Rapport fait au nom de la commission politique sur les résultats de la Conférence au sommet des Chefs d'Etat ou de gouvernement des États membres de la Communauté élargie qui s'est tenue à Paris les 19 et 20 octobre 1972*, doc. 194, 1972 ; J. A. Mommersteeg, *Rapport fait au nom de la commission politique sur la coopération et l'unification politique de l'Europe*, doc. 12, 1973.

²⁸⁴ HAAGERUP Niels, *Rapport fait au nom de la commission politique sur la Coopération politique européenne et la sécurité européenne*, doc. 946, 1982 ; Lady ELLES, *Rapport fait au nom de la commission politique sur la coopération politique européenne et le rôle du Parlement européen*, doc. 335, 1981.

Tout représentant peut déposer une proposition de résolution à l'adresse de la Haute Autorité, des Commissions Européennes ou des Conseils. Cette proposition est imprimée, distribuée et renvoyée à la Commission compétente ».

Sur le plan politique, la délibération d'initiative est mise en valeur au sein du Parlement par H. Furler dans son rapport de 1963.

« Le Parlement est un organe délibérant au sens large du terme. Il dispose en plus du pouvoir de consultation, du pouvoir de délibération. C'est de son droit à être l'institution où se débattent tous les problèmes de la Communauté et de l'évolution européenne que le Parlement peut tirer ses compétences très larges »²⁸⁵.

D'après lui, le Parlement devrait avoir le plein droit de discuter sur tous les problèmes traités dans les CE, voire le futur de l'Europe, pas seulement des Communautés, en sorte que le Parlement soit doté d'une capacité d'agir sur toutes les questions dans lesquelles il souhaite intervenir.

En octobre 1967, Léon Jozeau-Marigné, député et juriste français, justifie l'insistance d'H. Furler, demandant que, sur les résolutions du Conseil, les actes « qui n'entrent pas dans les diverses catégories d'actes juridiques prévus », « le Parlement en pourrait, semble-t-il, intervenir à bon droit, sous une forme à déterminer, que s'il constatait que la pratique des décisions des représentants des États membres ou celle des résolutions du Conseil constitue un abus de droit pour tourner le système institutionnel établi par les traités »²⁸⁶.

La délibération d'initiative repose sur le droit d'initiative. Ce droit appartient traditionnellement aux parlements et aux gouvernements nationaux et, dans les Communautés, à la Commission européenne. Il paraît logique que le pouvoir d'initiative appartienne dans les Communautés à la Commission qui dispose du droit de proposition²⁸⁷, « celle d'animer l'ensemble du système communautaire »²⁸⁸. Cependant, vu que les traités de Rome ne précisent pas les institutions auxquelles ce droit d'initiative appartient, le

²⁸⁵ On peut assister à une utilisation des termes différents pour la même procédure car H. Furler a employé le terme du pouvoir de délibération pour désigner une procédure de délibération d'initiative qui se fait par l'initiative du Parlement alors que les traités de Rome pour la consultation obligatoire qui s'effectue par l'imposition des traités et à la demande du Conseil. Sur la définition des termes, voir l'introduction de cette thèse. FURLER H., *Rapport*, doc. 31, 1963, p. 19.

²⁸⁶ JOZEAU-MARIGNÉ Léon, *Rapport fait au nom de la commission juridique sur les problèmes juridiques de la consultation du Parlement européen*, doc. 110, 1967, p. 6.

²⁸⁷ LASSALLE Claude, « L'initiative parlementaire dans la procédure normative communautaire », *Cahiers de droit européen*, vol. 2, 1971, p. 133-134.

²⁸⁸ BLUMANN C., *op. cit.*, p. 35.

Parlement a cherché à une possibilité de le saisir²⁸⁹, ce qui pourrait, espère-t-il, légitimer la mise en place de la procédure de délibération d'initiative qui n'est interdite non plus par les traités. D'où la revendication selon laquelle que la délibération d'initiative est « de nature plus politique que juridique » puisqu'elle ne peut pas lier le Conseil à accepter les résolutions adoptées dans cette procédure de délibération d'initiative et présente ainsi aucune influence juridique. Le Parlement souhaite qu'il puisse jouer avec la mise en place de cette procédure « un rôle approprié » dans la procédure décisionnelle des Communautés, notamment un « rôle complémentaire du droit de la Commission »²⁹⁰.

La procédure de délibération d'initiative se procède comme la manière suivante : le bureau du Parlement composé du président et des vice-présidents ou les membres du Parlement dont les députés, les groupes politiques ou les commissions demande d'une autorisation d'ouvrir la procédure de délibération d'initiative ; le président du Parlement renvoie ces demandes, s'il le juge nécessaire de formuler une résolution, à la commission compétente pour l'examiner au fond ; la commission présente une proposition de résolution sur laquelle le Parlement vote ; dans le cas où elle est adoptée, elle sera transmise aux autres institutions pour demander à la Commission de prendre une action, notamment par la présentation d'une proposition d'un règlement, et dans le cas contraire elle restera non adoptée.

Le principal but de la délibération d'initiative est de se prononcer sur les questions sur lesquelles le Parlement n'a pas de droit de s'exprimer, et, plus loin, d'exercer une pression sur la Commission de formuler une proposition qui tient compte de la position du Parlement. C'est la raison pour laquelle on peut constater des phrases suivantes dans les résolutions parlementaires formulées dans la procédure de délibération d'initiative.

« attend les propositions de la Haute Autorité (...) »²⁹¹ .

« demande enfin aux Exécutifs européens de faire des propositions concrètes (...) »²⁹².

Or, malgré la mise en pratique de la procédure de délibération d'initiative, sa valeur a

²⁸⁹ LASSALLE Claude, *art. cit.*, p. 134-136.

²⁹⁰ VAN MIERT K., *Rapport*, doc. 207, 1981, p. 9.

²⁹¹ KAPTEYN Paul. J., *Rapport fait au nom de la commission des transports sur les transports dans la Communauté économique du charbon et de l'acier*, doc. 35, 1958, p. 4.

²⁹² SABATINI M. A., *Rapport complémentaire fait au nom de la commission de la sécurité, de l'hygiène du travail et de la protection sanitaire sur la sécurité et l'hygiène du travail*, doc. 27, 1958, p. 6.

été confirmée tardivement. En 1972, G. Vedel, président du Groupe *ad hoc* de personnalités indépendantes chargé d'examiner l'ensemble des problèmes liés à l'accroissement des compétences du Parlement européen, présente une observation. Il y souligne que, malgré l'appartenance du pouvoir formel d'initiative législative à la Commission, « le Parlement a déjà la possibilité de proposer des initiatives intéressant la législation » et qu'il vaut mieux d'avoir « la pratique souple qui permet en fait au Parlement de proposer des initiatives dans le domaine législatif » pour « l'accession de l'Assemblée à un niveau pleinement parlementaire » qui « ne pourra que renforcer l'efficacité »²⁹³.

Et, dans le Parlement, Joseph A. Mommersteeg, député et juriste néerlandais, insiste, en avril 1973, pour que « le Parlement européen fasse usage de son droit d'initiative pour étudier d'importants problèmes de politique étrangère » afin de justifier l'intervention parlementaire sur les questions de l'unification politique de l'Europe à propos desquelles le Parlement n'est pas habilité se prononcer²⁹⁴. En décembre 1975, Leo Tindemans, premier ministre de la Belgique, propose que « le Conseil reconnaisse dès maintenant au Parlement une faculté d'initiative, en s'engageant à délibérer sur les résolutions que le Parlement lui adressera, afin de permettre à l'Assemblée d'apporter une contribution effective à la définition des politiques communes »²⁹⁵. Ce qui est plus significatif est le fait que le Conseil ouvre la possibilité que « ce mécanisme reçoive une considération juridique par une modification des Traités qui accordera au Parlement un véritable droit d'initiative » et que « le Parlement puisse délibérer dès maintenant de toutes les questions qui sont de la compétence de l'Union, qu'elles relèvent ou non des Traités »²⁹⁶. Trois ans plus tard, Peter Kirk et Hugh Mackay Reay, députés anglais, proposent que le Parlement exerce le droit d'initiative semblable à ce qui est octroyé pour les « *private members bills* », c'est-à-dire que les peuvent présenter individuellement des propositions législatives²⁹⁷. À l'égard des réclamations du Parlement en la matière, J. Delors soulève, dans la déclaration du 14 janvier 1985, une possibilité de partager le droit d'initiative entre le Parlement et la Commission à

²⁹³ Rapport Vedel, p. 50.

²⁹⁴ MOMMERSTEEG Joseph A. *Rapport fait au nom de la commission politique sur la politique et l'unification politique de l'Europe*, doc. 12, 1973, p. 7.

²⁹⁵ « L'Union européenne : rapport de M. Tindemans au Conseil européen », dit Rapport Tindemans, *Bull CE*, 1976, supplément 1/76, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, p. 31.

²⁹⁶ *Loc. cit.*

²⁹⁷ REAY Hugh Mackay, *Rapport fait au nom de la commission politique sur les relations institutionnelles*, doc. 148, 1978, p. 22-23.

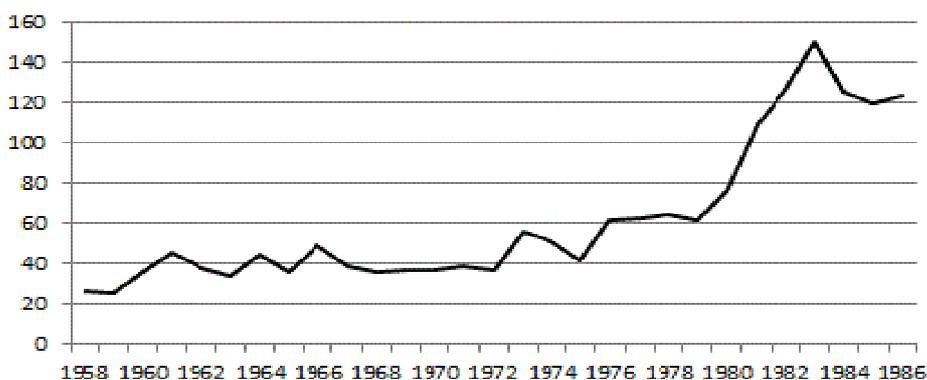
condition que ce droit parlementaire n'ait qu'une valeur politique et que la Commission n'y ait pas d'objection²⁹⁸, ce qui est ensuite félicité par le Parlement puisqu'il l'a réclamé depuis longtemps²⁹⁹.

S'appuyant sur ces revendications et les accords interinstitutionnels, le Parlement se donne juste avant l'introduction de l'élection au suffrage universel direct un droit d'établir un rapport à sa propre initiative dans le RIPE à condition que l'autorisation préalable du bureau du Parlement lui soit accordée. Depuis lors, une commission parlementaire peut établir non seulement une résolution, mais aussi un rapport sur un objet relevant de sa compétence.

« Article 102 - Rapports d'initiative

Si une commission envisage, sans avoir été saisie d'une demande de consultation ou d'une proposition de résolution, d'établir un rapport sur un objet relevant de sa compétence et de présenter en la matière une résolution à l'Assemblée, elle doit demander au préalable l'autorisation du bureau élargi. Tout refus éventuel doit être motivé dans tous les cas ».

Cette nouvelle disposition facilite la mise à exécution de la procédure de délibération d'initiative et légitime la présentation d'une résolution ou d'un rapport par sa propre initiative. Basé sur les soutiens politiques et juridiques, la procédure de délibération d'initiative n'arrête pas d'évoluer.



Graphique 14) L'évolution des résolutions adoptées dans la procédure de délibération d'initiative (1958-1986).

Source) Les résolutions avec rapports adoptées (1958-1986).

²⁹⁸ DELORS Jacques, « Déclaration sur les orientations de la Commission des Communautés européennes, faite devant le Parlement européen par le président Jacques Delors », *Bull CE*, Supplément 1/85, p. 15-17.

²⁹⁹ ANTONIZZI, *Rapport fait au nom de la commission politique sur les relations entre le Parlement européen et la Commission dans le cadre institutionnel des traités*, doc. 102, 1986, p. 8-10.

Objectif) Pour voir l'évolution des résolutions adoptées dans la procédure de délibération d'initiative. Contribution) La procédure de délibération d'initiative était de plus en plus en plus souvent appliquée dans le Parlement, surtout à partir de la fin des années 70 avec la révision du RIPE qui lui permet d'établir des rapports d'initiative et avec l'introduction de l'élection au suffrage universel direct.

Depuis 1958, le Parlement adopte les résolutions dans la procédure de délibération d'initiative. Ces résolutions sont en augmentation générale, surtout depuis la fin des années 70. La croissance importante à partir de 1979 s'explique d'une part par la mise en place de nouveau règlement qui autorise des rapports d'initiative et d'autre part par l'introduction de l'élection au suffrage universel direct. Il est manifeste que les nouveaux membres du Parlement ont une grande volonté de s'exprimer même sur les questions sur lesquelles le Parlement n'a pas de droit de se prononcer dans le cadre des consultations obligatoire et facultative. Ils ont privilégié pour cette raison la procédure de délibération d'initiative qui lui permet d'aborder toutes les questions sans contrainte.

Il y a toutefois une observation contraire de certains auteurs. Richard Corbett, député anglais, Francis Jacobs, professeur en droit européen et secrétariat de la Commission européenne des droits de l'homme, et Michael Shackleton, secrétariat du Parlement, notent que le Parlement ne s'est pas prononcé par sa propre initiative sur les mémorandums et communications de la Commission depuis la fin des années 60 même si l'option soit disponible³⁰⁰. Mais il semble que cette remarque n'est pas correcte puisque on peut trouver le fait que le Parlement s'est exprimé, à partir du début des années 60, sur les mémorandums³⁰¹ et sur les communications³⁰². En effet, le commentaire de trois auteurs met en lumière le fait que la procédure de délibération d'initiative a été fort négligée et sous-estimée par les chercheurs que son existence ainsi que sa contribution ne font pas l'objet d'observation.

Contrairement à cette remarque, la mise à exécution de la procédure de délibération

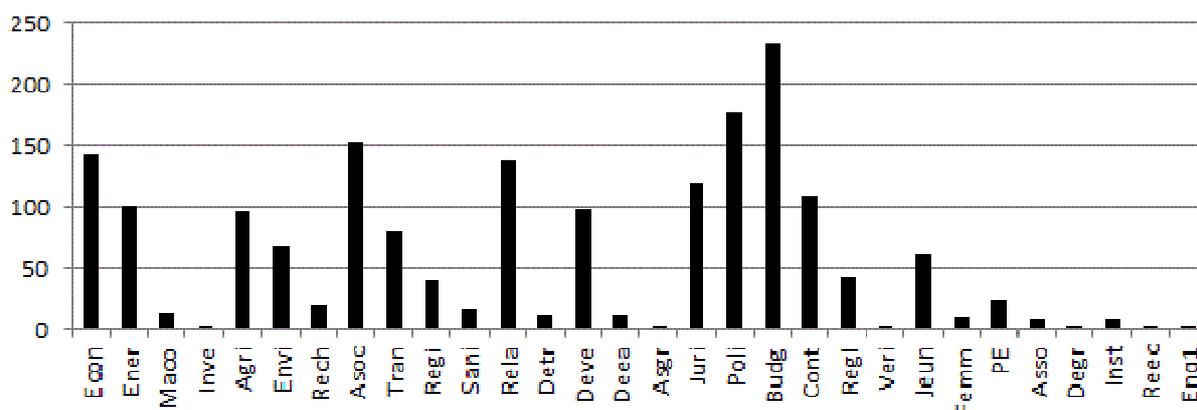
³⁰⁰ CORBETT R., JACOBS Francis Brendan, SHACKLETON M., 2003, *op. cit.*, p. 173.

³⁰¹ Par exemples, LEEMANS Victor et POSTHUMUS S. A., *Deuxième rapport complémentaire fait au nom de la commission de l'énergie sur la politique énergétique proposée dans le mémorandum du 25 juin 1962*, doc. 116, 1963. ; ARENDT W., *Rapport complémentaire fait au nom de la commission sociale sur le Mémorandum sur l'évolution de la question du statut européen du mineur*, doc. 86, 1964.

³⁰² Par exemples, BERSANI G., *Rapport fait au nom de la commission économique et financière sur la Première communication de la Commission de la C.E.E. sur la politique régionale dans la C.E.E.*, doc. 58, 1966. ; GERLACH Horst, *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales et de la santé publique sur la communication de la Commission de la C.E.E. au Conseil concernant les lignes directrices des travaux de la Commission dans le secteur des affaires sociales*, doc. 138, 1967.

d'initiative a eu une sorte de réussite en sorte que Michael Welsh, député anglais, note que « bien que n'étant pas obligatoire, l'avis du Parlement exerce un pouvoir de persuasion »³⁰³. Ce progrès également doit à l'accroissement du nombre des propositions de résolution présentées par les membres ou les commissions ou les groupes politiques du Parlement. Ces propositions de résolution sont si nombreuses que le Parlement doit regrouper les propositions dont les questions pareilles ou similaires dans un seul rapport afin d'éviter que le Parlement soit surchargé. C'est la raison pour laquelle plusieurs rapports des années 80 traitent plus de deux propositions de résolution. On peut prendre comme un exemple le rapport sur la situation politique de la Turquie, adopté en juillet 1982, qui rassemble les 11 propositions de résolution en vue d'éviter d'encombrer l'ordre de jour.

La première conséquence que le Parlement a de la mise en pratique de la délibération d'initiative réside dans le fait que le Parlement profite de la liberté de choisir les questions à débattre et le moment à agir. Il peut donc faire ses avis sur toutes les questions qui l'intéressent et enfin participer à la procédure décisionnelle des Communautés de manière plus active. D'où la capacité d'agir au meilleur moment qu'il souhaite sur les questions mêmes sensibles.



Graphique 15) La répartition des résolutions présentées par la délibération d'initiative dans les commissions (1958-1986)³⁰⁴.

Source) Les résolutions avec rapports adoptées dans la procédure de délibération d'initiative (1958-1986).

Objectif) Pour savoir si la procédure de délibération d'initiative a privilégié certains domaines et le rôle de délibération d'initiative dans les procédures décisionnelles des CE.

³⁰³ WELSH Michael, *Rapport fait au nom de la commission économique et monétaire sur la proposition concernant l'exemption de catégories d'accords de distribution et de service avant et après-vente de véhicules automobiles*, doc. 192, 1984, p. 9.

³⁰⁴ Pour l'abréviation de la dénomination de commissions, voir celle de graphique 4.

Contribution) Le fait que la procédure de consultation facultative a privilégié certaines commissions montre que cette procédure a joué un rôle complémentaire à celle de consultation obligatoire.

L'analyse sur la répartition de ces résolutions dans les commissions parlementaires confirme la conséquence apportée par la délibération d'initiative. En général, cette conséquence est contrastée de celle établie dans la consultation obligatoire, mais plus ou moins similaire par rapport à celle dans la consultation facultative. Différente, parce que la commission de l'agriculture qui présente les résolutions les plus nombreuses dans la consultation obligatoire n'est pas manifestement présente dans la délibération d'initiative. Mais similaire, parce que les commissions qui sont relativement moins présentes dans la consultation obligatoire présentent ici les nombreuses résolutions. Il s'agit des commissions de l'économie, de l'énergie, des affaires sociales, des transports et du développement. Ce qui est remarquable est le fait que les commissions qui ne sont pas manifestement présentes dans les consultations obligatoire et facultative, par exemple les commissions juridique, politique, du contrôle budgétaire, de la jeunesse et des femmes, font une quantité de résolutions. Ce qui est encore plus remarquable est la présence des résolutions établies par le reste des commissions qui ne s'exprime pratiquement jamais dans les autres procédures de consultations.

La valeur de la délibération d'initiative est soulignée depuis la première élection directe en 1979. Le président du Parlement veille à ce que les résolutions du Parlement soient portées directement et oralement à l'attention des membres du Conseil, alors que, avant l'élection au suffrage universel direct, la plupart des résolutions sont inscrits à l'ordre du jour du Conseil et sont voués à l'oubli³⁰⁵. Et la Commission fait valoir en 1981 cette procédure à travers le rapport Andriessen. Souhaitant que « le Parlement puisse développer des initiatives propres » pour améliorer sa participation au processus décisionnel dans le sens formel, la Commission s'engage à examiner les initiatives du Parlement de la manière suivante.

« La Commission considère légitime qu'un Parlement élu au suffrage direct délibère des initiatives à prendre pour faire progresser la Communauté et réclame la mise en œuvre concrète de ses conclusions. À la suite des débats en séance plénière, la Commission considère attentivement les initiatives du Parlement, et elle est prête à examiner dans quelle mesure elle peut y donner suite dans l'exercice des activités. La Commission attache la plus grande

³⁰⁵ VAN MIERT K., *Rapport*, doc. 207, 1981, p. 19.

importance aux idées adoptées par le Parlement sous forme de projets de propositions formelles. Dans la mesure où elle ne soulèvent aucune objection substantielle, la Commission est prête à s'en inspirer ; dans le cas contraire, elle s'engage à exposer de façon détaillée au Parlement, dans un délai raisonnable, les raisons qui déterminent son attitude »³⁰⁶.

D'ailleurs, la Commission décide de communiquer au Parlement un rapport semestriel sur les suites données à ses résolutions d'initiative, conformément à ses engagements³⁰⁷. Or, tenant compte de l'ambiance de 1982 où la discussion sur le projet de l'AUE qui renforce les pouvoirs du Parlement est en cours, cette communication de la Commission est une mesure tardive et sa disposition demeure ainsi « un légalisme prudent »³⁰⁸.

D'où la déclaration solennelle, signée en 1983, lors du sommet de Stuttgart, par trois institutions. Selon cette déclaration, le Parlement peut désormais délibérer « toutes les matières relevant de l'Union européenne, y compris la coopération politique européenne »³⁰⁹. Telle initiative du Parlement apporte non seulement la faveur des autres institutions, mais aussi « un large soutien populaire »³¹⁰. À propos de l'interdiction de l'importation dans la Communauté de peaux des bébé-phoques, relevées dans le cadre de la délibération d'initiative de 1981 à 1984 et basées sur l'opinion publique, ses exigences aboutissent, malgré les objections initiales du Conseil et de la Commission, à la réglementation communautaire³¹¹. Par conséquent, certaines des résolutions issues de la délibération d'initiatives sont acceptées par le Conseil, ce qui fait la satisfaction du Parlement³¹².

Néanmoins, malgré les progrès en la matière, la délibération d'initiative est dépourvue de force obligatoire et donc, malgré le RIPE, « loin ici d'un droit d'initiative parlementaire »³¹³. « Cela signifie », J. A. W. Burger remarque-t-il, « que le Parlement européen n'a un pouvoir de délibération (sa consultation n'est obligatoire) que dans la mesure où le traité le prévoit expressément. Bien entendu, le Parlement peut toujours,

³⁰⁶ Rapport Andriessen, §18.

³⁰⁷ JACQUÉ J.-P., ROLAND B., CONSTANTINESCO V. et NICKEL Dietmar, *op. cit.*, p. 150.

³⁰⁸ *Loc. cit.*

³⁰⁹ Point 2-3-2, « Déclaration solennelle de Stuttgart sur l'Union européenne », Stuttgart, le 19 juin 1983, *Bull CE*, 6/1983.

³¹⁰ COSTA O., *op. cit.*, p. 139.

³¹¹ *Ibid.*, p. 139.

³¹² MICHEL Victor, *Rapport fait au nom de la commission du développement et de la coopération sur – les suites données aux débats du Parlement européen sur la faim dans le monde, – la communication de la Commission au Conseil relative à un plan d'action de lutte contre la faim dans le monde (COM (81) 560 final) – ainsi que sur les propositions de résolutions déposées conformément à l'article 47 du Règlement (doc. I-1039/81 et I-1105/81)*, doc. 281, 1982, p. 19.

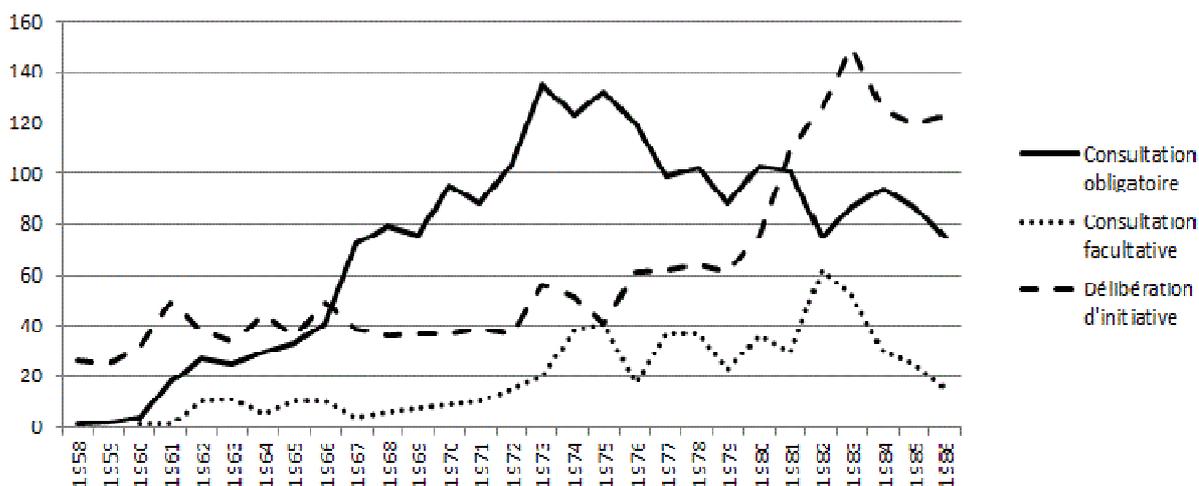
³¹³ JACQUÉ J.-P., ROLAND B., CONSTANTINESCO V. et NICKEL Dietmar, *op. cit.*, p. 149.

indépendamment de cette disposition, se prononcer sur toutes les questions afférentes à la politique communautaire, que ce soit à la suite d'une demande facultative du Conseil ou de sa propre initiative, mais dans ce cas, l'avis du Parlement européen ne constitue pas une condition de validité des actes de la Communauté »³¹⁴. La délibération ne peut donc que « faire pression sur la Commission pour que ses résolutions d'initiative se transforment en propositions présentées au Conseil »³¹⁵.

Pourtant, il faut noter que, malgré la lacune du caractère obligatoire, la délibération d'initiative permet au Parlement de s'exprimer sans contrainte des questions ou du moment et d'exercer une certaine influence sur la prise de décision dans les Communautés.

D. La répartition déséquilibrée de trois procédures

Les résolutions présentées par les consultations obligatoire et facultative et la délibération d'initiative sont en croissance constante. Or, leurs évolutions ne s'effectuent pas de la même manière pour plusieurs raisons.



Graphique 16) L'évolutions des résolutions établies dans les procédures de consultations obligatoire et facultative et de délibération d'initiative (1958-1986).

Source) Les résolutions avec des rapports adoptées (1958-1986).

Objectif) Pour comparer les évolutions des résolutions adoptées dans trois procédures.

Contribution) Entre 1966 et 1981, les résolutions adoptées dans la procédure de consultation obligatoire sont les plus nombreuses alors que pour le reste de période celles dans la délibération d'initiative. Trois procédures décisionnelles apportent une contribution complémentaire l'une à l'autre.

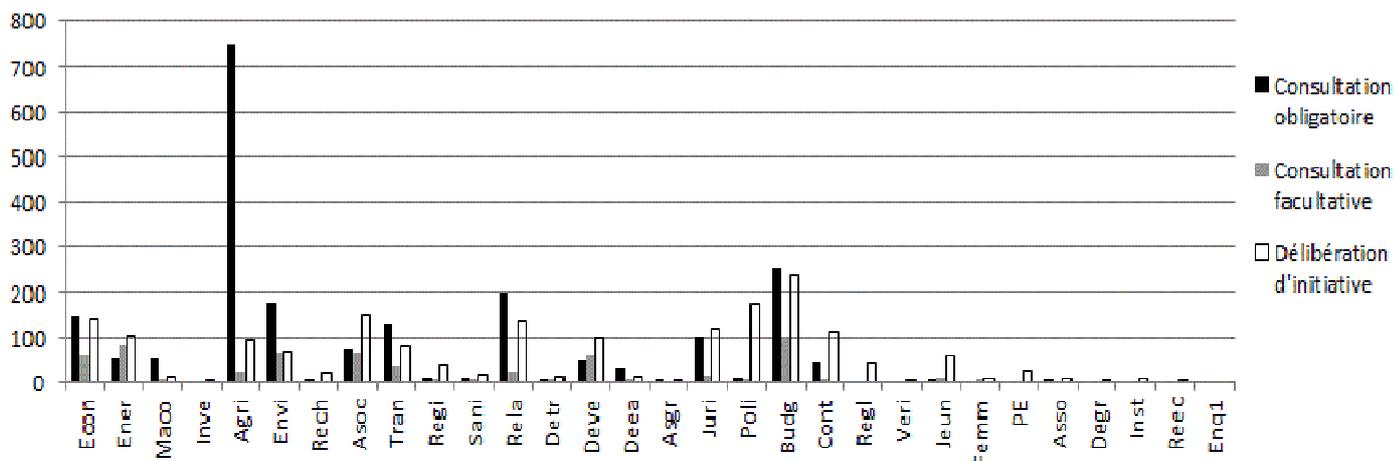
³¹⁴ BURGER, *Rapport*, doc. 215, 1969, p. 18-19.

³¹⁵ CLINCHAMPS Nicolas, *Parlement européen et droit parlementaire : essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*, Paris : LGDJ, 2006, p. 413.

l'autre.

Au début, la délibération d'initiative initie l'évolution des résolutions du Parlement, mais cette tendance est renversée quelques années plus tard. Depuis le milieu des années 60, c'est la consultation obligatoire qui la remplace. Par contre, à partir de 1981, les résolutions de la délibération d'initiative reprennent la place de la consultation obligatoire. Mais, à la suite de la mise en place de la procédure simplifiée en 1981, la diminution des résolutions de la consultation obligatoire devait être plus ou moins atténuée. La consultation facultative marque également, tout au long de la période, une croissance, mais moins spectaculaire que les deux autres.

La répartition des trois procédures dans les commissions parlementaires permet d'observer une conséquence intéressante car chaque procédure privilège les différents domaines. La consultation obligatoire est mise en application aux 18 commissions, alors que la consultation facultative 19 et la délibération d'initiative 30, autrement dit toutes les commissions. Il en va de même pour la concentration de l'application de chaque procédure.



Graphique 17) La répartition des résolutions établies par les consultations obligatoire et facultative et la délibération d'initiative dans les commissions (1958-1986)³¹⁶.

Source) Les résolutions avec des rapports adoptées (1958-1986).

Objectif) L'évolution de chaque procédure décisionnelle selon les commissions.

Contribution) La répartition déséquilibrée des résolutions présentées par trois procédures décisionnelles confirme la complémentarité réciproque entre ces procédures.

On peut assister dans le graphique 17 que les commissions parlementaires sont saisies de manière différente par le Conseil. Si la procédure de consultation obligatoire a privilégié

³¹⁶ Sur l'abréviation et le changement des noms des commissions, voir l'abréviation du graphique 4.

certaines commissions dont la commission de l'agriculture, la délibération d'initiative a favorisé les autres commissions qui étaient moins ou rarement consultées dans la procédure obligée par les traités. Suivant un résultat de cette analyse, un regroupement de ces commissions serait possible : les commissions dans lesquelles la proportion de la procédure obligatoire est la plus haute ; les commissions dans lesquelles les proportions de la consultation obligatoire et de la délibération d'initiative sont presque pareilles ; les commissions dans lesquelles la proportion de la délibération d'initiative est plus élevée que les autres procédures.

Dans le premier groupe, le domaine de l'agriculture se fait remarquer par la haute proportion de la consultation obligatoire. Pareil pour les domaines de l'environnement, des transports, de la relation extérieure, du marché commun et des relations avec les pays africains et malgache. Le haut pourcentage de la consultation obligatoire éclaire des domaines pour lesquels le Parlement est engagé en qualité d'institution qui décide dans procédures décisionnelles des Communautés. Ce qui est remarquable est le fait que l'on peut constater dans le cas de la commission de l'agriculture une forte présence des résolutions présentées dans la procédure de délibération d'initiative. Cela signifie que, sur les questions qui échappent à sa consultation obligatoire, le Parlement souhaite se prononcer dans la délibération d'initiative qui s'utilise en effet pour combler la lacune de la consultation obligatoire.

Tableau 7) La répartition des résolutions établies dans le cadre de la procédure de consultation obligatoire (1958-1986)³¹⁷.

Source) Les résolutions de l'APE et du Parlement présentées dans les rapports (1958-1986).

Objectif) Pour observer une évolution de résolutions adoptées dans le cadre de la procédure de consultation obligatoire.

Contribution) Certains domaines auxquels la procédure de consultation obligatoire s'applique sont plus privilégiés, la période la plus demandée de chaque commission étant différente l'une de l'autre.

Tableau 8) La répartition des résolutions établies dans le cadre de la procédure de consultation facultative (1958-1986)³¹⁸.

Source) Les résolutions de l'APE et du Parlement présentées dans les rapports (1958-1986).

Objectif) Pour observer une évolution de résolutions adoptées dans le cadre de la procédure de consultation facultative.

Contribution) La procédure de consultation facultative apporte une contribution complémentaire à celle de consultation obligatoire, notamment pour les commissions des budgets, de l'économie et juridique.

³¹⁷ Voir l'annexe. Pour l'abréviation de la dénomination de commissions, voir celle de graphique 4.

³¹⁸ Voir l'annexe. Pour l'abréviation de la dénomination de commissions, voir celle de graphique 4.

Tableau 9) La répartition des résolutions établies dans le cadre de la procédure de délibération d'initiative (1958-1986)³¹⁹.

Source) Les résolutions de l'APE et du Parlement présentées dans les rapports (1958-1986).

Objectif) Pour observer une évolution de résolutions adoptées dans le cadre de la procédure de délibération d'initiative.

Contribution) Certaines commissions ont favorisé la procédure de délibération d'initiative parce que le Parlement n'a pas eu d'autre moyen de présenter ses opinions devant les autres institutions.

La complémentarité entre la consultation obligatoire et la délibération d'initiative est aussi constatée dans le deuxième groupe où les propositions de deux procédures sont presque pareilles. Les commissions des budgets, de l'économie, juridique et sanitaire sont les exemples. Si on se réfère à la conséquence à l'égard de la commission des budgets dans le tableau 7, on assiste au fait que la plupart des résolutions de la commission des budgets sont faites, jusqu'avant la mise en vigueur des réformes des années 70, par la procédure de délibération d'initiative, et, depuis lors, la tendance est renversée. Dans la commission juridique, le rôle de la délibération d'initiative est plus important car telle procédure met en examen les questions délicates à débattre dont le renforcement des pouvoirs du Parlement. Ces résolutions établies dans la délibération d'initiative sont, par exemple, la dénomination du Parlement européen qui constitue « le premier stade de l'évolution vers le Parlement européen »³²⁰, le droit de questions à la Commission et au Conseil en 1960, la procédure d'examen des rapports sur l'activité des Communautés en 1963, les problèmes juridiques de la consultation du Parlement en 1967, l'élection au suffrage universel direct du Parlement en 1969 et 1973 qui changera « la qualité de membre du Parlement »³²¹, la reconsultation en 1976, l'affaire d'isoglucose de 1979. Il en va de même pour les commissions de l'économique et sanitaire pour lesquelles les deux procédures se complètent.

Dans le troisième groupe, on peut constater qu'il y a certaines commissions qui ont favorisé la procédure de délibération d'initiative. Dans les commissions des affaires sociales, du développement, du contrôle budgétaire, de la jeune et politique, la procédure de délibération d'initiative s'est appliquée plus souvent que les deux autres procédures. Cela

³¹⁹ Voir l'annexe. Pour l'abréviation de la dénomination de commissions, voir celle de graphique 4.

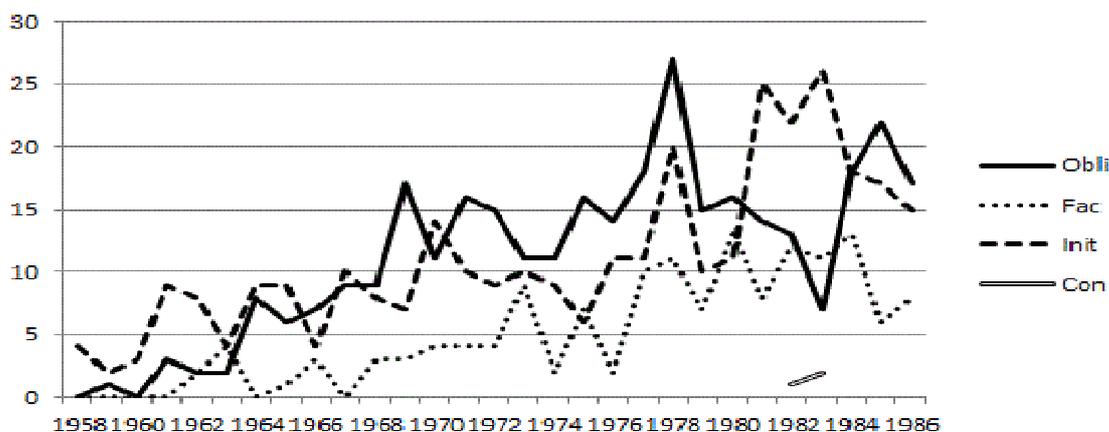
³²⁰ La dénomination pour le Parlement européen est mise à exécution en raison de l'uniformisation de l'appellation de cet organe parlementaire de quatre pays. Depuis 1962, la France et l'Italie prennent le nom du Parlement européen. BORDIOT J., *op. cit.*, p. 46.

³²¹ ZAGARI Mario, *Rapport élaboré sur mandat du Bureau élargi conformément au paragraphe 3, c), 4^e alinéa de la résolution du 7 juillet 1981 (siège des institutions de la Communauté européenne, notamment du Parlement européen)*, doc. 828, 1981, p. 4.

signifie qu'étant donné que le Parlement n'a pas eu d'autre moyen que cette procédure libre pour se prononcer sur une question sur laquelle il n'a pas été appelé pour un avis par le Conseil, il était obligé de saisir cette procédure afin de présenter ses opinions devant les autres institutions.

Or, quelles contributions les trois types de procédures apportent-elles ? Est-ce qu'ils concourent au développement du Parlement, notamment à celui de ses pouvoirs ? Dans ce cas, les apports de chaque procédure sont similaires ou différents l'un de l'autre ? Quelle procédure y apporte-elle la plus grande contribution ? Est-ce la consultation obligatoire qui lie le Conseil à consulter le Parlement ou la délibération d'initiative qui lui offre la liberté de choisir les questions qui l'intéressent ? Et, ces contributions évoluent-elles ?

Pour répondre à ces questions, toutes les résolutions basées sur les rapports de 1958 à 1986 sont examinées. Dans ces rapports qui sont plus complètes que les résolutions sans rapport, les contestations contre la faiblesse des pouvoirs attribués par les traités dont les pouvoirs de consultation, de contrôle et budgétaire et les revendications du renforcement de ces pouvoirs et de la création des nouveaux sont relevées. Elles comprennent la contestation du manque de temps et des informations pour la préparation de l'avis, et les revendications pour la mise en place de la consultation obligatoire, d'être consulté même sur les questions pour lesquelles les traités n'imposent pas le Conseil de le consulter, de l'élargissement du champ d'application de la consultation et de la reconsultation. Il va jusqu'aux revendications plus avancées, c'est-à-dire les exigences qui demandent la révision des traités, qui sont la contestation de l'insuffisance de moyen de lier le Conseil et les revendications concernant des nouveaux pouvoirs législatifs, y compris la procédure de coopération, l'avis conforme et la codécision. Par exemple, dans le domaine budgétaire, il y a les contestations du manque des informations et du temps pour la préparation de l'avis et les revendications du renforcement de ces pouvoirs à travers l'application de la consultation sur les questions élargies et les réformes de ces pouvoirs en faveur du Parlement. Il en va de même pour le pouvoir de contrôle sur la Commission et le Conseil. Les critiques contre le manque du moyen d'exercer une influence sur le Conseil et la Commission au cas où ces derniers écartent les avis du Parlement ainsi que les exigences de renforcer ces pouvoirs de contrôle.



Graphique 18) Les résolutions contenant les contestations sur ses faibles pouvoirs et les revendications des pouvoirs renforcés.

Abréviations) Obli : Les résolutions contenant les contestations sur les faibles pouvoirs et les revendications des pouvoirs renforcés adoptées par la procédure de consultation obligatoire, Fac : Ces résolutions par la consultation facultative ; Init : Ces résolutions par la délibération d'initiative ; Con : Ces résolutions par la procédure de concertation.

Source) Les résolutions avec rapports adoptées (1958-1986).

Objectif) Pour observer l'évolution des contestations et des revendications parlementaires en la matière et la contribution de trois procédures décisionnelles à cette évolution.

Contribution) Ces revendications sont plus ou moins en croissance, les résolutions adoptées par la délibération d'initiative et la consultation facultative étant plus présentes que celles adoptées par la consultation obligatoire par rapport au résultat donné par le graphique 16.

Le graphique 18 établi à partir des contestations sur les faibles pouvoirs et des revendications des pouvoirs renforcés dans les résolutions avec rapports parlementaires permet d'observer une conséquence intéressante. En général, les évolutions des revendications sont en croissance, ce qui confirme que les revendications parlementaires s'accroissent au fur et à mesure de l'évolution des rapports parlementaires. Or, si l'on les compare avec l'ensemble des résolutions présentées par toutes les procédures décisionnelles (graphique 16), la différence est nette : les résolutions présentées dans la délibération d'initiative et la consultation facultative sont plus nombreuses que celles dans la consultation obligatoire.

On peut noter, dans cette analyse, que la période durant laquelle le nombre des résolutions de la consultation obligatoire est supérieur à celui de la délibération d'initiative est plus courte que celle dans le graphique 16. D'ailleurs, le graphique 18 montre que le décalage entre la consultation obligatoire et la délibération d'initiative est remarquablement réduit, puisque, dans le graphique 16, ce décalage entre les deux est si considérable, notamment de la fin des années 60 au début des années 80, en sorte que les rapports de la

consultation obligatoire sont plus nombreux, de 3,5 fois environ par exemple en 1975, que les résolutions de la délibération d'initiative. En revanche, dans le graphique 18, les rapports de la consultation obligatoire sont, au maximum, deux fois plus nombreux que ceux de la délibération d'initiative, par exemple en 1969 et 1975. D'ailleurs, ce décalage est significativement réduit pour le reste de la période.

En effet, ces conséquences sont causées par la grande contribution de la délibération d'initiative. Aux yeux des députés européens, la délibération d'initiative est un moyen plus approprié à la présentation des contestations et des revendications aux autres institutions car cette procédure n'exige pas la demande du Conseil, ni la conformité aux traités. Non seulement les rapports partiellement dédiés à cet effet, mais aussi ceux entièrement consacrés à ces revendications mettent la priorité sur l'usage de la délibération d'initiative en raison de la facilité de choisir les questions à discuter. Ainsi, les rapports importants dont l'objectif principal est de discuter à propos du renforcement des compétences du Parlement sont majoritairement élaborés dans la délibération d'initiative, mais pas la consultation obligatoire. Ce que le Parlement a mis la priorité à ces fins sur la délibération d'initiative a dû, en effet, au caractère spécifique de cette procédure, c'est-à-dire une possibilité de choisir une question sur laquelle il souhaite intervenir et un moment où il veut s'exprimer.

III. Les contestations et les revendications pour le Parlement puissant

Ayant la structure et les fonctions, jugées « imparfaites, inachevées » et « pas encore entièrement développées » par W. Hallstein³²², voire les « maigres pouvoirs »³²³, le Parlement espère les faire évoluer pour aboutir une APE qui est semblable à un parlement national. S'appuyant sur le pouvoir de délibération, moyen de s'exprimer devant le Conseil et la Commission, le Parlement proteste contre le défaut de ses pouvoirs et revendique le renforcement des pouvoirs attribués par les traités de Rome et la création des nouveaux pouvoirs. Vu que les consultations du Parlement se multiplient et que « la matière des consultations se spécialise sans cesse et devient de plus en plus détaillée »³²⁴, il s'efforce d'améliorer d'abord la procédure de consultation.

³²² HALLSTEIN W., *Intervention*, p. 3.

³²³ WALZ H., doc. 90, 1978, p. 15.

³²⁴ BATTAGLIA E., *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur l'état prévisionnel des recettes et des dépenses du Parlement européen pour l'exercice 1969*, doc. 85, 1968, p. 9.

Les contestations visent le Conseil qui échappe, malgré l'imposition des traités, à l'obligation de consulter le Parlement sur certaines questions. D'autre part, sont aussi formulées les revendications d'être consulté sur les questions importantes sur lesquelles le Conseil n'est pas obligé de consulter le Parlement. Dans l'analyse des résolutions du Parlement basées sur les rapports et adoptées de 1958 à 1986, on peut constater la multiplication progressive des contestations contre la violation des traités par le Conseil et des demandes d'être consulté par le Parlement (A).

Le deuxième obstacle qui est la cause du mauvais fonctionnement du Parlement est l'abus de la consultation d'urgence par le Conseil. Il s'agit de la demande de discussion en urgence du Conseil qui provoquait le manque de temps pour la préparation d'un avis parlementaire et la surcharge des activités du Parlement. Afin de résoudre ce problème, la procédure de vote sans débat en séance plénière et la procédure simplifiée sont mises en vigueur, respectivement en 1965 et en 1981 (B).

Pourtant, le plus gros problème de la faiblesse des pouvoirs du Parlement réside dans les traités de Rome car c'est depuis sa création que la procédure de consultation a des défauts inhérents, notamment l'absence du moyen de lier le Conseil à accepter ses avis. C'est la raison pour laquelle le Parlement ne peut rien faire contre le Conseil qui tient rarement compte des avis parlementaires. Cela transforme les avis du Parlement en formalités simples et symboliques. Le Parlement conteste ainsi ce problème et réitère la demande au Conseil d'accepter ses avis. Étant donné que telle demande ne connaît pas de restrictions juridiques, il cherche à un autre moyen d'exercer une influence sur le Conseil : la demande à la Commission. Les demandes au Conseil et à la Commission d'accepter les avis jouent un rôle complémentaire, car le Conseil dispose d'une habilité à modifier la proposition de la Commission. De même pour la Commission (C).

À la suite des contestations et des revendications pour renforcer son pouvoir de délibération, le Parlement obtient des réactions positives du Conseil, de la Commission et des États membres. Malgré cela, restent récurrents la plupart des problèmes soulevés par le Parlement, surtout la violation de la consultation obligatoire par le Conseil. Ceci étant, le Parlement est obligé d'avoir recours à la Cour de justice contre de tels problèmes, ce qui conduira, pour la première fois, à l'annulation de la décision du Conseil (D).

En outre, le Parlement réclame le renforcement général de son pouvoir à travers l'élargissement du champ de la procédure de consultation et la création de la reconsultation.

Face aux demandes du Parlement, le Conseil et la Commission les acceptent, mais de manière progressive. Ils accordent la mise en application de la procédure de consultation pour de nouvelles questions, ce qui fait de l'effet de l'élargissement du champ de la procédure de consultation, et l'introduction de la deuxième lecture, ce qui aboutit à la mise en pratique de la procédure de reconsultation, notamment en cas de modification de la proposition initiale de la Commission. Pourtant, on ne peut pas nier que la réaction des autres institutions n'a pas répondu à l'attente du Parlement (E).

A. Le souhait minimum d'être consulté

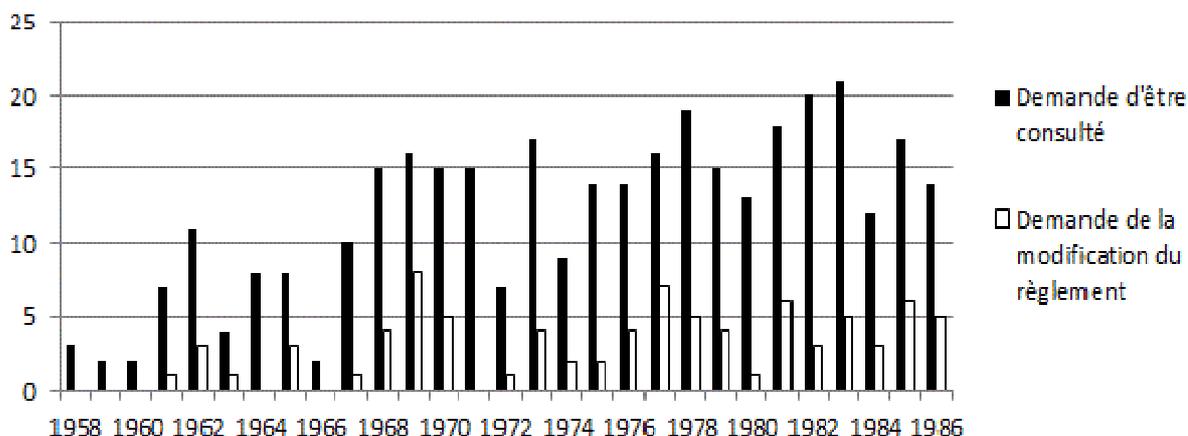
Dans le cadre de la procédure de consultation obligatoire, le Parlement est obligatoirement consulté par le Conseil sur les questions déterminées par les traités. Néanmoins, le Parlement y demeure dépendant du Conseil, parce que c'est le dernier qui prend la décision s'il consulte le premier. Il est dépendant également de la Commission, parce que c'est elle qui pourrait faire toute extension éventuelle des pouvoirs du Parlement³²⁵. Or, en pratique, contrairement aux traités, l'obligation de la consultation obligatoire n'est pas correctement respectée, notamment par le Conseil, c'est-à-dire que le Conseil ne consulte pas le Parlement malgré les traités. Même dans le cas où la consultation est prévue, le Conseil ne manifeste pas parfois son opinion quant à la procédure à suivre³²⁶, ce qui lui permet d'échapper à la consultation obligatoire. Le Parlement exige ainsi d'être consulté sur les questions qui demandent la consultation obligatoire pour que le Conseil respecte les traités. Il en va de même pour les questions qui ne sont pas prescrites par les traités pour que le Parlement puisse se prononcer dans le cadre de la consultation facultative, sans être à l'initiative.

En vue d'observer l'évolution des contestations et des revendications en la matière, les résolutions avec rapports adoptées de 1958 à 1986 contenant les contestations contre l'absence de la consultation du Conseil et les revendications d'être consulté par le Conseil

³²⁵ BERKHOUWER C., *Rapport fait au nom de la commission du marché intérieur sur la proposition de la Commission de la Communauté économique européenne au Conseil (doc. 10/1964-1965) relative à une directive tendant à coordonner, pour les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées, dans les États membres, des sociétés au sens de l'article 58, alinéa 2, du traité, pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers*, doc. 53, 1966, p. 11.

³²⁶ JANSSENS C., *Rapport fait au nom de la commission des affaires politiques et des questions institutionnelles sur les relations entre l'Assemblée parlementaire européenne et le Conseil de ministres des Communautés européennes*, doc. 71, 1959, §17.

sur les questions sont retenues pour l'analyse. Éventuellement, les exigences de modifier les règlements proposés par la Commission et adoptés par le Conseil en faveur du Parlement qui y souhaite être systématiquement consulté sur la question discutée sont également prises en compte.



Graphique 19) Les résolutions parlementaires contenant les demandes d'être consulté par le Conseil et les revendications de la modification de règlements proposés par la Commission suivant ces résolutions.

Source) Les résolutions avec rapports adoptées (1958-1986).

Objectif) Pour examiner l'évolution de revendications parlementaires d'être consulté par le Conseil.

Contribution) Ces revendications du Parlement sont en croissance, sauf quelques diminutions.

Le graphique 19 révèle l'évolution de ces revendications, y compris la demande d'être consulté et la contestation contre la violation de la consultation obligatoire par le Conseil. Ces revendications restent modestes dans les années 60 tandis qu'elles augmentent, à partir de la fin des années 60. Puis, cette tendance s'accélère et reste constante, atteignant, en 1983, 21 résolutions qui formulent de telles revendications. Au fur et à mesure de l'évolution en quantité de ces revendications, son contenu aussi n'arrête pas de s'évoluer. Si les premières revendications concernent la critique contre le Conseil qui viole les traités qui l'oblige de consulter le Parlement, celles des années 70 sont davantage tournées vers des questions hors du champ de la consultation obligatoire.

La première revendication en la matière est celle d'Anton Storch, député allemand, qui souligne que « L'Assemblée parlementaire devrait, dans le plus bref délai possible, être consultée, conformément aux dispositions de l'article 127 du Traité »³²⁷. Son œuvre est

³²⁷ STORCH Anton, *Rapport complémentaire fait au nom de la Commission des affaires sociales sur les questions sociales traitées dans le premier rapport général sur l'activité de la Communauté Économique Européenne*, doc. 7, 1959, p. 6.

développé par son compatriote, Robert Mergules, député allemand et vice-président de la commission de l'administration, qui se donne, en juin 1959, la peine de spécifier tous les articles des traités de la CEE et de l'Euratom qui imposent la consultation obligatoire pour éviter le risque éventuel que le Conseil néglige une telle obligation³²⁸. En octobre 1962, A. Deringer met l'accent sur la conséquence qui pourrait être apportée par la violation de la consultation par le Conseil, disant que, comme « si, d'après le traité, le Parlement doit être consulté sur les propositions, et il doit l'être », « le règlement, d'après les dispositions de l'article 173-1 du traité, serait entaché de nullité pour violation des formes substantielles si le Parlement n'avait pas été consulté »³²⁹.

Or, au contraire des souhaits du Parlement, la consultation obligatoire n'est pas respectée par le Conseil puisque le dernier statue quelquefois sur le règlement sans demander un avis au Parlement. Si le Conseil viole les traités qui le concerne, le Parlement ne peut pas se prononcer dans le cadre de la consultation obligatoire, ni dans le cadre de la consultation facultative en raison de l'absence de la demande par le Conseil, mais seulement à sa propre initiative, c'est-à-dire dans le cadre de la délibération d'initiative. Cela entraîne par suite l'affaiblissement de l'influence des avis parlementaires puisque, dans le cadre de la délibération d'initiative, le Conseil peut statuer sur la question en discussion indépendamment des avis du Parlement. C'est la raison pour laquelle le Parlement élève les contestations contre ce genre de violation.

Hendrikus Vredeling, député néerlandais, note en octobre 1963 le fait que dans le projet du règlement proposé par la Commission est indiquée la formule de « vu l'avis de l'Assemblée parlementaire européenne », alors qu'en réalité, « le Parlement n'a jamais été consulté »³³⁰. Il prétend ainsi que le Conseil doit consulter le Parlement sur ce rapport, puisque « le Parlement a pour tâche de contrôler les activités de la C.E.E. »³³¹. La réclamation en la matière est développée par Mario Pedini, député italien, qui demande l'année suivante que le Parlement soit consulté même avant que la Commission transfère sa proposition au Conseil. Il regrette que « l'exécutif, institution politiquement responsable devant le Parlement, n'ait pas jugé devoir, avant de présenter des propositions au Conseil ou

³²⁸ MARGULIES R., *Rapport*, doc. 42, 1959, p. 2-4.

³²⁹ DERINGER A., *Rapport*, doc. 74, 1962, p. 42.

³³⁰ VREDELING H., *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur la proposition modifiée de la Commission économique européenne au Conseil (doc. 15/16) relative à un règlement concernant les conditions du concours du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole*, doc. 81, 1963, p. 2.

³³¹ *Ibid.*, p. 6.

au moment de la discussion des questions qui intéressent toute la Communauté, consulter le Parlement, seule institution compétente pour donner une orientation politique, en discuter avec lui et la suivre »³³². En janvier 1968, le Parlement intensifie le ton de la critique pour la première fois, en mettant en place sa condamnation dans la résolution qui fait l'objet du vote en séance plénière, alors que les critiques précédentes étaient placées dans l'exposé des motifs. Herbert Kriedemann, député allemand, critique : « le Parlement (...) regrette que le Conseil n'ait pas consulté le Parlement européen »³³³. Plus tard, ce genre de contestations aboutira, dans les années 80, au litige juridique selon lequel telle violation provoquerait la nullité de la décision du Conseil.

À côté des contestations contre la violation du Conseil, sont formulées de nouvelles revendications : l'élargissement de l'application de la consultation obligatoire sur les questions importantes qui n'exigent pourtant pas la consultation obligatoire. En 1959, C. Janssens revendique la consultation obligatoire pour les politiques agricoles et « une amélioration des rapports entre l'Assemblée et le Conseil »³³⁴. L'année suivante, Hugo Geiger, député allemand, souhaite que « l'Assemblée Parlementaire Européenne ou la commission qu'elle aura mandatée soit consultée » sur les questions de la recherche³³⁵ ; V. D. Goes van Naters que « la Haute Autorité, les Commissions et les Conseils consultent l'Assemblée ou sa commission compétente »³³⁶.

D'autre part, le Parlement critique le Conseil puisque le dernier omet, dans certains cas, de noter, dans le règlement, le fait que la consultation du Parlement a été effectuée. Le Parlement demande pour cette raison, en mai 1966, d'insérer dans le règlement concerné la formule : « vu l'avis du Parlement européen »³³⁷. D'ailleurs, assistant au fait que le Conseil

³³² PEDINI Mario, *Rapport établi en application de la résolution du 21 mars 1964 sur le septième rapport général sur l'activité de la Communauté européenne de l'énergie atomique*, doc. 63, 1964, p. 19.

³³³ KRIEDEMANN H., *Rapport fait au nom de la commission des relations économique extérieures sur les résultats des négociations Kennedy et les conclusions à en tirer*, doc. 176, 1967, p. 4.

³³⁴ JANSSENS C., *Rapport*, doc. 71, 1959, §23.

³³⁵ GEIGER Hugo, *Rapport complémentaire fait au nom de la commission de la recherche scientifique et technique sur la structure de l'Université européenne et sur le rapport du Comité intérimaire*, doc. 72, 1960, p. 5.

³³⁶ GOES VAN NATERS V. D., *Rapport complémentaire fait au nom de la commission des affaires politiques et des questions institutionnelles sur les problèmes que posent les relations des Communautés européennes avec l'extérieur, en particulier le droit de légation et de pavillon*, doc. 88, 1960, p. 3.

³³⁷ BADING, *Rapport au nom de la commission du commerce extérieur sur la proposition de la Commission de la C.E.E. au Conseil (doc. 153/1964-1965) concernant un règlement du Conseil relatif à la définition commune de la notion d'origine des marchandises*, doc. 49, 1966, p. 8. ; VREDELING, H., *Rapport fait au nom de la commission du commerce extérieur sur la proposition de la Commission de la CEE au Conseil (doc. 79,1965-1966) concernant un règlement relatif à l'établissement graduel d'une procédure*

statue sur certains règlements sans préciser les articles des traités appliqués à la procédure décisionnelle et considérant cet acte comme la violation des traités, le Parlement estime que le droit de consultation obligatoire est esquivé³³⁸. Cet acte du Conseil par lequel le Parlement n'est saisi que dans la consultation facultative, malgré l'obligation imposée par les traités, fait l'objet de polémique interinstitutionnelle.

Le 24 octobre 1961, le Parlement est saisi par le Conseil pour un avis dans le cadre de la consultation facultative. Or, étant donné que la question en discussion aurait pu imposer une modification des dispositions législatives dans certains États membres, le Parlement estime que cet avis aurait dû être établi dans le cadre de la consultation obligatoire.

« 2. (...) le Conseil fait connaître à l'Assemblée qu'il ne désire la consulter qu'à titre facultatif. (...) sur l'article 100 du traité mais, à l'opposé du Conseil et de l'exécutif, elle estime que la consultation sur cette directive est obligatoire.

L'article 100 est rédigé comme suit :

« Le Conseil (...) arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun.

L'Assemblée et le Comité économique et social sont consultés sur les directives dont l'exécution comporterait, dans un ou plusieurs États membres, une modification de dispositions législatives ».

Or (...) les dispositions de la directive auraient pour suite une modification des dispositions législatives au moins dans quelques États membres et l'Assemblée parlementaire insiste sur le caractère obligatoire de la consultation (Article 100, alinéa 2) »³³⁹.

Ce désaccord se réitère dans les années 70. En juillet 1973, le Parlement s'élève avec « la plus grande vigueur contre le fait que le Conseil, auquel il a fallu plus d'un mois pour se décider à demander l'avis du Parlement européen sur cette affaire urgente, ne l'ait consulté qu'à titre facultatif ». Il arrive ainsi à la conclusion « qu'il y a là une violation grossière de l'article 235 du traité de la C.E.E. ainsi que de la décision prise par la Conférence au sommet de Paris, et qu'en réalité, il est appelé à donner son avis sur l'ensemble du

commune de gestion de contingents quantitatifs à l'importation dans la Communauté, doc. 50, 1966, p. 18.

³³⁸ KRIEDEMANN H., *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 95/71 – Parties XVIII à XX) relatives à des règlements fixant les prix pour certains produits de la pêche pour la campagne 1972*, doc. 175, 1971, p. 5.

³³⁹ STROBEL Käte, *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur la proposition de la Commission de la Communauté économique européenne au Conseil (document 89) au sujet d'une directive relative au rapprochement des réglementations des États membres concernant les matières colorantes pouvant être employées dans les denrées destinées à l'alimentation humaine*, doc. 124, 1962, p. 1.

programme d'action et ce à titre obligatoire »³⁴⁰. Ici, son exigence est confirmée par la position de la Commission qui se range du côté du Parlement. En 1977, sur la politique de pêche, le Parlement conteste de nouveau que le Conseil note simplement la formule de « vu le traité instituant la Communauté économique européenne », sans se référer aux 10 règlements relatifs à la politique de pêche, statués auparavant par le Conseil, qui constituent ainsi une base juridique des nouvelles politiques³⁴¹. Le Parlement hausse le ton, en juin 1978, puisque les actes du Conseil et de la Commission sont, à ses yeux, entachés d'une violation du traité et remarque pour cette raison « que, dans bien des cas, des actes juridiques ont été adoptés sans la consultation obligatoire du Parlement européen et sont donc entachés d'un vice de forme »³⁴². De telles contestations se poursuivent jusqu'à la veille de la mise en vigueur de l'AUE, mais, dans la plupart des cas, de telles revendications n'ont pas la réponse de la part du Conseil.

Alors, devant les revendications du Parlement, comment le Conseil réagit-il ? A-t-il une attitude coopérative vis-à-vis du Parlement ? Vu la multiplication des contestations et des revendications en la matière, le Conseil hésite à les accepter. Il en résulte les critiques du Parlement, comme le regret de Tjerk Westerterp, député néerlandais, en novembre 1970, du fait que « le Conseil n'ait pas saisi le Parlement (...) en dépit de son désir maintes fois affirmé d'interpréter les dispositions du traité de Rome de manière extensive et de consulter le Parlement »³⁴³. La dérobade du Conseil franchit le seuil vers la fin des années 70. Par exemple, un seul parmi les 23 règlements relatifs à la politique commune de la pêche arrêtés par le Conseil en 1977 est fondé sur l'article 43 du traité de la CEE, donc statué dans la procédure de consultation obligatoire³⁴⁴.

Alors comment réagit-il le Parlement ? Cherche-t-il d'autres moyens pour améliorer la situation ? Le Parlement s'efforce d'abord de contraindre le Conseil et la Commission par

³⁴⁰ Souligné par le rapporteur. JAHN Hans Edgar, *Rapport fait au nom de la commission de la santé publique et de l'environnement sur les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 62/73) concernant le programme d'action des Communautés en matière d'environnement ainsi que sur des projets de mesures dans ce domaine*, doc. 106, 1973, p. 6.

³⁴¹ Règlement 1412-1416/77, *JOCE*, n° L 160, 1977. ; Règlement 1709/77, *JOCE*, n° L 189, 1977 ; Règlement 2970-2972/77, *JOCE*, n° L 351, 1977 ; Règlement 3021/77, *JOCE*, n° L 355, 1977.

³⁴² SCHMIDT Manfred, *Rapport fait au nom de la commission juridique sur les bases juridiques et les procédures applicables à certains actes juridiques dans le cadre de la politique communautaire de la pêche*, doc. 80, 1978, p. 5.

³⁴³ WESTERTERP Tjerk, *Rapport fait au nom de la commission des relations économiques extérieures sur l'accord commercial entre la CEE et l'État d'Israël*, doc. 167, 1970, p. 3.

³⁴⁴ Règlement 2115/77, *JOCE*, n° L 247, 1977.

les moyens juridiques : la présentation d'amendements aux règlements proposés par la Commission. La Commission n'est pourtant pas obligée d'accepter la proposition du Parlement pour modifier sa proposition initiale, mais, une fois qu'elle les accepte de sa propre volonté, la consultation obligatoire du Parlement peut être appliquée alors que les traités n'imposent pas la consultation obligatoire. Comme on le constate dans le graphique 19, on peut remarquer que cette tactique a été mise en place au cours des années 60 et a progressé depuis lors. La première proposition présentée en octobre 1961 par Maurice Faure en fait un exemple.

« la Haute Commission européenne soumettra au Conseil des propositions pour les modalités (...). Le Conseil décidera après consultation de l'Assemblée »³⁴⁵.

L'année suivante, reprenant cette initiative, René Charpentier, député français, présente des modifications pour entamer la « consultation du Parlement européen »³⁴⁶ par l'adoption par le Conseil.

Malgré les contestations du Parlement en la matière, la plupart de ses demandes n'apportent pas l'amélioration. C'est la raison pour laquelle cela conduira plus tard le Parlement à saisir la Cour de justice afin d'appeler un recours juridique.

B. Contre l'abus de la consultation d'urgence

Le manque de temps pour la préparation d'un avis constitue un des gros obstacles qui empêche de faire la délibération approfondie. Ce problème est soulevé par les demandes trop fréquentes de discussions en urgence, l'objectif étant de réduire la durée de la discussion sur les questions imminentes. Cette mesure est prévue dans le RIPE de 1958.

³⁴⁵ Le texte en gras est marqué par le Maurice Faure, rapporteur, pour indiquer la partie modifiée par le Parlement sur le texte proposé par la Commission. FAURE Maurice, *Rapport fait au nom de la commission politique ayant pour objet la consultation demandée à l'Assemblée parlementaire européenne par le Conseil de la Communauté économique européenne et le Conseil de la Communauté européenne de l'énergie atomique (document 50) sur un projet de convention instituant un Conseil des Communautés européenne et une Haute Commission européenne*, doc. 74, 1961, p. 7.

³⁴⁶ Sur les articles 22, 15 et 22 des règlements respectifs. CHARPENTIER René, *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur les propositions de la Commission de la C.E.E. au Conseil (documents 25, 26 et 27) relatives – au règlement portant institution d'un régime de prélèvements et établissement graduel d'une organisation commune des marchés du lait et des produits laitiers, – au règlement portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine, – au règlement portant établissement graduel d'une organisation commune du marché du riz*, doc. 41, 1962, p. 22, 39, 62.

« Article 14

Urgence

1. L'urgence d'une discussion peut être proposée à l'Assemblée par le président, par dix représentants, par la Haute Autorité, les Commissions Européennes ou les Conseils.
2. Elle est de droit si elle est demandée par écrit par le tiers des membres composant l'Assemblée.
3. L'urgence confère une priorité absolue d'inscription à l'ordre du jour.
4. Lorsque l'urgence est décidée par l'Assemblée, la discussion peut avoir lieu sans rapport ou sur simple rapport oral de la Commission intéressée ».

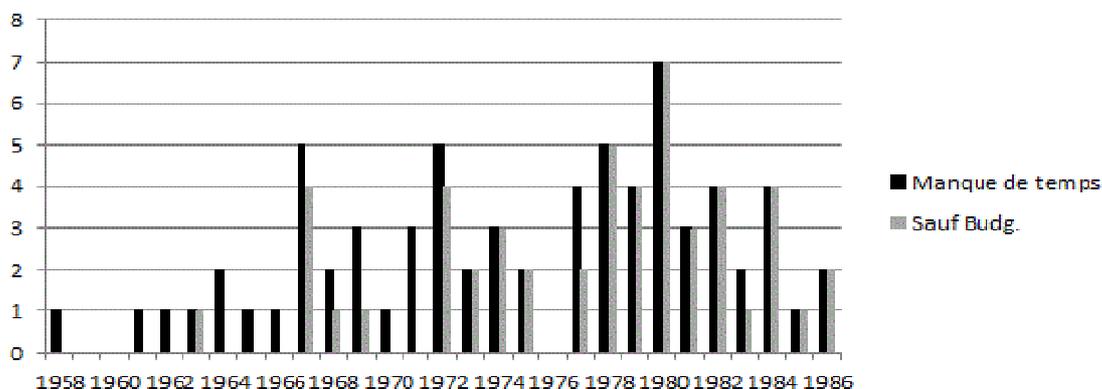
S'appuyant sur cet article, le Parlement est capable d'ouvrir, à la séance plénière, une discussion sans rapport ou avec rapport oral, en demeurant la discussion au minimum pour laquelle il peut requérir au moins 24 heures pour examiner le rapport distribué³⁴⁷. Cette mesure a pour conséquence l'accélération de la procédure de consultation entre le Parlement, le Conseil et la Commission. Malgré cela, au fur et à mesure que les activités des Communautés s'accroissent, l'ordre du jour du Parlement est surchargé de demandes de consultation³⁴⁸. L'abus de demandes de consultation en urgence ou de demandes de consultations du Parlement au dernier moment par le Conseil constitue ainsi une des causes principales qui retarde les travaux parlementaires, ce qui empêche d'avoir le temps suffisant pour la préparation de son avis et affaiblit l'influence ainsi que la valeur juridique.

Il y a certes une divergence sur ce problème puisque certains mettent en priorité l'efficacité et la rapidité de la procédure décisionnelle de la Communauté alors que d'autres privilégie le bon fonctionnement de la consultation. C'est pourquoi Adriaan Oele, député néerlandais, note qu'« il peut y avoir contradiction entre le désir du Parlement de participer effectivement à la définition de la politique de conjoncture et la nécessité d'agir rapidement »³⁴⁹. Néanmoins, cette hésitation restant minoritaire, l'espoir du Parlement grandit des temps, ce qui constitue une espérance d'obtenir davantage de temps pour mieux préparer ses avis.

³⁴⁷ Article 13 du RIPE, juin 1958.

³⁴⁸ VREDELING H., *Rapport complémentaire fait au nom de la commission du commerce extérieur sur la proposition modifiée de la Commission de la C.E.E. au Conseil concernant un règlement relatif à l'établissement graduel d'une procédure commune de gestion de contingents quantitatifs à l'importation dans la Communauté*, doc. 153, 1966, p. 4.

³⁴⁹ OELE A., *Rapport fait au nom de la commission économique sur la situation économique de la Communauté en 1970 et les perspectives pour 1971*, doc. 14, 1971, p. 10.



Graphique 20) Les résolutions contenant les contestations parlementaires sur le manque de temps causé par l'action du Conseil et les contestations excepté celles établies par les commissions des budgets et du contrôle budgétaire.

Abréviation) Manque de temps : Les résolutions contenant les contestations sur le manque de temps pour préparer une résolution, Sauf Budg. : Les résolutions concernées excepté les résolutions établies par les commissions des budgets et du contrôle budgétaires.

Source) Les résolutions avec rapports adoptées (1958-1986).

Objectif) Pour voir l'évolution de ces contestations.

Contribution) Les contestations, surtout excepte les contestations en matière des budgets, sur le manque de temps causé par le transfert tardif de demande d'un avis parlementaire par le Conseil sont de plus en plus nombreux.

L'analyse sur les contestations en la matière est obtenue à partir des résolutions fondées sur les rapports et adoptées en séance plénière. Les contestations contre le manque de temps ont commencées dès l'ouverture du Parlement, se sont multipliées depuis petit à petit, atteignent le sommet en 1980 et diminuent ensuite. Le caractère critique de ce problème est confirmé par les expressions du Parlement : par exemple le Parlement n'a « toujours » pas assez de temps ou doit le regretter « maintes fois » ou « une nouvelle fois » de ne pas avoir assez de temps. La similarité avec l'évolution de la consultation obligatoire (graphique 10) est intéressante. Le problème du manque de temps évolue avec le développement de la consultation obligatoire. La comparaison entre les contestations relatives aux budgets et contrôle budgétaire et les autres contestations met en lumière la particularité de cette évolution. Jusqu'au début des années 70, si les contestations élevées par la commission des budgets étaient majoritaires, depuis le début des années 70, celles par les autres commissions sont devenues les plus nombreuses. Ce qui montre la diversification progressive des intérêts du Parlement. Comme les questions budgétaires seront examinées dans la deuxième partie, ces revendications élevées par les commissions des budgets et du contrôle budgétaire sont exclues ici.

La première cause du manque de temps dans les consultations obligatoire et

facultative réside dans la demande tardive d'un avis parlementaire par le Conseil, comme ce qui est soulevé par H. Furler. Il condamne en juin 1963 le fait que « le Parlement n'a pas toujours assez de temps pour donner un avis qui soit suffisamment fondé », parce que « les propositions de règlement lui sont communiquées tardivement »³⁵⁰. Mais, étant donné qu'« il ne veut pas retarder considérablement la procédure de législation » le Parlement doit se précipiter de se prononcer en sorte qu'il « n'a eu connaissance du contenu des propositions de la Commission qu'au moment de la consultation officielle », H. Furler souhaite ainsi que « le Conseil de ministres et la Commission se laissent aller à plus de considération »³⁵¹. Quelques années plus tard, le Parlement déplore « une nouvelle fois le délai beaucoup trop bref qui lui a été imparti pour se prononcer sur les propositions de règlements »³⁵². Ces efforts du Parlement aboutissent à l'amélioration de la transmission des demandes d'avis parlementaire du Conseil, notamment dans le domaine budgétaire. Mais, dans des autres domaines, l'amélioration n'étant pas obtenue, les revendications du Parlement en la matière deviennent de plus en plus nombreuses.

Ce genre de problème devient récurrent tout au long des années 70 et 80. Horst Gerlach, député allemand, proteste par exemple « énergiquement contre la tentative du Conseil d'obliger le Parlement, en ne lui présentant la proposition de la Commission qu'à la fin juillet, autrement dit pendant la période des vacances » et « à se hâter de formuler son avis avant le 1^{er} octobre, si bien que le respect d'un délai aussi court ne lui aurait permis qu'un examen superficiel de cet important règlement d'application »³⁵³. En mars 1978, Werner Zywiets, député allemand et membre du Conseil de ministres, regrette le retardement de l'arrivée des documents à discuter et décline toute responsabilité si l'avis est émis avec un retard tel que ce programme ne pourra pas être mis en œuvre en temps voulu³⁵⁴. Dieter

³⁵⁰ FURLER H., *Rapport*, doc. 31, 1963, p. 14.

³⁵¹ *Ibid.*

³⁵² DUPONT, *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 155/67) concernant – un règlement complétant le règlement no 120/67/CEE en ce qui concerne la restitution à accorder aux produits du secteur des céréales exportés sous la forme de sorbitol – un règlement complétant le règlement no 44/67/CEE en ce qui concerne la restitution à accorder à certains produits du secteur du sucre exportés sous la forme de mannitol ou de sorbitol*, doc. 157, 1967, p. 2.

³⁵³ GERLACH H., *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales et de la santé publique sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 113/71) relative à un règlement fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71 du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté*, doc. 168, 1971, p. 5.

³⁵⁴ ZYWIETZ Werner, *Rapport fait au nom de la commission de l'énergie et de la recherche sur une*

Rogalla, député allemand, reproche en 1982 au Conseil et à la Commission de l'avoir consulté tardivement, ce qui est considéré par lui « comme une atteinte grave au principe de la participation effective au processus législatif de la Communauté européenne, le fait d'être consulté avec un retard » si bien que le Conseil et la Commission ne soient pas en mesure de tenir effectivement compte de ses avis³⁵⁵. Encore, à la veille de la mise en vigueur de l'AUE, le Parlement regrette que « la transmission beaucoup trop tardive de la communication de la Commission (...) ne lui ait pas permis de procéder à de larges consultations, et qu'il ait disposé de moins de temps encore pour examiner la présente proposition (...) extrêmement importante »³⁵⁶ et demande « à être consulté suffisamment à l'avance sur la proposition relative au choix du Président de la Commission et des membres de celle-ci »³⁵⁷. C'est la raison pour laquelle Astrid Lulling, député luxembourgeois, se lamente : « on peut se demander quelle est la valeur de l'avis du Parlement européen alors que la Commission aurait pu soumettre bien avant au Conseil la proposition sur laquelle il délibère maintenant »³⁵⁸.

Eu égard au mécontentement du Parlement en la matière, le Conseil décide de s'engager, lors du colloque entre J. Ertl, président du Conseil, et la commission de l'agriculture du Parlement qui a lieu à Echternach le 26 octobre 1978, à avoir recours aussi peu souvent que possible à la procédure de consultation d'urgence³⁵⁹. Mais, en réalité, de telles demandes du Conseil pour précipiter le travail du Parlement sont de plus en plus fréquentes.

proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 232/77) relative à une décision pour l'adoption d'un deuxième plan d'action triennal dans le domaine de l'information et de la documentation scientifique et technique, doc. 552, 1977, p. 6.

³⁵⁵ ROGALLA Dieter, *Rapport fait au nom de la commission de l'énergie et de la recherche sur le projet de décision de la Commission des Communautés européennes portant modification de la décision n°73/287/CECA relative aux charbons à coke et cokes destinés à la sidérurgie de la Communauté (doc. I-654/81), doc. 985, 1981, p. 5.*

³⁵⁶ QUIN Joyce, *Rapport fait au nom de la commission économique, monétaire et de la politique industrielle sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (COM (86) 531 final – C2-121/86) relative à une VI^{ème} directive concernant les aides à la construction navale, doc. 181, 1986, p. 14.*

³⁵⁷ BLUMENFELD Erik B., *Rapport fait au nom de la commission politique sur les relations entre le Parlement européen et le Conseil, doc. 103, 1986, p. 7.*

³⁵⁸ LULLING Astrid, *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 57 /70) relatives à – un règlement fixant les prix d'objectif et les prix d'intervention ainsi que les qualités de référence pour le tabac en feuilles applicables à la récolte 1970 II – un règlement fixant les prix d'intervention dérivés et les qualités de référence pour le tabac emballé, applicables à la récolte 1970, doc. 81, 1970, p. 3.*

³⁵⁹ CAILLAVET Henri, *Rapport au nom de la commission de l'agriculture sur les conclusions à tirer des travaux du Séminaire de la commission de l'agriculture tenu à Echternach, doc. 128, 1979, p. 44.*

Afin de résoudre ce problème, le Parlement prend les deux mesures différentes : la menace de refuser la consultation en urgence ; la mise en place des nouvelles mesures qui pourront réduire les travaux du Parlement surchargés. En ce qui concerne la première, le Parlement se fonde sur son droit de rejeter la demande de consultation urgente par le Conseil et la Commission et l'a renvoyé à la commission compétente pour la discussion au fond et la préparation du rapport écrit. Il insiste ainsi qu'« à l'avenir, les consultations lui soient transmises suffisamment tôt à l'avance afin qu'il puisse exercer pleinement son droit en la matière », sinon il « refusera au besoin de se prononcer sur toute consultation tardive »³⁶⁰. Il met en garde « la Commission et le Conseil contre les conséquences que pourrait entraîner, sur le plan juridique, un refus du Parlement de rendre son avis, si les délais de consultation ne lui permettent pas de le rendre dans des conditions décentes »³⁶¹.

Cependant, refuser la consultation en urgence n'est pas une solution pour limiter la surcharge des activités du Parlement. C'est la raison pour laquelle le Parlement modifie son règlement. Par la mise en œuvre du nouveau règlement du 14 juin 1965, le Parlement met en vigueur la procédure de vote sans débat en séance plénière³⁶². Il adopte ensuite le 30 janvier 1967 une résolution relative à la modification du règlement pour que les commissions parlementaires saisies puissent, en accord avec la Commission, convenir que les rapporteurs ne présenteront pas oralement leurs rapports écrits et que les représentants de la Commission exécutive n'interviendront que dans le cas où un orateur se ferait inscrire. Au sein du Parlement, les groupes politiques ne feront désormais inscrire leurs orateurs que si la lecture du rapport rend cette intervention indispensable³⁶³. En mai 1977, le Parlement modifie de nouveau, afin d'améliorer la procédure de la discussion d'urgence, certains articles de son règlement qui oblige son président d'informer le Parlement entier sur la liste de la demande de discussion d'urgence et précise le droit de parole en séance plénière³⁶⁴.

³⁶⁰ HELMS Wilhelm, *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 1-496/79) relative à un règlement fixant, pour l'année 1979, certaines mesures de conservation et de gestion des ressources communes de pêche au large de la côte occidentale du Groenland applicables aux navires battant pavillon du Canada et abrogeant le règlement (CEE) n° 1277/79*, doc. 624, 1979, p. 5, 7-8.

³⁶¹ BEYLOT Pierre, *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 88/72) concernant un règlement relatif au concours du FEOGA, section garantie, pour les périodes de comptabilisation 1967/68 à 1970*, doc. 122, 1972, p. 5.

³⁶² JOCE, n° 119, p. 1981-1982.

³⁶³ VREDELING H., *Rapport*, doc. 153, 1966, p. 4-5.

³⁶⁴ Article 14 du RIPE, mai 1977.

Ensuite, le Parlement adopte une version du RIPE entrée en vigueur en décembre 1981 et instaure une nouvelle procédure : la procédure simplifiée. Son motif principal est non seulement d'éviter les risques qui retarderaient l'adoption d'une directive parfois 4 à 5 ans³⁶⁵, mais aussi pour « alléger l'ordre du jour des séances plénières » et « permettre un meilleur déroulement des réunions et sessions »³⁶⁶. Par conséquent, le Parlement peut officiellement inclure les procédures qui étaient déjà partiellement mises en pratique dans son règlement, en sorte qu'il peut depuis alors les régulariser. Alors que les règlements antérieurs de 1981 n'autorisaient que la discussion d'urgence qui produit la résolution sans rapport ou simplement avec rapport oral, le nouveau RIPE de 1981 adopte, en plus des débats d'actualités et d'urgence qui est un article modifié de l'ancienne procédure de discussion d'urgence (article 48), les nouvelles mesures pour amoindrir le risque causé par le manque de temps et finalement améliorer la procédure de consultation. Laisant à la commission compétente le pouvoir de décision sur les questions d'un caractère technique (articles 33), le Parlement est capable d'adopter un rapport sans débat ou de présenter un avis sur la proposition de la Commission sans rapport conformément à la procédure simplifiée (article 34 et 99), en plus des procédures de consultations d'urgence et des demandes d'avis améliorées (article 57)³⁶⁷. Enfin, la nouvelle mesure de la procédure simplifiée réduit considérablement le problème du manque de temps. Il en va de même pour la contestation du Parlement.

Bien évidemment, cela ne signifie pas que ces problèmes sont entièrement résolus. Étant donné que les activités des Communautés ne cessent pas de se multiplier dans les 80, le Parlement discute en juin 1983 pour améliorer les procédures accélérées. Il exige que la

³⁶⁵ NYBORG Kai, *Rapport fait au nom de la commission économique et monétaire sur l'instauration d'une procédure de décision simplifiée destinée à éliminer les entraves techniques aux échanges liées à la directive-cadre concernant les instruments de mesure et les méthodes de contrôle métrologique, et notamment aux propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 1-856/80) relatives à: I. une directive modifiant la directive 71/316/CEE du 26 juillet 1971 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux dispositions communes aux instruments de mesure et aux méthodes de contrôle métrologique, II. une directive modifiant la directive 76/764/CEE du 27 juillet 1976 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux thermomètres médicaux à mercure, en verre avec dispositif à maximum ; III. une directive concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux manomètres pour pneumatiques des véhicules automobiles, IV. une directive concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux instruments destinés à déterminer le titre volumique en monoxyde de carbone des gaz d'échappement des véhicules à moteur à allumage commandé*, doc. 537, 1981, p. 13.

³⁶⁶ LUSTER Rudolf, *Rapport fait au nom de la commission du règlement et des pétitions sur la révision générale du règlement du Parlement européen*, doc. 926, 1981, p. 121, p. 147.

³⁶⁷ RIPE, décembre 1981.

Commission précise le type de procédures pour lequel Parlement doit se précipiter d'établir un avis et le type de critères qui seraient utilisés pour apprécier les exemptions particulières³⁶⁸.

C. Le pouvoir sans pouvoir : La consultation sans réaction

En dépit des efforts d'amélioration tels que les souhaits du Parlement d'être consulté conformément aux traités et de réduire le nombre des demandes de consultation en urgence, la procédure de consultation contient un défaut inhérent. Il n'a pas le moyen de lier le Conseil pour lui faire accepter ses avis. Ce problème était prévu dès 1958 : les avis du Parlement sont purement consultatifs. Le Parlement estime que ses avis demeurent sans réponse du Conseil, ou de la Commission. C'est la raison pour laquelle les contestations du Parlement contre l'absence de réaction du Conseil se multiplient. Saisissant les procédures de consultations et de la délibération d'initiative, le Parlement se met ainsi, d'une part, à demander au Conseil de tenir compte de ses avis et, d'autre part, à protester le rejet de ses avis par le Conseil. En cas du rejet définitif du Conseil, le Parlement lui demande d'en fournir le motif. Cette contestation commence à être mise en place au début des années 60, se développe vers 1970 et devient constante depuis la fin des années 70. Le souhait d'exercer une influence sur le Conseil resté rarement exprimé auparavant devient fréquent à partir du début des années 70. Ce qui confirme le développement de la contestation et des revendications du Parlement en la matière (1).

Le Parlement cherche un autre moyen d'agir. Il s'agit du rapprochement du rapport avec la Commission. Le Parlement souhaite exercer une influence sur la Commission en s'appuyant sur le moyen de son pouvoir de contrôle, dit « la motion de censure ». En gros, la pression du Parlement sur la Commission est plus active que celle sur le Conseil. Elle est constante jusqu'à la fin des années 70, se développe depuis lors et atteint le niveau le plus élevé en 1982 et 1983. Le Parlement fait valoir son influence sur l'organe exécutif, d'une part par la demande à la Commission de modifier la proposition initiale avant que le Conseil statue sur la proposition de la Commission ; d'autre part, en demandant qu'elle coopère plus étroitement avec le Parlement (2).

³⁶⁸ BEAZLEY P., *Rapport fait au nom de la commission économique et monétaire sur les propositions de modification de la Commission au règlement 67/67*, doc. 357, 1983, p. 11, 18.

1. Une grave insuffisance de moyen de lier le Conseil

Au sein des Communautés, le Parlement reste impuissant devant le Conseil, organe qui décide, puisque son rôle primordial est consultatif en sorte qu'il n'a pas de moyen de faire tenir compte de ses avis par le Conseil. Jusqu'à la mise en vigueur de l'AUE, le manque du pouvoir de contrôle sur le Conseil entraîne les « graves insuffisances, au regard de l'exigence démocratique »³⁶⁹. Certes, les avis du Parlement peuvent être acceptés par le Conseil à condition que le dernier décide de les accepter de sa propre volonté. Mais, dans la plupart des cas, les avis parlementaires sont négligés. Le Parlement ne peut même pas connaître le motif de cet acte du Conseil.

C'est la raison pour laquelle certains auteurs dont Panayotis Soldatos, professeur de science politique à l'université de Montréal, insistent sur le fait que l'absence de possibilité de censurer le Conseil sur le plan communautaire n'est pas surprenante et suggère, afin de compléter cette lacune, la censure des parlements nationaux contre l'attitude des membres du Conseil³⁷⁰. Néanmoins, cette idée semble naïve puisque le Parlement n'a pas du rapport direct avec les parlements nationaux, même si ses membres étaient les délégués de ceux-ci jusqu'à 1979.

C'est pourquoi qu'A. Deringer fait en 1962 les critiques le fait qu'aucun pouvoir de décision pour les questions importantes ne soit attribué au Parlement qui « a seulement le droit de faire des propositions au Conseil »³⁷¹. Josef Illerhaus, député allemand et président de la commission du marché intérieur, remarque en 1966 que « les désirs du Parlement restent ignorés », et ils « ne font même pas toujours l'objet d'une discussion sérieuse au Conseil » et qu'« il est certain que ceci est contraire à l'esprit du traité »³⁷². Cette « dégradation qui frappe les institutions de la Communauté » contraint le Parlement « d'exprimer des avis de valeur purement formelle, qui servent seulement à donner la

³⁶⁹ CHAUCHAT Mathias, *Le contrôle politique du Parlement européen sur les exécutifs communautaires*, Paris : LGDJ, Tome 98, 1989, p. 155.

³⁷⁰ SOLDATOS P., 1989, *op. cit.*, p. 161.

³⁷¹ DERINGER A., *Rapport*, doc. 74, 1962, p. 40.

³⁷² ILLERHAUS Josef, *Rapport fait au nom de la commission politique sur la position du Parlement européen à l'égard de l'évolution institutionnelle récente des Communautés européennes ainsi que sur les propositions de résolution présentées*, doc. 118, 1966, p. 7.

validité juridique à des décisions déjà prises au sein du Conseil »³⁷³. Hans-Jürgen Klinker, député allemand, finit par la critique que le Conseil dévalue la valeur de ses avis qui deviennent rituel interinstitutionnel. D'après lui, la consultation est la « tactique intentionnelle destinée à transformer le Parlement en un organe donnant l'«imprimatur» » ou « la tactique du «porte-manteau» »³⁷⁴. C'est la raison pour laquelle la procédure de consultation a revêtu pour le Parlement une importance politique et économique considérable³⁷⁵, mais pas d'importance législative.

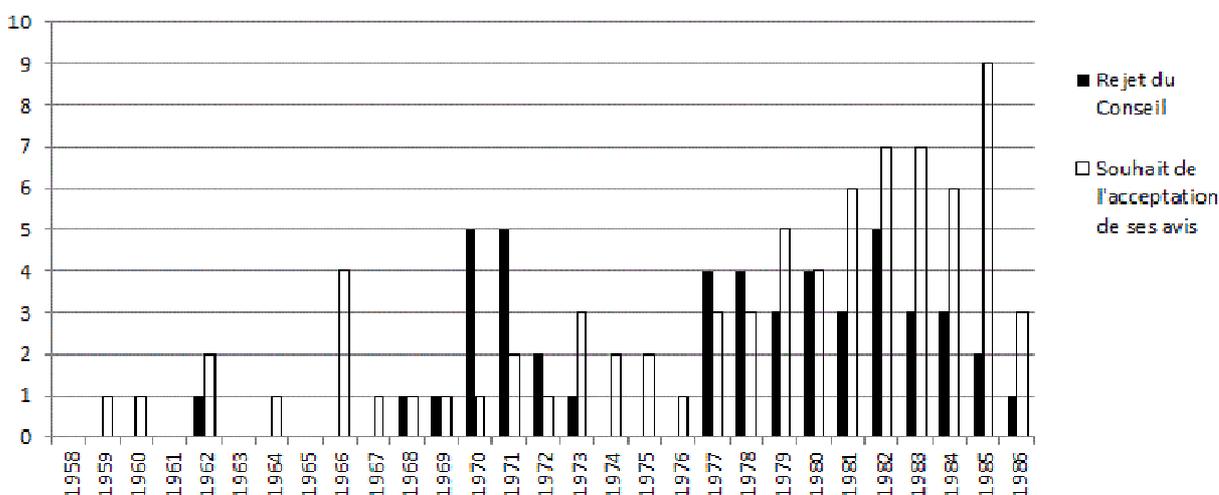
Alors, comment le Parlement réagit-il contre cette lacune dans la procédure de consultation ? Quels efforts fait-il en vue de résoudre ou, au moins, d'améliorer telle situation ? Le premier effort qu'il fait est d'améliorer la procédure de consultation dans le cadre des traités. Il souhaite d'abord être au courant de la suite de son avis. Emilio Battista, député italien et président de la commission politique, adresse pour cette raison, dans le débat du 21 novembre 1962, une plainte : « les avis partent du Parlement pour être transmis à l'Exécutif et au Conseil. Une fois cette formalité accomplie, nous ne savons absolument plus rien de ce qu'il en advient (...) et puis un beau jour, une agence de presse bien informée signale que le Conseil des ministres a pris telle ou telle décision (...). On ne nous dit absolument rien des mobiles qui ont déterminé le Conseil des ministres à ne pas accueillir les avis »³⁷⁶. Partant de là, il adresse des critiques contre l'absence de la transmission des suites de son avis, soit accepté soit rejeté par le Conseil, et exprime son regret au cas du rejet de son avis par le dernier. En outre, il souhaite exercer une influence sur le Conseil pour que ses avis soient acceptés. De telles contestations et revendications ne cessent pas de se multiplier.

³⁷³ CAILLAVET H., *Rapport*, doc. 128, 1979, p. 15-16.

³⁷⁴ *Ibid*, p. 100.

³⁷⁵ Parlement européen, *Dix années 1958-1968*, Luxembourg : Secrétariat général du Parlement européen, 1968, p. 24.

³⁷⁶ « Débats de l'Assemblée », *JOCE*, le 21 novembre 1962, p. 84.



Graphique 21) Les contestations du Parlement sur les rejets de ses avis par le Conseil et les souhaits au Conseil de les accepter.

Source) Les résolutions avec rapports adoptées (1958-1986).

Objectif) Pour observer l'évolution de l'attitude du Parlement contre les rejets de ses avis par le Conseil.

Contribution) Les contestations du Parlement sur les rejets de ses avis par le Conseil et les revendications au Conseil d'accepter ses avis deviennent nombreuses à partir de la fin des années 70.

Parmi les résolutions basées sur les rapports, sont retenues les contestations du Parlement contre le rejet de ses avis par le Conseil et les souhaits que ses avis soient acceptés par le Conseil. Cette analyse confirme que la plupart des avis du Parlement sont rejetés par le Conseil, ce qui provoque un mécontentement de plus en plus fort. La contestation du Parlement contre le mépris du Conseil reste peu animé jusqu'au milieu des années 60, mais elle devient constante depuis lors et est fréquente depuis la fin des années 70.

Par exemple, depuis 1962, le Parlement exprime ses regrets que « le Conseil de ministres n'ait pas tenu compte des avis du Parlement sur les projets de règlement de la Commission »³⁷⁷ ; en 1970 que « le règlement arrêté par le Conseil n'a pas tenu compte de l'avis émis par le Parlement européen »³⁷⁸ ; et en 1972 que « le Conseil persiste à ne tenir compte que d'une manière très insatisfaisante des avis et résolutions du Parlement »³⁷⁹. Encore, Horst Seefeld, député allemand et ancien président de la commission des transports, critique en 1979 que, « force est malheureusement de constater qu'en principe le Conseil fait

³⁷⁷ DERINGER A., *Rapport*, doc. 74, 1962, p. 53.

³⁷⁸ LULLING A., *Rapport*, doc. 81, 1970, p. 3.

³⁷⁹ LULLING A., *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales et de la santé publique sur l'Exposé de la Commission des Communautés européennes sur l'évolution de la situation sociale dans la Communauté en 1970 (doc.266/70)*, doc. 48, 1971, p. 3.

trop peu de cas des avis du Parlement » et que cela paraît « scandaleux que l'on puisse supposer que le Conseil des ministres des transports délibère régulièrement sans tenir compte des avis du Parlement »³⁸⁰.

En plus de ceux-ci, est également soulevé le problème de la carence du Conseil : à savoir qu'après l'approbation du Parlement des propositions de la Commission, le Conseil ne prend pas sa décision. La politique commune des transports est un bon exemple. Parmi les propositions de la Commission de 1968 à 1981 en la matière qui ont été approuvées par le Parlement, les 24 propositions restent non statuées par le Conseil³⁸¹. Contre cette carence du Conseil, le Parlement proteste en 1971 : « depuis juin 1965, le Conseil n'a pris dans le domaine de la politique commune des transports, aucune décision »³⁸² ; et, en 1978, « à trois reprises, le Conseil n'a tenu aucun compte des propositions de la Commission et des avis du Parlement », ce qui provoque une forte contestation du Parlement qui juge « absolument intolérable cette attitude du Conseil »³⁸³.

Afin de résoudre ces problèmes, le Parlement suggère, d'une part, en 1979 au Conseil de « se concerter avec le Parlement européen dès lors qu'il entendrait s'écarter de cette position »³⁸⁴. Plus loin, il propose en 1978 que le Conseil accepte la présence d'une délégation du Parlement auprès de lui³⁸⁵ et même le recours à la Cour de justice contre la carence du Conseil³⁸⁶. Mais les deux propositions ne sont pas adoptées en séance plénière.

Or, il est évident que le Parlement n'est pas capable de contraindre le Conseil d'accepter ses avis, de hâter sa prise de décision. Tout ce qu'il peut faire est de solliciter la

³⁸⁰ SEEFELD Horst, *Rapport fait au nom de la commission de la politique régionale, de l'aménagement du territoire et des transports sur l'état et le développement de la politique commune des transports*, doc. 512, 1978, p. 58-59.

³⁸¹ L'annexe 2, dans SEEFELD H., *Rapport fait au nom de la commission des transports sur un recours en carence contre le Conseil de la CEE dans le domaine de la politique des transports*, doc. 420, 1982, p. 13-15.

³⁸² COUSTÉ Pierre-Bernard, *Rapport sur le quatrième rapport général de la Commission des Communautés européennes sur l'activité des Communautés en 1970 (doc. 259/70)*, doc. 75, 1971, p. 6.

³⁸³ ALBERS Willem, *Rapport fait au nom de la commission de la politique régionale, de l'aménagement du territoire et des transports sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 260/78) concernant un règlement modifiant le règlement (CEE) n° 3164/76 relatif au contingent communautaire pour les transports de marchandises par route entre États membres*, doc. 321, 1978, p. 5.

³⁸⁴ LEGA Silvio, *Rapport présenté au nom de la commission des budgets sur les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil concernant trois règlements modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents des Communautés : Tableau des traitements (doc. 202/79), Domaine familial et social (doc. 201/79), Régime de pension et de sécurité sociale des agents temporaires (doc. 212/79)*, doc. 584, 1979, p. 6.

³⁸⁵ REAY H. M., *Rapport*, doc. 148, 1978, p. 6.

³⁸⁶ Affaires 13/83, *Recueil 1985*, p. 1513 et suivantes.

volonté généreuse du Conseil en sa faveur et de souhaiter exercer une influence, non pas juridique, mais au moins politique. La présentation des souhaits adressés au Conseil d'accepter les avis du Parlement se développe sans arrêt. Afin de tracer l'évolution de ces souhaits, sont retenues les revendications destinées au Conseil de tenir compte des avis parlementaires, de coopérer étroitement avec le Parlement et de participer à la séance plénière pour discuter avec le Parlement sur les questions importantes. Les souhaits du Parlement adressés au Conseil d'accepter ses avis restent rare dans les années 60, deviennent constants dans les années 70 et marquent une évolution considérable dans la décennie suivante.

Dans les années 60 et 70, comme la quantité, le contenu de ces revendications demeure modeste : les revendications en la matière souhaite prendre les mesures politiques et par conséquent n'imposent pas le Conseil, ni la Commission ; elles sont majoritairement formulées sur les questions budgétaires. Le premier effort qui mérite d'être remarqué ici est celui d'H. Furler. Il maintient en 1963 que le pouvoir de délibération doit être amélioré de façon innovante par rapport à la situation de cette époque. D'après lui, « il serait souhaitable que le Conseil s'engageât, par un *gentleman's agreement*, à ne s'écarter de l'avis du Parlement que s'il réunit l'unanimité » : « les possibilités d'influence du Parlement en seraient renforcées, sans modification du traités »³⁸⁷. Reprenant l'esprit de l'ancien président du Parlement, J. Illerhaus prétend que « c'est tout à fait normal de demander que les propositions du Parlement soient discutées sérieusement au sein du Conseil et ne soient rejetées que s'il y a des motifs particuliers de le faire » et que, dans le cas contraire, le Conseil devrait être obligé d'indiquer ses motifs de manière détaillée³⁸⁸.

Devant les rejets itératifs du Conseil, le Parlement demande non seulement d'accepter ses avis, mais aussi de lui transmettre les motifs de ces refus. Cette revendication est formulée à partir de 1959. Le Parlement demande par précaution que « dans les cas où ils ne suivent pas l'avis de l'Assemblée préalablement consultée, les Conseils motivent leur décision »³⁸⁹. Depuis le début des années 60, le Parlement réitère cette demande selon laquelle « le Conseil devrait faire connaître les points de l'avis du Parlement qu'il

³⁸⁷ FURLER H., *Rapport*, doc. 31, 1963, p. 6.

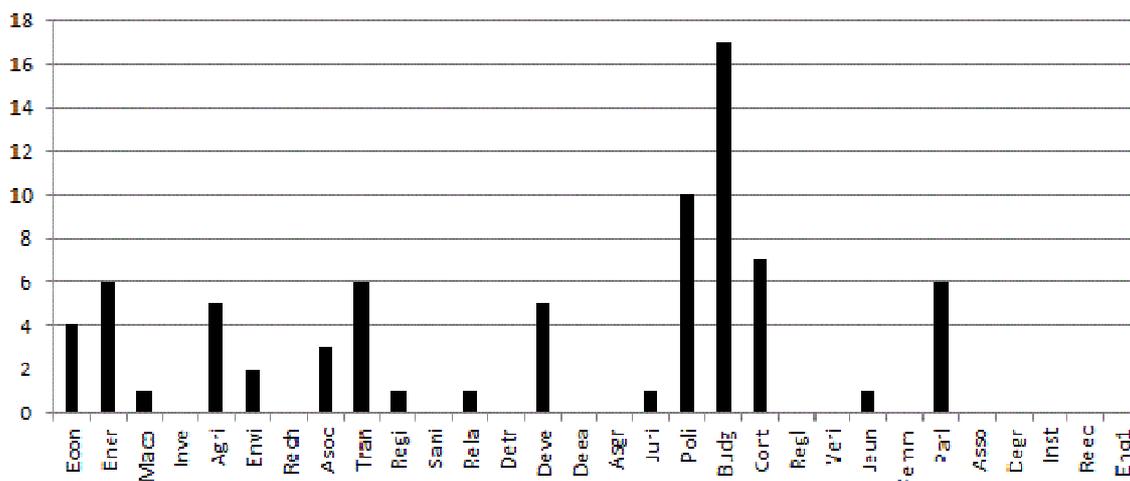
³⁸⁸ ILLERHAUS J., *Rapport*, doc. 118, 1966, p. 7.

³⁸⁹ JANSSENS C., *Rapport*, doc. 79, 1959, p. 4.

rejette »³⁹⁰. En réponse du rapport de H. Furler, la Commission promet d'informer le Parlement des motifs au cas où elle ne donnerait pas à ses avis, promesse qu'elle a rarement tenue.

Pour résoudre ces problèmes, le Parlement propose des mesures plus susceptibles à être acceptées par le Conseil : par exemples, une collaboration interinstitutionnelle plus étroite³⁹¹, des réunions et des discussions avec le Parlement³⁹². Par exemple, H. Seefeld suggère en 1978 que le rapporteur ou le président de la commission compétente participe obligatoirement aux discussions organisées au sein du Conseil, pour que les avis du Parlement soient pris en considération, néanmoins qu'à titre consultatif³⁹³. À l'égard des reproches du Parlement, le Conseil manifeste, en octobre 1978 sa position, mais cela n'apporte de progrès réel.

Dans les années 80, il y a des changements. Étant donné que les pouvoirs budgétaires du Parlement sont considérablement renforcés dans les années 70, ces demandes concentrées auparavant dans le domaine budgétaire sont largement diversifiées. C'est la raison pour laquelle l'économie, l'agriculture, le transport, l'énergie, la coopération avec les pays tiers, la question interinstitutionnelle ainsi que la discussion sur le projet de l'AUE font l'objet de telles revendications.



Graphique 22) La répartition de revendications du Parlement au Conseil d'accepter ses avis selon les

³⁹⁰ FURLER H., *Rapport*, doc. 31, 1963, p. 16.

³⁹¹ ROSSI A., *Rapport fait au nom de la commission des relations économiques extérieures sur les conséquences de l'élargissement de la Communauté européenne pour ses relations avec les pays du bassin méditerranéen*, doc. 302, 1972, p. 19.

³⁹² MOMMERSTEEG J. A. *Rapport*, doc. 12, 1973, p. 31.

³⁹³ SEEFELD H., *Rapport*, doc. 512, 1978, p. 59.

commissions parlementaires (1958-1986).

Source) Les résolutions avec rapports adoptées (1958-1986).

Objectif) Pour voir la répartition de revendications du Parlement au Conseil de accepter ses avis.

Contribution) Ces revendications se concentrent sur certains domaines, dont les budgets, l'économie, l'énergie, l'agriculture, le transport, le développement et la politique.

Tableau 10) La répartition des revendications du Parlement au Conseil d'accepter ses avis dans les commissions parlementaires (1958-1986)³⁹⁴.

Source) Les résolutions basées sur les rapports du Parlement (1958-1986).

Objectif) Pour identifier des commissions parlementaires auxquelles le Parlement a donné sa priorité afin de revendiquer au Conseil d'accepter ses avis.

Contribution) Le Parlement a montré le plus grand intérêt dans les années 70 aux questions budgétaires et du contrôle budgétaire alors qu'il a favorisé les autres domaines à partir de la fin des années 70.

La hiérarchie des domaines et des périodes auxquels le Parlement a montré ses intérêts est confirmée par la répartition de ces souhaits dans les commissions parlementaires. Les questions budgétaires et du contrôle budgétaire intéressent le plus le Parlement parce que le pouvoir budgétaire est le premier objectif du renforcement, notamment au cours des années 70³⁹⁵. Ce n'est qu'à la fin des années 70, conformément au tableau 10, que les autres domaines dont l'économie, l'énergie, l'agriculture, le transport, le développement et la politique attirent l'attention du Parlement surtout dans les années 80.

Cette diversification est constatée dans les remarques de Jean-François Pintat, député français qui a une réaction émotionnelle « nous constatons avec mélancolie que le Parlement est saisi d'une proposition de résolution devenue sans objet »³⁹⁶. Et, par K. Hänsch qui invite le Conseil à s'engager à l'informer non seulement sur le résultat de sa décision, mais également sur le « déroulement, au sein du Conseil, des délibérations sur les propositions législatives de la Commission sur les modifications proposées dans les avis du Parlement », estimant que cela aide à définir la position parlementaire quand il sera demandé de formuler un nouvel avis sur des questions similaires³⁹⁷. Afin de mettre en place ces mesures, le Parlement modifie, en février 1981, son règlement pour systématiser la vérification de la réaction du Conseil. S'appuyant sur l'article 39 de son règlement de 1981, le Parlement procède depuis lors, « périodiquement à la vérification des décisions prises par le Conseil

³⁹⁴ Voir l'annexe. Pour l'abréviation de la dénomination de commissions, voir celle de graphique 4.

³⁹⁵ Cette question sera examinée de près dans la deuxième partie.

³⁹⁶ PINTAT Jean-François, *Rapport fait au nom de la commission de l'énergie, de la recherche et de technologie sur la communication de la Commission des Communautés européennes au Conseil (COM (75) 1970 final) relative aux orientations pour le secteur de l'électricité dans la Communauté*, doc. 200, 1975, p. 23.

³⁹⁷ HÄNSCH K., *Rapport* doc. 216, 1981, p. 25.

sur lesquelles il avait été consulté, afin de s'assurer de leur concordance avec ses avis », et de demander « au Conseil de l'informer des motifs de sa décision » si le Conseil est amené à s'écarter de l'avis du Parlement demandé sur les questions importantes.

À propos de ces souhaits, à partir de 1970, les présidents du Conseil et de la Commission commencent s'engager à se mobiliser en faveur du Parlement. En ce qui concerne le Conseil, Pierre Harmel, président du Conseil de ministres et ministre belge des affaires étrangères, adresse une lettre du 20 mars 1970 à Mario Scelba, premier ministre de l'Italie (1954-1955) et président du Parlement (1969-1971). Est présenté par le Conseil un engagement selon lequel le Conseil confie à l'Assemblée les raisons qui l'auraient éventuellement amené à s'écarter des avis rendus par celle-ci. Et cette promesse était confirmée par la lettre de Walter Scheel, président du Conseil et président allemand, en date du 22 juillet 1970, adressée à M. Scelba. Pourtant, il y a une grosse lacune : les paroles de deux présidents du Conseil ne concernent que les actes communautaires ayant une incidence financière, à la suite de la mise en vigueur de la première réforme du pouvoir budgétaire instaurée par le traité de Luxembourg du 22 avril 1970. Quant à la Commission, elle suggère, en mars 1972, à son tour que, « si le Conseil s'écarte sensiblement de l'avis qu'il a reçu du Parlement, il serait bon qu'il motive sa position de façon circonstanciée »³⁹⁸. En 1980, le souhait du Parlement d'exercer une pression sur le Conseil pour que ses avis soient acceptés est reconnu par trois rapporteurs qui aboutissent à un rapport présenté au Conseil européen d'après lequel il tourne « de plus en plus son attention directement vers le Conseil, cherchant à influencer les décisions là où elles sont effectivement prises »³⁹⁹. Cependant, les avis de ces rapporteurs sont limités car l'explication du Conseil est exigée, insistent-ils, seulement dans le cas où on discute sur « des actes les plus importants »⁴⁰⁰, ce qui est sans doute différent de la demande du Parlement.

Suite aux lettres du Conseil, certaines coopérations de la part du Conseil de fournir les motifs pour lesquels il n'adopte pas les avis sont apportés depuis la fin des années 60⁴⁰¹. Cependant, l'engagement pris par le président du Conseil et la suggestion de la Commission

³⁹⁸ Rapport Vedel, p. 47.

³⁹⁹ Comité des trois sages, *Rapport sur les Institutions européennes*, présenté au Conseil européen, dit Rapport de trois sages (octobre 1979), Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1980, p. 74.

⁴⁰⁰ *Ibid.*, p. 80.

⁴⁰¹ CORBETT R., JACOBS F. B. et SHACKLETON M., 1990, *op. cit.*, p. 163.

ne sont pas suivies d'effet visible jusqu'au début des années 80⁴⁰² de sorte que le Parlement se heurte à « l'indifférence » du Conseil⁴⁰³. D'où la critique selon laquelle la consultation du Parlement n'est faite que « pour des raisons formelles »⁴⁰⁴ ou devient « une simple formalité »⁴⁰⁵.

En raison de cette impuissance constante et incorrigible, le Parlement s'efforce ainsi de chercher une autre solution : une coopération de la Commission.

2. La pression sur la Commission

Empêché par le mépris du Conseil, le Parlement cherche une alternative auprès de la Commission. Sa première demande est de faire pression sur le Conseil en sa faveur. Admettant sa limite qu'il ne peut « ni administrer ni gouverner directement », il met pourtant l'accent sur le fait qu'« il peut exercer un contrôle efficace » sur la Commission⁴⁰⁶. Bien évidemment, il dispose des pouvoirs de contrôle sur la Commission attribués par les traités : la motion de censure et l'examen du rapport général établi par les exécutifs. Or, le Parlement est conscient des défauts de la motion de censure qui apportera une conséquence irrévocable pour être appliquée pour sur les questions et que le rapport général ne lui permet qu'un contrôle *a posteriori*, pas un contrôle *a priori*.

C'est la raison pour laquelle le Parlement demande l'intervention de la Commission, surtout avant la prise de décision par le Conseil afin d'inviter « la Commission à faire pression auprès du Conseil de ministres pour qu'il prenne des initiatives »⁴⁰⁷. Si la Commission l'accepte, le Parlement peut obtenir la modification de la proposition initiale

⁴⁰² LUSTER R., *Rapport*, doc. 926, 1981, p. 155.

⁴⁰³ NORMANTON T., *Rapport fait au nom de la commission de l'énergie et de la recherche sur I. la communication de la Commission des Communautés européennes au Conseil concernant l'évaluation des programmes de démonstration de la Communauté dans le secteur de l'énergie II. les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil relatives à – un règlement (CEE) concernant l'octroi d'un soutien financier à des projets de démonstration dans les domaines de l'exploitation des sources énergétiques alternatives, des économies d'énergie et de la substitution des hydrocarbures – un règlement (CEE) concernant l'octroi d'un soutien financier à des projets pilotes industriels et de démonstration dans le domaine de la liquéfaction et gazéification des combustibles solides*, doc. 670, 1982, p. 12.

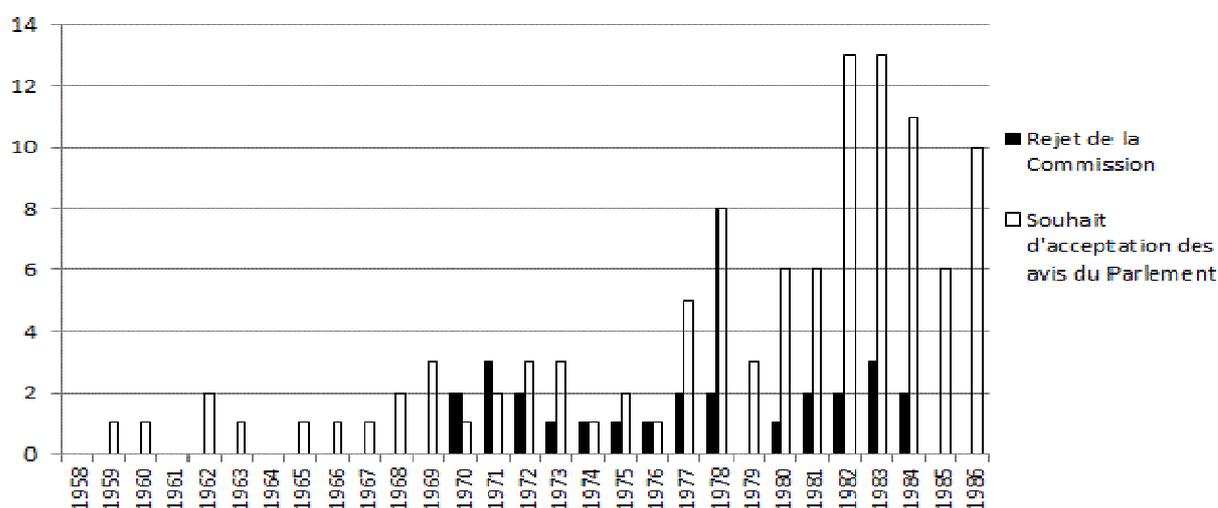
⁴⁰⁴ PRUVOT Marie-Jane, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur le traitement de substances toxiques et dangereuses par les Communautés européennes et leurs États membres*, doc. 109, 1984, p. 28.

⁴⁰⁵ VAN MIERT K., *Rapport*, doc. 207, 1981, p. 12.

⁴⁰⁶ FURLER H., *Rapport*, doc. 31, 1963, p. 10-11.

⁴⁰⁷ WAGNER Manfred, *Rapport fait au nom de la commission économique et monétaire sur la lutte contre la crise de la sidérurgie en Europe*, doc. 238, 1983, p. 10.

présentée par la Commission et rester au centre de la négociation « pleinement au courant de « l'état d'avancement des discussions du Conseil sur les propositions législatives de la Commission et sur les modifications proposées par le Parlement dans ses avis »⁴⁰⁸. Dans « le cas où le texte adopté par le Conseil ne tiendrait pas compte des amendements apportés par le Parlement », il peut solliciter la Commission pour qu'elle « lui soumette (...) une proposition complémentaire visant à renforcer la présente proposition dans le sens exprimé dans la présente résolution »⁴⁰⁹.



Graphique 23) Les rejets des avis parlementaires par la Commission et les revendications à la Commission d'agir en faveur du Parlement.

Source) Les résolutions avec rapports adoptées (1958-1986).

Objectif) Pour voir l'évolution de revendications du Parlement à la Commission d'agir en sa faveur.

Contribution) Ces revendications se concentrent sur certains domaines, dont les budgets, l'économie, l'énergie, l'agriculture, le transport, le développement et la politique.

Pour observer ces pratiques, les résolutions basées sur le rapport et adoptées en séance plénière de 1958 à 1986 sont analysées. On tient comptes des demandes du Parlement à la Commission d'accepter ses avis et, pour mieux exercer une influence sur elle, les revendications pour une coopération étroite avec le Parlement et sa participation à la discussion parlementaire. Parallèlement, pour constater la réaction de la Commission, ses

⁴⁰⁸ VAN MIERT K., *Rapport*, doc. 207, 1981, p. 7.

⁴⁰⁹ SCAMARONI Marie-Claire, *Rapport fait au nom de la commission des transports sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (COM (83) 405 final – doc. 1-624/83) concernant une directive relative au rationnement de carburant pour les transports utilitaires entre États membres*, doc. 1332, 1983, p. 9.

rejets des demandes du Parlement sont également notés⁴¹⁰. Le graphique 23 obtenue à partir de cette analyse montre que ces demandes restent en gros modeste jusqu'au milieu des années 70, augmente depuis autour de la première élection et atteint son niveau le plus haut dans les années 80. Il faut noter toutefois que le rejet des demandes du Parlement par la Commission s'est développé dans les années 70 et 80.

Cette relation entre le Parlement et la Commission n'est pas équilibrée, mais s'améliore petit à petit. En général, l'appel du Parlement à la Commission est toujours présent tout au long des années, alors que celui de la Commission au Parlement était à peine visible avant l'élection au suffrage universel direct et devient de plus en plus évident depuis lors. Cette attitude de la Commission est confirmée par l'acceptation de la demande émanant du Parlement de la transmission suffisamment tôt des informations et l'examen prioritaire des lettres des présidents du Parlement qui demandent des modifications⁴¹¹. Par-là, il semble qu'avec le soutien du Parlement, la Commission se sent plus forte devant le Conseil⁴¹².

Ce qui est intéressant est la conséquence liée à la comparaison de comportements du Parlement à l'égard du Conseil et de la Commission. Les graphiques 21 et 23 confirment la complémentarité entre les revendications du Parlement vis-à-vis du Conseil et de la Commission. D'après ces analyses, les contestations du Parlement contre les rejets de ses demandes par le Conseil sont plus nombreuses que celles contre les rejets de la Commission. C'est simplement parce que c'est le Conseil qui a le dernier mot pour la proposition de la Commission et l'avis du Parlement, et qu'il est logique que c'est à lui que le Parlement adresse les plaintes. Par contre, les souhaits du Parlement d'accepter ses avis à la Commission sont plus fréquents que ceux destinés au Conseil, surtout à partir de la fin des années 70. Cela s'explique par le fait que le Parlement n'a pas de moyen d'exercer une influence sur le Conseil, sauf une influence politique, alors qu'il a un pouvoir de contrôle sur la Commission : la Commission « est aussi politiquement responsable devant le Parlement européen dans la mesure où elle participe à la préparation ou à l'élaboration

⁴¹⁰ Un exemple : « 6. regrette en outre que la proposition de la Commission ne tienne nullement compte des avis rendus antérieurement en la matière par le Parlement européen », in PRESCOTT John, *Rapport fait au nom de la commission économique et monétaire sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 391/77) relative à une directive concernant les aides à la construction navale*, doc. 465, 1977, p. 5.

⁴¹¹ CORBETT R., *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*, Londres ; New York : Macmillan Press Ltd., 1998, p. 83.

⁴¹² *Ibid.*, p. 82.

d'actes du Conseil »⁴¹³.

Une des principales demandes du Parlement vis-à-vis de la Commission est de lui transmettre l'information nécessaire pour la consultation, voire à l'ouverture de la procédure. Y sont compris d'un exposé concret et suffisant de ses activités et de ses projets et « un échange de vues avec les exécutifs sur la formation de leur volonté politique »⁴¹⁴ pour que « les commissions du Parlement européen soient informées par la Commission »⁴¹⁵. S'appuyant sur ces informations, le Parlement souhaite rechercher un compromis avec la Commission pour inviter « la Commission à présenter le plus rapidement possible, en tenant compte des vœux exprimés antérieurement par le Parlement européen, une directive communautaires (...) »⁴¹⁶ ou demander « à la Commission de tenir compte (...) des remarques fondamentales faites »⁴¹⁷.

Après avoir reçu ces informations par la Commission, le Parlement peut revendiquer la modification de la proposition initiale de la Commission, s'appuyant sur l'article 149 du traité de la CEE ou l'article 119 du traité de l'Euratom.

« Tant que le Conseil n'a pas statué, la Commission peut modifier sa proposition initiale, notamment dans le cas où l'Assemblée a été consultée sur cette proposition ».

Ce règlement sert de base juridique pour le Parlement. À partir du début des années 60, reposant sur cet article, le Parlement prend coutume d'inviter « la Commission de la C.E.E. à insérer dans ses propositions les modifications » conformément à ses amendements⁴¹⁸. Au cas où la Commission accepte les amendements du Parlement, le Conseil ne peut modifier une proposition de la Commission qu'à l'unanimité. Cela donne au Parlement une petite possibilité d'exercer « une influence certaine », mais « indirecte » à travers la Commission⁴¹⁹.

Cette revendication est soutenue par plusieurs demandes dont un rapport de 1962 dans

⁴¹³ BURGER, *Rapport*, doc. 215, 1969, p. 5.

⁴¹⁴ FURLER H., *Rapport*, doc. 31, 1963, p. 10.

⁴¹⁵ ILLERHAUS J., *Rapport*, doc. 118, 1966, p. 9.

⁴¹⁶ VANDEWIELE Marcel, *Rapport fait au nom des affaires sociales et de la santé publique sur les modifications à la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil concernant une directive relative au rapprochement des législations des États membres concernant les produits de cacao et de chocolat destinée à l'alimentation humaine*, doc. 216, 1972, p. 5.

⁴¹⁷ COUSTÉ P.-B., *Rapport fait au nom de la commission des relations économiques extérieures sur les négociations multilatérales menées dans le cadre du GATT*, doc. 86, 1978, p. 7.

⁴¹⁸ CHARPENTIER R., *Rapport*, doc. 41, 1962, p. 5.

⁴¹⁹ NICOLAS Jacques, « Le Parlement élu et le processus législatif de la Communauté », *Revue du marché commun*, n° 251, novembre 1981, p. 491.

lequel A. Deringer insiste pour que, étant donné que « cette attitude ne répond guère aux intentions des auteurs du traité » et qu'« aux termes de l'article 149 du traité, l'exécutif peut modifier sa proposition tant que le Conseil n'a pas statué », il ne doive « le faire, autant que possible, que pour se conformer à l'avis du Parlement »⁴²⁰. Il y ajoute que l'exécutif « ne pourra à la longue compter sur la confiance et l'appui du Parlement que s'il s'écarte de ses propositions dans les seuls cas objectivement fondés » et qu'« il devrait motiver sa position et en répondre devant le Parlement » dans le cas du rejet des amendements du Parlement⁴²¹. En 1966, le Parlement met de nouveau l'accent sur le fait que, « si le Parlement européen propose des modifications aux propositions de la Commission, cette dernière est tenue de reprendre ces propositions dans toute la mesure du possible et de modifier sa proposition initiale en conséquence, conformément à l'article 149, alinéa 2, du traité de la C.E.E ». Il prétend qu'« il est tout naturel que la Commission fasse valoir et défendu les propositions du Parlement européen dans les négociations au Conseil »⁴²².

Depuis lors, la revendication de mettre en application de cet article devient une forme rituelle. Suite à la mise en place de cette manière d'agir, une partie de ses demandes est enfin acceptée par la Commission, même partiellement. Par exemple, concernant la proposition de la Commission du 5 juillet 1976 sur l'infrastructure de transports⁴²³, le Parlement l'approuve dans son rapport rédigé par Kai Nyborg avec un certain nombre de modifications. Et, en octobre 1977, la Commission a accepté quelques modifications du Parlement. C'est la raison pour laquelle le Parlement en prend note avec satisfaction du fait que « les propositions de la Commission (...) sont conformes à la nouvelle conception de la recherche communautaire approuvée par le Parlement »⁴²⁴ et qu'il « prend acte de la réponse fournie par la Commission à la demande d'information faite par le Parlement dans sa résolution sur les orientations ; il en conclut que la Commission a tenu compte des priorités du Parlement au cours des années précédentes »⁴²⁵. Cependant, il faut noter que

⁴²⁰ DERINGER A., *Rapport*, doc. 74, 1962, p. 42

⁴²¹ NICOLAS Jacques, *op. cit.*, p. 491.

⁴²² ILLERHAUS J., *Rapport*, doc. 118, 1966, p. 8.

⁴²³ *JOCE*, n° C 207, le 2 septembre 1976, p. 9.

⁴²⁴ ROSSI A., *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 70 /71) relative à un règlement portant modification du statut des fonctionnaires des Communautés européennes et du régime applicable aux autres agents de ces Communautés*, doc. 140, 1971, p. 3.

⁴²⁵ JACKSON Robert, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur le projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1983, Section III – Commission (doc. 700/82)*, doc. 777, 1982, p. 10.

cela ne concerne qu'une partie des amendements du Parlement, la majorité restant sans réponse de la part de la Commission.

C'est pourquoi que le Parlement exprime également son désappointement, par exemple, des rapports critiquent la Commission qui « n'ait jamais répondu de façon satisfaisante au Parlement »⁴²⁶ ou ne cachent pas leur « étonnement (...) devant le fait que la proposition ne reprend pas la procédure de sélection des projets recommandée par le Parlement »⁴²⁷. Son mécontentement est aussi grand lorsque le Parlement constate l'absence de réaction de la Commission vis-à-vis de ses revendications. En est un exemple le fait que « aucune proposition de règlement n'a été présentée par la Commission en ce qui concerne les interventions dans le secteur des concentrations urbaines comme l'avait souhaité le Parlement »⁴²⁸. C'est la raison pour laquelle le Parlement avertit la Commission qui n'a pas usé le droit d'initiative, suivant les avis parlementaires, d'avoir « perturbé l'équilibre interinstitutionnel », ce qui affaiblit sa propre position de la Commission, « sapant celle du Parlement »⁴²⁹. Vis-à-vis des demandes du Parlement de participation de la Commission, le Conseil européen décide de charger l'établissement d'un rapport dont l'objectif est d'examiner le développement des institutions des Communautés qui présente, entre autres, un avis favorable à la participation des membres de la Commission au Parlement pour les questions particulièrement importantes⁴³⁰.

C'est dans ce contexte que le Parlement décide la modification de son règlement en 1981. De là, le Parlement invite, d'une part, la Commission à faire siennes ses propositions de modification, conformément à l'article 149 paragraphe 2 du traité instituant la CEE⁴³¹ et, d'autre part, décide de faire appel au Conseil parce que le dernier ne prenne pas de décisions

⁴²⁶ HOPPER W., *Rapport fait au nom de la commission économique et monétaire sur le rapport de la Commission sur le mandat du 30 mai 1980*, doc. 307, 1982, p. 10.

⁴²⁷ ROBERTS Shelagh, *Rapport fait au nom de la commission des transports sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 1-563/82) relative à un règlement concernant une action limitée dans le domaine des infrastructures de transport*, doc. 651, 1982, p. 7.

⁴²⁸ SCRIVENER Christiane, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil (docs. COM (83) 696, 697 et 698 final – doc. 1-1236/83) concernant I. un règlement instituant des mesures particulières d'intérêt communautaire dans le domaine de l'emploi II. un règlement établissant des mesures spécifiques d'intérêt communautaire en matière d'infrastructure de transport III. en règlement instituant des mesures particulières d'intérêt communautaire relevant de la stratégie énergétique*, doc. 1476, 1983, p. 8. ; *JOCE*, le 16 avril 1984, n° C 104, p. 22-23.

⁴²⁹ BOSERUP Bodil, *Rapport fait au nom de la commission du contrôle budgétaire conformément aux dispositions de l'article 85 du règlement financier; information la Commission des motifs pour lesquels l'octroi de la décharge pour l'exécution du budget des Communautés européennes pour l'exercice 1982 a dû être différé*, doc. 111, 1984, p. 6.

⁴³⁰ *Rapport de trois sages*, p. 78-79.

⁴³¹ LUSTER R., *Rapport*, doc. 926, 1981, p. 153.

sur les propositions de la Commission, « avant que celle-ci n'ait présenté une proposition modifiée dans le sens de l'avis du Parlement, ou exposé au Parlement les raisons pour lesquelles son avis n'a pu être suivi »⁴³². Ou encore, il réclame à la Commission de retirer sa proposition, si le Conseil n'y donne pas suite, pour que « le Conseil établisse l'obligation de consultation »⁴³³.

Afin d'attirer l'attention de la Commission sur la modification de sa proposition initiale, le Parlement utilise un autre moyen qui peut s'appliquer depuis le « stade "pré-législatif", l'élaboration de la proposition législative » et demande de l'informer de « son programme législatif pour les six mois à venir »⁴³⁴. Il s'agit de la demande à la Commission d'informer le Parlement et de recevoir son avis sur le projet de la proposition de la première antérieurement au transfert de la proposition au Conseil, à l'effet d'organiser un débat préparatoire⁴³⁵ et de modifier la teneur de sa proposition avant de la soumettre au Conseil, le cas échéant. Certes, cela ne peut fonctionner qu'avec le consentement de la Commission. Pourtant, le Parlement insiste sur la pré-consultation parce que, par-là, à condition que la Commission l'accepte, le Parlement pourrait avoir plus de chance de voir les avis acceptés par le Conseil, de telle sorte qu'il pourrait prendre part à la procédure décisionnelle des Communautés. Ce « contrôle *a priori* »⁴³⁶ a déjà été soulevé, en 1963, par H. Furler. À ses yeux, il est plus pratique que la Commission fasse connaître sa position sur l'avis du PE⁴³⁷. Et, en réponse de ce rapport, la Commission s'engage à l'informer sur l'état de ses initiatives et de ses projets⁴³⁸.

La coopération avec le Parlement étant de plus en plus indispensable, surtout dans les années 80, devant les exigences réitérées du Parlement, la Commission souhaite limiter l'effet des revendications du Parlement. D'où la déclaration présentée lors du débat du 16 avril 1980 par Roy Jenkins, président de la Commission (1977-1981), dans laquelle il estime que « toute atténuation, tout affaiblissement de son droit à faire des propositions ne pourrait que nuire au processus même de prise de décision de la Communauté » et ne souhaite pas que « ce droit d'initiative », « le volet central du mandat politique de la Commission », soit

⁴³² HÄNSCH K., *Rapport* doc. 216, 1981, p. 25. ; LUSTER Rudolf, *Rapport*, doc. 926, 1981, p. 154.

⁴³³ BLUMENFELD E. B., *Rapport*, doc. 103, 1986, p. 7-8.

⁴³⁴ VAN MIERT K., *Rapport*, doc. 207, 1981, p. 7, 12.

⁴³⁵ NUTTENS Jean-Dominique, *op. cit.*, p. 16.

⁴³⁶ FURLER H., *Rapport*, doc. 31, 1963, p. 11.

⁴³⁷ *Ibid.*, §73.

⁴³⁸ HALLSTEIN W., *Intervention*, p. 11.

partagé avec le Parlement car ce droit « doit être exercé pleinement dans l'intérêt de la Communauté tout entière »⁴³⁹. Sa logique réside dans le fait que la discussion préalable et la modification éventuelle avant que la Commission transfère sa proposition au Conseil pourrait porter atteinte au principe de la séparation des fonctions, notamment entre le Parlement et la Commission, parce que, si la première accueilli, à travers la pré-consultation, l'avis du Parlement dans sa proposition, l'établissement de la responsabilité serait quasiment impossible dans le cas où le Parlement le saisirait d'une motion de censure⁴⁴⁰.

Les vœux du Parlement envers la pré-consultation sont allés jusqu'à demander, par exemple en avril 1980, que « la Commission (...) conclue avec le Parlement un accord interinstitutionnel sur la base duquel seront convenues les modalités à mettre en œuvre pour réaliser l'engagement de consulter le Parlement sur tout avant-projet de décision de la Commission, afin de ne pas s'engager dans la rédaction définitive et la présentation de propositions au Conseil avant d'avoir obtenu l'accord fondamental du Parlement »⁴⁴¹. Et, l'année suivante, K. van Miert souligne la nécessité de la pré-consultation non seulement à la Commission, mais aussi au Conseil, lui demandant que « le Conseil ne prenne pas de décision sur des propositions de la Commission, avant que celle-ci n'ait présenté une proposition modifiée dans le sens de l'avis du Parlement, ou exposé au Parlement les raisons pour lesquelles son avis n'a pu être suivi »⁴⁴².

En 1982, le Parlement présente une résolution afin de discuter sur l'absence de réaction de la Commission à une autre résolution. La résolution est ainsi adoptée en décembre 1982 dans le but de mobiliser la Commission en faveur de l'avis du Parlement, invitant la première à faire « le plein usage » de ses pouvoirs et chargeant ses commissions de travailler « en étroite collaboration avec la Commission »⁴⁴³. En y répondant, la Commission a fait, dans le rapport préparé sous la direction de Frans Andriessen, vice-président de la Commission européenne (1982-1992) et ministre néerlandais, une

⁴³⁹ « Discours de Roy Jenkins, président de la Commission européenne, devant le Parlement européen sur la portée des mesures préconisées par le rapport Spierenburg pour améliorer l'efficacité et le fonctionnement des institutions communautaires, le 16 avril 1980 », Débats du Parlement européen, *JOCE*, le 16 avril 1980, n° 1-255, p. 153.

⁴⁴⁰ *Ibid.*

⁴⁴¹ REY Jean, *Rapport fait au nom de la commission politique sur les relations entre le Parlement européen et la Commission de la Communauté dans la perspective de son renouvellement*, doc. 71, 1980, p. 6. ; *JOCE*, n° C 117, le 12 mai 1980, p. 53-54.

⁴⁴² VAN MIERT K., *Rapport*, doc. 207, 1981, p. 6.

⁴⁴³ *JOCE*, n° C 334, le 20 décembre 1982, p. 100-101.

déclaration favorable au Parlement dont le but consiste à établir l'équilibre institutionnel voulu par les rédacteurs des traités.

« À présent, le Parlement intervient généralement dans le processus décisionnel à un moment où les procédures sont déjà assez avancées. Or, la Commission estime souhaitable de connaître les idées du Parlement à un stade précoce.

Elle se propose donc d'utiliser davantage les contacts préalables avec le Parlement – en séance plénière ou en commission – sur les questions importantes telles que les décisions qui engagent l'avenir de la Communauté avant de faire des propositions formelles »⁴⁴⁴.

La Commission présente son intention d'intensifier, afin de pouvoir élaborer ses propositions à la lumière du débat politique ainsi engagé, la coutume d'adresser au Parlement et au Conseil des communications dans lesquelles elle expose la problématique du domaine à débattre⁴⁴⁵. Les communications qui ne relèvent pas d'une obligation juridique permettent au Parlement de prévoir les questions à venir. Le Parlement exige ainsi la participation active de la Commission aux débats d'orientations sur certains domaines, y compris une politique particulière, la politique agricole par exemple, surtout avant de « soumettre l'ensemble des propositions »⁴⁴⁶.

Comme on vient de constater, le développement interinstitutionnel entre le Parlement et la Commission est aussi important que celui entre le Parlement et le Conseil. Bien évidemment, le résultat n'est pas toujours satisfaisant aux yeux du Parlement. Mais, le Parlement admet qu'il s'aperçoit quand même qu'une partie de ses revendications sont acceptées par la Commission. C'est la raison pour laquelle il note en 1983 qu'« il semble que la Commission commence à se rendre compte que l'appui politique du Parlement pourrait être utile »⁴⁴⁷. C'est dans tel contexte que J. Delors fait, le 14 janvier 1985, la déclaration dans laquelle il propose entre autres l'amélioration de la coopération entre le Parlement et la Commission, notamment par la présentation du programme annuel de la Commission au Parlement qui n'est pas pourtant obligatoire d'après les traités et le développement de l'information entre les deux sur les actes préparatoires de la législation communautaire.

⁴⁴⁴ Rapport Andriessen, p. 18.

⁴⁴⁵ *Loc. cit.*

⁴⁴⁶ VITALE Giuseppe, *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. I-336/82 – COM (82) 168 final) concernant un règlement modifiant le règlement (CEE) n° 355/77 relatif à une action commune pour l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles*, doc. 678, 1982, p. 6.

⁴⁴⁷ BEAZLEY P., *Rapport*, doc. 357, 1983, p. 14.

D. La nullité de la consultation : Le recours à la Cour de justice

Quand le Conseil statue sans ou avant que le Parlement présente l'avis, un problème grave se pose. L'avis du Parlement et la procédure de la consultation étant constamment ignorés ou négligés, les actes du Conseil devraient être nuls. Malgré les contestations du Parlement et ses propositions des solutions, ce genre des violations demeure non sanctionné. Dans ce cas, le recours à la Cour de justice pourrait être une solution de ces problèmes. Mais, cette solution n'a été reconnue que tardivement.

Avant la fameuse affaire de l'isoglucose en 1979 et 1980, le Parlement optait pour le moyen politique, c'est-à-dire la contestation de cette pratique et la demande d'un meilleur traitement, au lieu d'avoir recours à la Cour de justice. C'est la raison pour laquelle le Parlement n'a brandi la menace du recours qu'à la fin des années 60. Par exemple, en 1966, Käte Strobel, député allemand et vice-président du Parlement européen (1962-1964), note que « si le Conseil arrête un règlement sans que le Parlement européen ait été consulté au sujet de la proposition de la Commission, le règlement est entaché de nullité pour violation des formes substantielles »⁴⁴⁸. Lors de la discussion en 1967 sur les problèmes juridiques de la consultation, L. Jozeau-Marigné, député français, met l'accent sur le risque que les textes sur lesquels le Parlement n'a pas été correctement consulté puissent n'être jugés nuls par la Cour de justice en raison de la violation de l'article 175 du traité de la CEE⁴⁴⁹. En réponse à l'inquiétude du Parlement, le Conseil déclare, le 16 octobre 1973, dans une note qu'il promet qu'il n'adoptera les décisions qu'après avoir reçu les avis du Parlement⁴⁵⁰.

Au moment de la première élection au suffrage universel direct, le Parlement insiste sur le recours nécessaire à la Cour de justice en raison de plusieurs violations des traités concernant la consultation de la part du Conseil : l'absence simple de la demande de consultation du Parlement du Conseil ; la prise de décision du Conseil avant que le Parlement présente son avis ; l'absence de décision du Conseil après que le Parlement ait donné son avis.

⁴⁴⁸ STROBEL K., *Rapport établi en exécution de la résolution du Parlement européen du 7 mars 1966 sur le neuvième rapport général de la Commission de la C.E.E. sur l'activité de la Communauté*, doc. 110, 1966, p. 6.

⁴⁴⁹ JOZEAU-MARIGNÉ L., *Rapport*, doc. 110, 1967, p. 3, 10-11.

⁴⁵⁰ Cité par HÄNSCH K., *Rapport* doc. 216, 1981, p. 2.

À propos de la première question, considérant que « des actes juridiques ont été adoptés sans la consultation obligatoire du Parlement européen », le Parlement estime en juin 1978 que son pouvoir de délibération étaient « entachés d'un vice de forme » par « la violation des formes substantielles »⁴⁵¹. Mais cette attitude du Conseil consistante à éviter la consultation obligatoire fait sans cesse l'objet de protestations du Parlement.

Le premier recours du Parlement contre cette pratique du Conseil apporte le 29 octobre 1980 une conséquence importante. L'arrêt de la Cour de Justice renforce le pouvoir de délibération du Parlement dans l'affaire de Roquette Frères⁴⁵². Cet arrêt remonte au 25 octobre 1978, le moment où le règlement n° 1111/77 adopté en 1977 a été annulé par la Cour de justice⁴⁵³. À la suite de cette annulation, un règlement modifiant le règlement n° 1111/77 est proposé le 7 mars 1979 par la Commission et le Parlement est saisi le 19 mars par le Conseil conformément à l'article 43 du traité de la CEE qui impose la consultation obligatoire. À la suite de la demande d'avis parlementaire par le Conseil en avril 1979, le Parlement ouvert la discussion sur cette question dans la commission compétente. Mais, le projet de résolution établi par la commission compétente est rejeté en séance plénière du 11 mai 1979. Le Parlement n'envisage pas d'ouvrir une session extraordinaire avant la première élection au suffrage universel, ouvrant toutefois une possibilité d'une session supplémentaire sur la demande du Conseil ou de la Commission. Le Conseil adopte le 25 juin 1979 le règlement n° 1293/79 qui porte pourtant la mention « vu la consultation de l'Assemblée » et qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1979.

Contre la décision du Conseil, le Parlement, en tant que partie intervenante, et Roquette Frères, société française, en tant que partie requérante, réagissent presque en même temps, en août 1979. Le Parlement qui « se réserve toute latitude pour engager les actions garantissant le respect des dispositions des traités » demande au Conseil de présenter sa position à ce sujet. Refusant d'admettre son acte de la violation, le Conseil s'efforce de justifier, dans la lettre du 23 octobre 1979, l'adoption du règlement 1293/79 avant la réception de l'avis du Parlement en renvoyant notamment à la « nécessité juridique d'exécuter sans délai excessif l'arrêt de la Cour de justice (...) rendu le 25 octobre 1978 ». Par contre, en estimant que « le Conseil a porté atteinte au traité » par ses actes, le Parlement

⁴⁵¹ SCHMIDT M., *Rapport*, doc. 80, 1978, p. 5-6.

⁴⁵² Cour de justice, n° 138/79, le 29 octobre 1980, *SA Roquette Frères contre Conseil des Communautés européennes*, Recueil 1980, p. 3333-3362.

⁴⁵³ Affaires 103/77 et 145/77 (*Royal Scholten-Honig et Tunnel Refineries*), Recueil 1978, p. 2037.

proclame qu'il a « le devoir de défendre ses prérogatives institutionnelles en se servant de tous les moyens que lui attribue l'ordre juridique communautaire » et présente sa décision de demander l'intervention de la Cour de justice « afin de faire sanctionner le fait que le Conseil a adopté le règlement n° 1293/79 sans avoir reçu l'avis obligatoire du Parlement européen »⁴⁵⁴. S'appuyant sur l'article 175 du traité de la CEE qui définit que « dans le cas où, en violation du présent traité, le Conseil et la Commission s'abstiennent de statuer, les États membres et les autres institutions de la Communautés peuvent saisir la Cour de justice en vue de faire constater cette violation », le Parlement saisit la Cour de justice.

Le 29 octobre 1980, considérant que « le Conseil n'avait pas épuisé toutes les possibilités d'obtenir l'avis préalable du Parlement » et que « le Conseil n'a pas demandé l'application de la procédure d'urgence », la Cour de justice arrête que la décision du Conseil doit être annulée⁴⁵⁵.

« La requérante et le Parlement dans une intervention soutiennent que le règlement n° 1111/77 dans sa version modifiée ayant été arrêté par le Conseil sans que soit respectée la procédure de consultation prévue à l'article 43, 2° alinéa, du traité, doit être considéré comme nul pour violation de formes substantielles »⁴⁵⁶.

Ce qui est plus remarquable est la citation suivante qui met l'accent sur le rôle de la consultation et son effet.

« La consultation prévue par l'article 43, paragraphe 2, alinéa 3, comme par d'autres dispositions parallèles du traité CEE, est le moyen qui permet au Parlement de participer effectivement au processus législatif de la Communauté. Cette compétence représente un élément essentiel de l'équilibre institutionnel voulu par le traité. Elle est le reflet, bien que limité, au niveau de la Communauté, d'un principe démocratique fondamental selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative »⁴⁵⁷.

Cet arrêt est significatif puisque l'effet apporté dans la procédure de consultation, « pouvoir de décider si une proposition de la Commission doit ou non suivre son cours »⁴⁵⁸, est officiellement reconnu par la Cour de justice comme un moyen qui garantit « le principe

⁴⁵⁴ *Loc. cit.*

⁴⁵⁵ Cour de justice, n° 138/79, p. 3361.

⁴⁵⁶ *Ibid*, p. 3360.

⁴⁵⁷ *Ibid*, p. 3334.

⁴⁵⁸ QUINTIN Yvon, « Les conditions de la consultation de l'Assemblée », *Revue du marché commun*, n° 243, janvier 1981, p. 7.

de l'équilibre institutionnel aménagé par le traité »⁴⁵⁹. Le pouvoir de délibération, autrement dit le droit de la consultation obligatoire, est ainsi largement renforcé. Quatre mois plus tard, le Parlement réaffirme que la consultation est « essentielle en ce qui concerne l'équilibre institutionnel voulu par le traité » puisque sa consultation est fondée sur « un principe démocratique fondamental en vertu duquel les peuples participent, par l'intermédiaire de l'assemblée de leurs représentants, à l'exercice du pouvoir », ce qui est confirmé par la Cour de justice, ajoutant que l'acte du Conseil qui viole le Traité entraînerait « la nullité de l'acte en question »⁴⁶⁰.

Encouragé par la conséquence de cet arrêt, le Parlement proteste de manière plus active et plus fréquente qu'auparavant contre violation par le Conseil concernant la procédure de consultation. Le Parlement se dresse contre deux types de violations flagrantes du Conseil. L'une est l'esquive de la consultation obligatoire du Parlement par le Conseil. L'autre consiste à la violation que le Conseil demande l'avis du Parlement sur une question sur laquelle le Parlement a déjà présenté un avis. Les exemples du deuxième type de la violation : le Parlement est sollicité en novembre 1980 par le Conseil de donner un avis sur un accord conclu en mars 1980 qui sera prévu expiré le 31 décembre 1980⁴⁶¹. En décembre 1981, le Parlement regrette ainsi de nouveau « d'être consulté sur des mesures qui ont déjà fait l'objet d'une décision de principe au sein du Conseil » et proteste contre le fait que « son avis n'ait donc qu'une valeur formelle »⁴⁶². Encore en février 1986, le Parlement « proteste vigoureusement contre le fait que (...) le Conseil de ministres ait pris une décision de

⁴⁵⁹ RAMBAUD Patrick, *Les grandes décisions de la jurisprudence communautaire*, Paris : Hachette supérieur, 2007, p. 75.

⁴⁶⁰ DELATTE Charles, *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 1-700/80) relatives à I. un règlement modifiant le règlement (CEE) n° 1111/77 établissant des dispositions communes pour l'isoglucose II. un règlement modifiant le règlement (CEE) n° 1592/80 portant application des régimes de quotas de production dans les secteurs du sucre et de l'isoglucose pour la période du 1^{er} juillet 1980 au 30 juin 1981*, doc. 792, 1980, p. 7.

⁴⁶¹ LYNNE Finn, *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur la proposition de la commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 1-603/80) relative à un règlement modifiant le règlement (CEE) n° 3179/78 concernant la conclusion par la Communauté économique européenne de la Convention sur la future coopération multilatérale dans les pêches de l'Atlantique du Nord-Ouest*, doc. 690, 1980, p. 5.

⁴⁶² VERNIMMEN W., *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 1-631/81) relatives à 1. un règlement modifiant le règlement (CEE) n° 2358/71 portant organisation commune des marchés dans le secteur des semences, les règlement (CEE) n° 2727/75 portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales et le règlement (CEE) n° 950/68 relatif au tarif douanier commun, 2. un règlement modifiant le règlement (CEE) n° 1660/81 fixant, pour les campagnes de commercialisation 1982/83 et 1983/84, les montants de l'aide accordée dans le secteur des semences*, doc. 808, 1981, p. 5.

principe sur une proposition modifiée avant de consulter le Parlement et que le présent avis ne revête donc qu'un caractère formel »⁴⁶³. En mars⁴⁶⁴ et en juillet 1986⁴⁶⁵, il proteste contre la même violation commise par le Conseil.

Au fur et à mesure que ces genres de violation commise par le Conseil restent récurrents, même après l'arrêt de l'Isoglucose, le Parlement décide d'avoir à nouveau le recours à la Cour de justice. En mars 1980, au moment où l'affaire de l'isoglucose est en cours, le Parlement soulève sa menace du recours à la Cour de justice sur la question de la pêche contre le fait que « le Parlement européen donne son avis après l'entrée en vigueur de l'accord, ce qui ôte toute valeur à celui-ci ». James Provan, député anglais, demande que « tous les moyens seront mis en œuvre, y compris le recours à la Cour de justice, pour faire respecter les droits du Parlement »⁴⁶⁶.

Le troisième type de problème contre lequel le Parlement proteste et décide d'avoir recours à la Cour de justice est la carence du Conseil, c'est-à-dire que le Conseil n'adopte pas un règlement sur une question particulière après l'approbation du Parlement. Contre la carence du Conseil, H. Seefeld met, en janvier 1979, l'accent sur la possibilité de « réexaminer (...) la question de savoir s'il y lieu de saisir la Cour de justice des Communautés européennes, conformément à l'article 175 du traité instituant la CEE, d'un

⁴⁶³ WOLTJER P. Eisso, *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (COM (85) 433 final – doc. C2-76/85) relative à un règlement modifiant le règlement n° 1785/81/CEE portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, et sur la modification de la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (COM (85) 754 final – doc. C2-150/85) relative à un règlement modifiant le règlement n° 1785/85/CEE portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre*, doc. 209, 1985, p. 6.

⁴⁶⁴ PASTY Jean-Claude, *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation sur les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil (COM (85) 759 final – C2-166/85) concernant I. un règlement instituant une action commune visant à la promotion de l'agriculture par l'amélioration de l'élevage bovin de races à viande dans certaines zones défavorisées de la France, II. un règlement instituant une action commune visant à la promotion de l'agriculture dans certaines zones défavorisées du nord de l'Italie, III. un règlement instituant une action commune visant à promouvoir l'agriculture dans les îles écossaises situées au large des côtes septentrionales et occidentales de l'Ecosse, à l'exception des Western Isles (Outer Hebrides)*, doc. 2, 1986, p. 12.

⁴⁶⁵ MAC SHARRY Ray, *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (COM (86) 82 final – C2-37/86 I.) concernant une directive relative à la liste communautaire des zones agricoles défavorisées au sens de la directive 75/268/CEE (Allemagne)*, doc. 81, 1986, p. 5.

⁴⁶⁶ PROVAN James, *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil relatives à I. un règlement du Conseil approuvant deux accords de pêche conclus sous forme d'échange de lettres entre la Communauté économique européenne et le Canada II. un règlement du Conseil répartissant certains quotas de capture entre les Etats membres pour les navires pêchant dans les eaux canadiennes (doc. 1-783/79)*, doc. 829, 1979, p. 5, 7.

recours contre le Conseil pour carence en matière de la politique des transports »⁴⁶⁷. Cet appel est confirmé en mai 1979 par John Alexander Corrie, député anglais, qui suggère dans le document préparatoire du rapport d'Henri Caillavet, député français et vice-président de la commission de l'agriculture (1979-1981), la possibilité de brandir « la menace de saisir la Cour de justice des Communautés européennes, au cas où la base légale de l'action du Conseil ou de la Commission serait douteuse »⁴⁶⁸.

C'est la raison pour laquelle le Parlement décide, le 16 septembre 1982, de s'engager à un nouveau recours auprès de la Cour de justice contre le Conseil qui n'a pas statué sur les 16 propositions de la Commission sur lesquelles le Parlement avait déjà rendu son avis⁴⁶⁹. En réponse de la lettre du Parlement, le président du Conseil y répond, mais pas dans la perspective juridique, seulement dans l'esprit des bonnes relations institutionnelles. Dans la lettre du 22 novembre 1982, le Conseil justifie ses actes, notant néanmoins que des actions ultérieures seront exigées. Vu que cette réponse ne constitue pas la prise de position au sens de l'article 175 du traité de la CEE, le Parlement requiert le 24 janvier 1983 la Cour de justice, requête à laquelle la Commission intervient à côté du Parlement et les Pays-Bas. La Cour rejette dans l'arrêt du 22 mai 1985 l'appel du Parlement⁴⁷⁰ parce qu'elle n'est pas habilitée à juger de carences de nature politique⁴⁷¹.

La nullité juridique est exigée par le Parlement sur une autre question : l'absence de la précision de l'article appliqué dans la procédure de décision. En principe, l'article de référence de chaque procédure doit être noté dans le règlement. Or, à l'encontre de ce principe, le Conseil passe parfois sous silence cette référence. Cette pratique du Conseil constitue une violation l'article 190 du traité instituant la CEE⁴⁷² et de l'article 11 du règlement provisoire du Conseil. Partant de là, le Parlement pourra faire recours à la Cour de justice contre le Conseil en invoquant la « violation des formes substantielles »⁴⁷³,

⁴⁶⁷ SEEFELD H., *Rapport*, doc. 512, 1978, p. 7-8, 65.

⁴⁶⁸ CORRIE, « Extension du rôle du Parlement européen dans l'élaboration de la politique agricole commune », dans CAILLAVET H., *Rapport*, doc. 128, 1979, p. 107.

⁴⁶⁹ SEEFELD H., *Rapport*, doc. 420, 1982, p. 6-7.

⁴⁷⁰ Affaire 13/83, Arrêt du 22 mai 1985, dans Cour de justice, *Recueil de la jurisprudence de la Cour*, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1985, p. 1556-1603.

⁴⁷¹ RAMBAUD Patrick, *op. cit.*, p. 85.

⁴⁷² Article 190 : « Les règlements, les directives et les décisions du Conseil et de la Commission sont motivés et visent les propositions ou avis obligatoirement recueillis en exécution du présent traité ».

⁴⁷³ Article 173 du traité de la CEE : « La Cour de justice contrôle la légalité des actes du Conseil et de la Commission, autres que les recommandations ou avis. À cet effet, elle est compétente pour se prononcer sur les recours pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du présent traité ou de toute règle

considérant que « l'absence de référence à une clause du Traité ne permettant de vérifier ni la compétence de la Communauté ni le bien-fondé de la procédure suivie, une telle absence constitue un vice de forme »⁴⁷⁴. Pour le Parlement, il a des raisons de le faire, « puisque faute de référence à un article, il n'est généralement pas consulté »⁴⁷⁵ dans le cadre de consultation obligatoire, mais seulement dans le cadre de consultation facultative ou délibération d'initiative.

Il en va de même pour l'absence de précision ou l'erreur concernant les articles des traités. La contestation du Parlement en la matière est amorcée en août 1965 : il demande que la formule de « sur la base de l'article 100 du traité » doive remplacer celle de « sur la base des dispositions spécifiques du traité », le dernier n'étant pas précisé⁴⁷⁶. Cette critique se poursuit en juin 1978. Contre « l'absence de désignation précise des articles des traités servant de base à un acte juridique de la Communauté européenne » qui « constitue, à ses yeux, la violation des formes substantielles », le Parlement invite « la Commission et le Conseil » à préciser « dorénavant la base juridique de tout acte »⁴⁷⁷. Il estime que cette pratique du Conseil permettra au Parlement et à la Cour de justice de corriger la violation des règlements des Communautés. Pour la solution, il suggère que le Conseil le consulte « chaque fois qu'il existe un doute quant à la norme servant de base à un acte juridique communautaire »⁴⁷⁸. Mais, il n'a néanmoins pas fait un e recours supplémentaire à la Cour de justice.

Comme on vient de le constater, le Parlement ne cesse pas de réclamer que les violations des traités par le Conseil puissent entraîner la nullité des décisions du Conseil auprès de la Cour de justice. Il a recours à la Cour sur deux questions concernant, d'une part,

de droit relative à son application, ou détournement de pouvoir, formés par un État membre, le Conseil ou la Commission.

Toute personne physique ou morale peut former, dans les mêmes conditions, un recours contre les décisions dont elle est le destinataire, et contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement (...).

⁴⁷⁴ SCHMIDT M., *Rapport*, doc. 80, 1978, p. 12.

⁴⁷⁵ *Loc. cit.*

⁴⁷⁶ MUGNOZZA Scarascia, *Rapport fait au nom de la commission du marché intérieur sur les propositions de la Commission de la C.E.E. au Conseil relatives à – une décision du Conseil concernant la suppression des droits de douane intracommunautaires, la mise en application des droits du tarif douanier commun et l'interdiction des restrictions quantitatives entre les États membres (doc. 146-I, 1964-1965) – une décision du Conseil relative à l'harmonisation des législations douanières (doc. 146-IV, 1964-1965)*, doc. 21, 1965, p. 8.

⁴⁷⁷ SCHMIDT M., *Rapport*, doc. 80, 1978, p. 6.

⁴⁷⁸ *Loc. cit.*

la prise de décision du Conseil avant la présentation des avis du Parlement et, d'autre part, la carence du Conseil malgré l'approbation du Parlement. Le jugement de la Cour de justice a été favorable au Parlement sur la première affaire, mais pas sur la seconde. En bref, ces appels à la Cour de justice ne sont pas nombreux et ne sont pas toujours favorables au Parlement. Mais, ces recours ouvrent la possibilité pour le Parlement non seulement de contester, mais aussi de sanctionner les autres institutions à l'aide de la Cour de justice, sur le plan juridique.

E. L'amélioration de la procédure de consultation

À côté des contestations contre la violation des traités par le Conseil et des demandes de respect des traités en matière de la consultation, la valorisation de la procédure de consultation a été prise en compte. D'une part, il met l'accent sur la nécessité d'élargir son champ d'application : à la fois pour les questions pour lesquelles le Parlement est déjà obligatoirement consulté, par exemple les questions agricoles, et à de nouvelles questions, par exemple l'association avec les pays tiers. Le Parlement fonde la revendication du renforcement de ses pouvoirs, notamment celui de la consultation dans le principe de l'équilibre institutionnel convoqué par le Parlement et par les autres institutions des Communautés. Les autres institutions et les États membres y sont en gros favorables (1).

Parmi plusieurs problèmes, le Parlement constate les cas où son avis est rendu caduc par la modification de la proposition initiale de la Commission sur laquelle le premier s'est déjà prononcé. La deuxième consultation, autrement dit la reconsultation ou la deuxième lecture pour la consultation, constitue un des objectifs des revendications du Parlement. Elle a pour but de compléter la procédure de consultation, surtout dans le cas où la proposition initiale est substantiellement modifiée après que le Parlement ait rendu son avis avant que le Conseil ne prenne sa décision. Face aux revendications du Parlement en la matière, les institutions commencent à accepter, dans les années 70, d'informer le Parlement sur la modification de la proposition initiale, à admettre la nécessité de la reconsultation et à la mettre en pratique dans certains cas (2).

1. L'élargissement du champ d'application

La procédure de consultation n'a pas pu satisfaire à ce que les fondateurs des Communautés ont souhaité pour le Parlement en raison de son champ d'application trop limité. En 1958, le Parlement est consulté uniquement dans les 18 cas prévus par le traité de la CEE et les 11 par celui de la CEEA, comme on a vu plus haut. Hors de ces domaines, la consultation du Parlement ne peut pas « s'exercer de façon systématique, générale et obligatoire à l'égard de tous les actes normatifs du Conseil et de la Commission », même pour « toutes les décisions importantes qui engagent les Communautés »⁴⁷⁹. Enfermé dans ces limites, le Parlement se rend compte du fait que l'élargissement du champ d'application de la consultation est indispensable et demande ainsi d'être consulté sur les questions importantes, même dans les domaines non prévus par les traités.

Déjà en 1959, souhaitant qu'étant donné qu'« en dehors et au-delà de tout formalisme juridique, les grands thèmes politiques de la Communauté européenne fassent périodiquement l'objet de ces échanges de vues », C. Janssens demande « d'étendre la procédure de consultation à tous les problèmes importants même si les traités n'en font pas une obligation »⁴⁸⁰. Dans les années 60, le Parlement met en valeur sa revendication non seulement par l'interprétation exhaustive des articles des traités existants qui déterminent la consultation obligatoire, mais également par l'élargissement de la mise en application de la consultation obligatoire vers d'autres questions particulières. En ce qui concerne le premier aspect qui est revendiqué relativement plus tôt, mais qui est moins ambitieux que le deuxième, c'est H. Furler qui lance son premier effort. Il insiste en 1963 pour que le rôle du Parlement soit élargi selon le droit coutumier⁴⁸¹. À propos de la consultation facultative, il invite les exécutifs et le Conseil à définir les domaines qui touchent à cette procédure⁴⁸². En effet, le Parlement s'efforce à officialiser cette procédure pour que la procédure de la consultation facultative soit mise en application de manière plus active.

Ensuite, J. Illerhaus souligne en 1966 que « la consultation du Parlement européen devrait avoir lieu pour toute proposition touchant une mesure politiquement importante, sans considération de la forme juridique de cette proposition »⁴⁸³. Cette mesure devrait être appliquée également aux résolutions du Conseil, forme juridique qui n'est pas

⁴⁷⁹ JACQUÉ J.-P., ROLAND B., CONSTANTINESCO V. et NICKEL Dietmar, *op. cit.*, p. 157.

⁴⁸⁰ JANSSENS C., *Rapport*, doc. 79, 1959, p. 4.

⁴⁸¹ FURLER H., *Rapport*, doc. 31, 1963, p. 3.

⁴⁸² *Ibid*, p. 18.

⁴⁸³ ILLERHAUS J., *Rapport*, doc. 118, 1966, p. 7.

prévue par le traité pour la consultation obligatoire⁴⁸⁴. L'année suivante, étant donné que l'élargissement de la consultation sur les résolutions a des effets plutôt politiques que juridiques, L. Jozeau-Marigné justifie cependant la nécessité que la procédure de consultation puisse s'exercer, surtout dans le cas où le Conseil ou les États membres abusent leur droits, sur la résolution du Conseil alors que celle-ci n'entre pas les actes juridiques et n'exige pas donc la consultation obligatoire sur les résolutions⁴⁸⁵. D'après lui, en tant que moyen de contrôle sur le Conseil, la consultation du Parlement y doit jouer un rôle significatif.

En mars 1973, Mario Vetrone, député italien, demande que le Parlement soit consulté concernant des actions spécifiques⁴⁸⁶. En 1981, K. Hänsch souhaite que le Parlement soit consulté non seulement dans les cas prévus par les traités, mais aussi pour toutes les questions importantes. Il estime qu'«il serait utile d'établir formellement cette procédure»⁴⁸⁷. En 1983, soulignant qu'il «doit être consulté beaucoup plus systématiquement que par le passé» sur les problèmes particuliers dont celui sur la concurrence, le Parlement souhaite que cette procédure soit officielle⁴⁸⁸. En 1985, Roberto Formigoni, député italien, précise une fois de plus un domaine qui devrait être soumis à la consultation : l'adhésion des nouveaux États membres⁴⁸⁹. Un an après, le Parlement ajoute une autre question qui l'intéresse : il souhaite qu'il ait pu jouer «un rôle officiel»⁴⁹⁰ en matière de la politique de concurrence. En 1987, il réclame que le Parlement devrait «participer à la détermination de la politique de la Communauté en ce qui concerne les droits de l'homme»⁴⁹¹. La pêche est en 1986 une question fortement discutée. Vu que, «faute de consulter le Parlement européen, la Commission et le Conseil n'a pas amorcé le

⁴⁸⁴ *Loc. cit.*

⁴⁸⁵ JOZEAU-MARIGNÉ L., *Rapport*, doc. 110, 1967, p. 4, 6.

⁴⁸⁶ VETRONE Mario, *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au conseil (doc. 279/72) relative à un règlement concernant la coordination de la recherche en agriculture*, doc. 329, 1972, p. 3.

⁴⁸⁷ HÄNSCH K., *Rapport* doc. 216, 1981, p. 21, 25.

⁴⁸⁸ BEAZLEY P., *Rapport*, doc. 357, 1983, p. 5.

⁴⁸⁹ FORMIGONI Roberto, *Rapport fait au nom de la commission politique sur la consultation du Parlement européen sur l'adhésion de l'Espagne et du Portugal aux Communautés européennes*, doc. 1343, 1984, p. 6. ; *JOCE*, n° C 46, le 18 février 1985, p. 78-79.

⁴⁹⁰ GASOLIBA I BÖHM Charles-Alfred, *Rapport fait au nom de la commission économique, monétaire et de la politique industrielle sur le Quinzième rapport de la Commission des Communautés européennes sur la politique de la concurrence*, doc. 136, 1986, p. 7.

⁴⁹¹ Souligné par l'auteur du rapport. GUIMON UGARTECHEA Julèn, *Rapport fait au nom de la commission politique sur les droits de l'homme dans le monde en 1985-1986 et la politique communautaire en matière de droits de l'homme*, doc. 208, 1986, p. 17.

débat indispensable sur un sujet important affectant les moyens de subsistance de tous les pêcheurs de la Communauté », le Parlement prétend qu'il soit consulté en la matière par l'application de l'article 38 du Traité de la CEE⁴⁹².

En réponse à ces réclamations du Parlement, le Conseil, la Commission et les États membres réagissent petit à petit en faveur du Parlement. Le Conseil présente le 9 mars 1960 une déclaration favorable à une extension des consultations de l'Assemblée à tous les problèmes importants⁴⁹³, mais conservant toute fois que « le choix de ces problèmes sur lesquels porterait une éventuelle consultation serait laissé en tout état de cause au Conseil qui demanderait préalablement l'avis de la Commission⁴⁹⁴. En février 1964, le Conseil accorde l'élargissement du champ d'application de la consultation facultative même pour les questions moins importantes, précisant qu'« il recourrait aussi souvent que possible à la consultation facultative de l'Assemblée »⁴⁹⁵, néanmoins sans définir les limites. Ensuite, dans l'exposé du président du Conseil du 26 novembre 1968, le Conseil exécute ses promesses précédentes et réitère « son intention de faire usage, le plus largement possible, de sa faculté de consulter l'Assemblée »⁴⁹⁶. Quant aux États membres, les chefs d'État et de gouvernement invitent le Parlement, lors de la conférence à Bonne du 18 juillet 1961, à étendre le champ de ses délibérations jusqu'au domaine de la coopération culturelle⁴⁹⁷. Plus tard, ils présentent, en 1973, à l'issue de la réunion des chefs de gouvernement à Paris, un communiqué selon lequel « les compétences de l'Assemblée européennes seront élargies, notamment par l'octroi de certains pouvoirs dans le processus législatif des Communautés »⁴⁹⁸. Suite à ce communiqué, la Commission propose, le 30 mai 1973, de consulter le Parlement sur toutes les propositions sauf les questions moins importantes ou confidentielles.

La suite de ces accords et des déclarations des autres institutions peut être observée

⁴⁹² EBEL Manfred, *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation sur la proposition de la Commission au Conseil relative à un règlement (CEE) prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche (COM (85) 710 final)*, doc. 41, 1986, p. 5.

⁴⁹³ Conseil de ministres, « Déclaration », p. 14-20.

⁴⁹⁴ Conseil de ministres, *Exposé fait par le président du Conseil à l'occasion du Colloque entre les Institutions des Communautés européennes sur le thème : "Perspectives des Communautés après le 1^{er} juillet 1968"*, Strasbourg, le 26 novembre 1968, p. 20.

⁴⁹⁵ *Ibid.*

⁴⁹⁶ *Ibid.*

⁴⁹⁷ DE BLOCK A., *Rapport*, doc. 32, 1963, p. 2.

⁴⁹⁸ Cité par VAN MIERT, K., *Rapport*, doc. 207, 1981, p. 5.

dans l'évolution des avis adoptés dans le cadre de la consultation facultative, puisque la demande d'avis par le Conseil entraîne celui de la consultation facultative en raison de l'absence de la conformité des traités. Comme on peut le constater dans le graphique 12, les résolutions adoptées dans le cadre de la consultation facultative sont en augmentation, surtout depuis le début des années 70. Cela confirme que les accords et les déclarations des autres institutions, surtout ceux du Conseil, sont en gros mis en exécution à l'initiative du Conseil.

Pourquoi les institutions des Communautés et les États membres ont-ils élargi la marge d'action du Parlement dans le cadre de la consultation ? Qu'en ont-ils souhaité apporté ? Ont-ils voulu un Parlement plus puissant ? Ils ont souhaité cet élargissement parce que la consultation du Parlement, organe délégué et plus tard directement élu, permet leur de « connaître les réactions des opinions publiques dans les Communautés »⁴⁹⁹. D'autre part, parce que le Conseil souhaite établir les relations étroites avec le Parlement « dans le respect de l'équilibre institutionnel voulu par les traités » « sur la base d'une volonté politique réciproque »⁵⁰⁰, ce qui peut lui apporter un soutien politique pour justifier ses actes. Une extension progressive de la consultation est codifiée, en juillet 1987, par la mise en vigueur de l'AUE. Néanmoins, vu que la résolution du 9 juillet 1981 du Parlement sur le projet de l'AUE qui était plus audacieuse que l'AUE mis en vigueur, l'AUE débouche, comme le regret d'Erik Blumenfeld, député allemand, « sur aucune amélioration sensible dans les relations entre les deux institutions », sauf « quelques progrès réalisés par le biais de cette révision des traités ». Ce qui signifie que « l'Acte unique n'apporte pas véritablement de réponse aux exigences d'un fonctionnement démocratique et efficace des Communautés européennes »⁵⁰¹.

2. La reconsultation

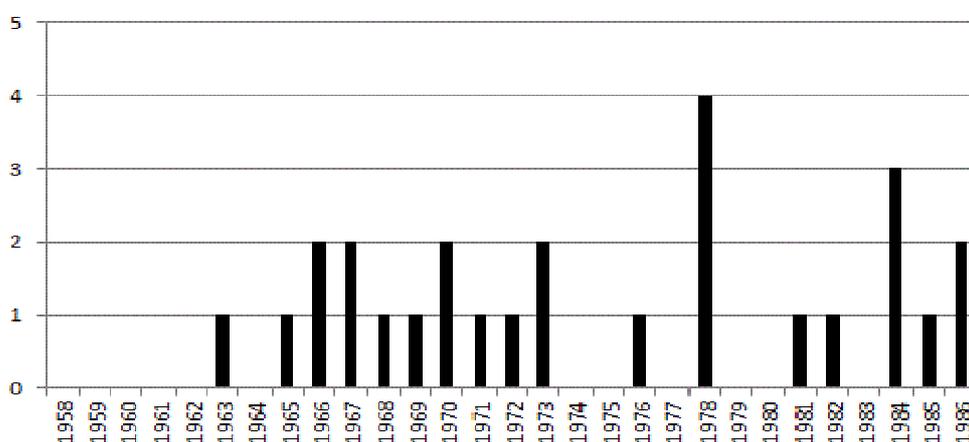
La reconsultation est une procédure de la double consultation, la deuxième consultation étant de caractère complémentaire ou supplémentaire à la première. Le Parlement n'a pas disposé ce droit puisque les traités ne lui confient la consultation qu'en

⁴⁹⁹ « Déclaration du Président en exercice du Conseil devant l'Assemblée », 1960, *Ibid.*, p. 15.

⁵⁰⁰ *Loc. Cit.*

⁵⁰¹ BLUMENFELD E. B., *Rapport*, doc. 103, 1986, p. 6.

première lecture. Cependant, la complexité de la procédure de la discussion interinstitutionnelle soulève une nécessité de la reconsultation, surtout dans le cas où le Conseil ou la Commission modifie la proposition initiale sur laquelle le Parlement a déjà présenté l'avis, en sorte que cet avis deviendrait caduc. Le Parlement s'efforce d'obtenir une nouvelle consultation sur le texte modifié, revendication permanente auprès de la Commission et du Conseil. Au début, ces derniers n'ont pas voulu lui accorder ce droit parce qu'ils n'en étaient pas obligés. Étant donné que la reconsultation renforcerait le pouvoir du Parlement, cela concernerait également l'équilibre institutionnel, donc le droit des autres institutions.



Graphique 24) Les revendications de reconsultation.

Source) Les résolutions avec rapports adoptées (1958-1986).

Objectif) Pour voir l'évolution des revendications de reconsultation.

Contribution) N'étant pas nombreuses, les revendications de reconsultation se concentrent de 1963 à 1973 pour former un consensus concernant la reconsultation, en 1978 avant l'élection directe et dans les années 80 pour obtenir une possibilité d'élargir ses compétences.

Les revendications de reconsultation ne sont pas nombreuses, d'une part, parce que la nécessité de reconsultation a été revendiquée plus tardivement que celle des autres compétences, notamment la procédure de consultation et, d'autre part, parce que cela s'applique aux cas limités : s'il y a une modification importante d'une proposition initiale de la Commission après la présentation de l'avis du Parlement, ce qui ne serait pas fréquent. Quelques revendications pour la deuxième lecture se concentrent sur autour de 1970, 1978, et dans les années 80. Si, de 1963 à 1973, le Parlement a formé un consensus entre les députés européens concernant la reconsultation, il l'a repris en 1978 juste avant l'introduction de l'élection au suffrage universel direct, espérant que cette élection va faire

un point de l'évolution de ses compétences, et encore dans les années 80 lorsque la première révision des traités était mise en discussion.

La première demande est formulée en 1963 par H. Furler. Il insiste que le Parlement soit consulté de nouveau, autrement dit reconsulté, en cas de la prise de nouvelle décision et de toute modification de règlement par le Conseil, ou en cas d'ajout des amendements par le Conseil⁵⁰². Si le Conseil adopte des amendements complètement nouveaux par rapport à la proposition de la Commission, le Parlement ne pourra pas avoir l'occasion de les examiner et serait écarté la procédure décisionnelle. Deux ans plus tard, une contestation similaire se reproduit. Une modification est présentée par le Conseil sans en prévenir le Parlement. Cela entraîne la critique selon laquelle « la procédure de consultation n'a pu être suivie de façon satisfaisante », ce qui tourne en effet en dérision le pouvoir de délibération. Le Parlement demande pour cette raison qu'elle ne doive « pas se renouveler »⁵⁰³. Des demandes similaires sont refaites en 1966. Le Parlement conteste en mars le fait qu'il ne soit pas consulté sur une directive qui est modifiée par le Conseil après que le Parlement ait présenté un avis et escompté qu'il pourrait être reconsulté sur un nouveau texte⁵⁰⁴. Et, en octobre, J. Illerhaus exige que la Commission soit tenue de « demander une nouvelle consultation du Parlement européen chaque fois que le Conseil doit statuer sur des propositions qui ont été soumises antérieurement au Parlement européen avec un contenu essentiellement différent ou contraire »⁵⁰⁵. Trois mois plus tard, répétant la même demande, il remarque encore le fait qu'il n'était pas reconsulté sur le texte modifié par le Conseil après la consultation du Parlement sur le texte initial⁵⁰⁶.

En même temps les revendications concernant la reconsultation, le Parlement tente de les justifier. La justification juridique est établie en octobre 1967 par L. Jozeau-Marigné qui consacre un chapitre entier de son rapport à cet effet. Présupposant que les pouvoirs de

⁵⁰² FURLER H., *Rapport*, doc. 31, 1963, §66 et 67.

⁵⁰³ TOMASINI René, *Rapport fait au nom de la commission du marché intérieur sur la proposition de la Commission de la C.E.E. au Conseil (doc. 4, 1964-1965) relative à une deuxième directive concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives aux spécialités pharmaceutiques*, doc. 33, 1965, p. 1, 5.

⁵⁰⁴ SEUFFERT W., *Rapport fait au nom de la commission du marché intérieur sur la proposition de la Commission de la C.E.E. au Conseil (doc. 51, 1965-1966) relative à une deuxième directive en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires concernant la structure et les modalités d'application du système commun de taxe sur la valeur ajoutée*, doc. 1, 1966, p. 10.

⁵⁰⁵ ILLERHAUS J., *Rapport*, doc. 118, 1966, p. 12.

⁵⁰⁶ FALLER V., *Rapport complémentaire fait au nom de la commission des associations sur la réglementation des échanges de matières grasses entre la Communauté et la Grèce*, doc. 168, 1966, p. 3, 6.

délibération et de consultation servent de moyen essentiel pour la participation des peuples de la Communauté à l'élaboration des actes du droit communautaire et reprenant la résolution de J. Illerhaus adoptée l'année précédente, il exige que le Parlement doive être de nouveau consulté dans le cas où le texte initial de la Commission est modifié. S'appuyant sur la volonté des auteurs des traités qui ont souhaité préciser le mode de collaboration avec la Commission à travers l'article 149 du traité de la CEE, il insiste pour qu'« il résulte de la nature de la procédure de consultation que le Conseil ne peut décider une quelconque modification sans nouvelle consultation du Parlement »⁵⁰⁷. En partant de tels arguments, il tire la conclusion que la reconsultation est à la fois « le droit et le devoir » pour la Commission dans la perspective à la fois politique et juridique⁵⁰⁸. Pourtant, il admet qu'il n'est pas facile d'obtenir la reconsultation dans la pratique puisque la preuve doit être apportée, surtout les modifications qui portent atteinte de façon substantielle au droit de consultation du Parlement. L. Jozeau-Marigné met en avant un moyen de légitimer sa demande tirée des arrêts de la Cour de justice. Dans les arrêts 111-63⁵⁰⁹ et 37-64⁵¹⁰ rendus en 1965, la Haute Autorité a modifié sa proposition initiale sans avoir demandé l'avis conforme du Conseil. La Cour de justice a jugé donc qu'un nouvel avis conforme du Conseil était nécessaire, seulement si la nouvelle décision affectait ou modifiait la base même de la décision initiale. L'argument de L. Jozeau-Marigné est confirmé par l'arrêt de 1969 dans lequel la Cour juge que le Conseil est tenu de consulter à nouveau le Parlement si cette modification affecte substantiellement le projet de règlement considéré dans son ensemble⁵¹¹.

Malgré les revendications du Parlement en la matière, la reconsultation reste loin d'être mise en place. C'est la raison pour laquelle, depuis la fin des années 60, le Parlement demande des explications sur l'absence de la reconsultation. Il déplore qu'il n'ait pas été informé des modifications apportées qui forment un tout⁵¹² et réitère les demandes de

⁵⁰⁷ JOZEAU-MARIGNÉ L., *Rapport*, doc. 110, 1967, p. 7.

⁵⁰⁸ *Ibid.*, p. 8.

⁵⁰⁹ Arrêt du 13 juillet 1965 dans l'affaire 111/63 (Lemmerz-Werke GmbH c/ Haute Autorité de la CECA), *Recueil de jurisprudence*, 1965, p. 835 et les suivants.

⁵¹⁰ Arrêt du 13 juillet 1965 dans l'affaire 37/64 (Mannesmann AG c/ Haute Autorité de la CECA), *Recueil de jurisprudence*, 1965, p. 893 et les suivants.

⁵¹¹ Arrêt du 15 juillet 1970 dans l'affaire 41/69 (ACF Chemiefarma c/ Commission), affaire 41/69, *Recueil de jurisprudence*, 1970, p. 66 et les suivants.

⁵¹² DE WINTER, *Rapport complémentaire fait au nom de la commission économique sur la proposition modifiée de la Commission des Communautés européennes au Conseil relative à un règlement concernant les monopoles nationaux à caractère commercial des tabacs manufacturés*, doc. 205, 1969, p. 3.

l'explication sur tel problème⁵¹³. Face aux demandes parlementaires, l'importance de la question de la reconsultation est soulignée, lors du colloque des institutions du 26 novembre 1968, par le président du Conseil. Il précise que « le but de la reconsultation est de permettre au Conseil et à la Commission de connaître l'avis de l'Assemblée pour pouvoir en tenir compte dans l'élaboration de la législation communautaire ». Il promet qu'en cas de la modification de la décision par le Conseil, celui-ci ne manquerait pas « d'examiner la possibilité d'une nouvelle consultation »⁵¹⁴. Pourtant, il se donne la possibilité de s'en dispenser, en ajoutant qu'« il est généralement très difficile de procéder à la consultation de l'Assemblée chaque fois que des modifications ou des amendements sont proposés »⁵¹⁵.

Ces tentatives portent leurs fruits enfin au début des années 70 : plus tôt, un commentaire de Francesco Pasetti Bombardella, député italien, qui note qu'« une première reconsultation du Parlement a eu lieu le 24 avril 1967 »⁵¹⁶. Soutenu par la Commission et du Conseil, le Parlement commence à être saisi de la modification de la proposition, mais pas de toutes les modifications importantes, comme il le souhaitait. Toutefois, la Commission commence à l'informer sur la proposition modifiée. La reconsultation par la transmission en 1970 au Parlement des propositions modifiées relatives à un règlement d'une politique commune de la pêche en est un exemple⁵¹⁷. Le rapport de Vedel rendu public en mars 1972 insiste pour qu'en cas des modifications de la proposition de la Commission, le Parlement doive « en être saisi et pouvoir donner un nouvel avis »⁵¹⁸. En même temps, certaines des demandes de reconsultation du Parlement sont acceptées. Le Parlement est donc amené à exprimer en avril 1971 sa satisfaction « d'avoir été à nouveau consulté par le Conseil sur une proposition modifiée de la Commission », conformément au « vœu exprimé à diverses

⁵¹³ MARTENS Lucien, *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur la modification à la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc.30/74) relative à un règlement complétant le règlement n°1009/67/CEE portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre*, doc. 55, 1974, p. 8.

⁵¹⁴ Conseil de ministres, *Exposé*, le 26 novembre 1968, p. 21.

⁵¹⁵ *Ibid.*

⁵¹⁶ PASETTI BOMBARDELLA F., *art. cit.*, p. 28.

⁵¹⁷ KRIEDEMANN H., *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur la proposition modifiée de la Commission des Communautés européennes au Conseil (COM (70) 171 déf.) concernant un règlement portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche*, doc. 44, 1970, p. 2. ; KRIEDEMANN H., *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur la proposition de modifications de la Commission des Communautés européennes au Conseil (COM (70) 605 final) à la proposition de règlement portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche*, doc. 88, 1970, p. 2. ; KRIEDEMANN H., *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur la proposition modifiée de la Commission des Communautés européennes au Conseil (COM (70) 171 déf.) concernant un règlement portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche*, doc. 67, 1970, p. 2.

⁵¹⁸ Rapport Vedel, p. 47.

reprises » par lui-même⁵¹⁹.

En outre, la reconsultation est également exigée pour les cas où le Conseil rejette l'avis du Parlement ou en cas où il est nécessaire de compléter la proposition initiale de la Commission. À partir de 1972, le Parlement veut procéder à une deuxième lecture dans le premier cas⁵²⁰, pour que la proposition de la Commission soit discutée de manière optimale par le Parlement⁵²¹. En 1973, la Commission et le Conseil accordent que le Parlement doit être reconsulté chaque fois qu'une modification importante est apportée au texte sur lequel le Parlement s'est prononcé⁵²². Cet accord de deux institutions est non seulement la suite de la déclaration du sommet de Paris, mais aussi de pratiques de ce qui s'étaient partiellement mises en place dans les relations interinstitutionnelles.

Le projet de l'élection au suffrage universel direct du Parlement a renforcé cette revendication puisque cette élection justifie que « les pouvoirs du Parlement élu » doivent « être accrus »⁵²³. En 1976, le Parlement consacre un rapport entier à la reconsultation et, en 1978, met en examen la question de la reconsultation dans cinq rapports. Dans le premier, Hans Lautenschlager, député allemand, exige qu'avant de modifier et de retirer une proposition, la Commission doive recueillir un nouvel avis du Parlement même au cas où le Conseil a déjà consulté ce dernier⁵²⁴. En réponse, le Conseil présente au milieu des années 70 une déclaration. Il souhaite qu'au cas de la modification de la proposition initiale, une nouvelle consultation ait lieu si les modifications concernent une question au-delà de la matière traitée par la proposition initiale⁵²⁵. À la suite de cette déclaration du Conseil, le Parlement en est informé le 14 avril 1978 et reconsulté le 26 juin 1979 par la Commission

⁵¹⁹ BERMANI Alessandro, *Rapport fait au nom de la commission juridique sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc.105/70) relative à une directive concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux dispositions communes aux instruments de mesurage et aux méthodes de contrôle métrologique*, doc. 18, 1971, p. 3.

⁵²⁰ Par exemple, MÜLLER Josef, *Rapport fait au nom de la commission politique à l'intention de la prochaine Conférence au sommet des chefs d'Etat ou de gouvernement des États membres des Communautés européennes*, doc. 73, 1972, p. 7. ; PRUVOT M.-J., *Rapport*, doc. 109, 1984, p. 27.

⁵²¹ RHYS-WILLIAMS Brandon, *Rapport fait au nom de la commission économique et monétaire sur la Communication de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 68/73) relative au bilan des progrès accomplis au cours de la première étape de l'Union économique et monétaire à la répartition des compétences et des responsabilités entre les Institutions de la Communauté et les États membres que nécessite le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, et aux mesures à adopter au cours de la deuxième étape de cette union*, doc. 107, 1973, p. 6.

⁵²² CORBETT R., JACOBS F. B. et SHACKLETON M., *The European Parliament*, Londres : John Harper, 2001, p. 115.

⁵²³ REY J., *Rapport*, doc. 71, 1980, p. 9.

⁵²⁴ LAUTENSCHLAGER Hans, *Rapport*, doc. 239, 1976, p. 6.

⁵²⁵ *Ibid.*, p. 5.

sur sa proposition modifiée⁵²⁶.

Le Parlement est néanmoins obligé de réitérer de ses revendications. Ainsi, il formule la demande en mai 1978 d'être consulté sur une proposition modifiée par la Commission⁵²⁷ ; en juin 1978, d'organiser à son initiative une audition publique sur les moyens de prévention des accidents de la navigation et d'être reconsulté après l'audition publique⁵²⁸ ; et en novembre 1978 de prévoir une nouvelle consultation si le Conseil souhaite adopter la proposition de la Commission contre le rejet du Parlement⁵²⁹. Des critiques contre l'absence de la reconsultation sur une proposition modifiée, similaires à celles des années 70, sont formulées dans les années 80⁵³⁰. En 1982, H. Seefeld évoque la possibilité d'avoir recours à la Cour de justice pour soutenir son exigence. Il souhaite, dans une résolution de 1982, que le Parlement soit reconsulté, sinon il devrait ouvrir un recours contre le Conseil auprès de la Cour⁵³¹.

Pourtant, au cours des années 80, la reconsultation commence à être mise en place. En 1981, le Parlement inclut un article en la matière dans son RIPE. Il s'agit des cas suivants : la Commission retire sa proposition initiale pour la remplacer par un autre texte ; elle modifie ou entend modifier sensiblement la proposition initiale sur laquelle le Parlement a émis un avis ; dans le cas où la nature du problème faisait l'objet de proposition de la

⁵²⁶ DALSASS Joachim, *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur la proposition modifiée de la Commission des Communautés européennes au Conseil relative à un règlement portant organisation commune des marchés dans le secteur de l'alcool éthylique d'origine agricole et dispositions complémentaires pour certains produits contenant de l'alcool éthylique (doc. 504/76 – COM (76) 274 final) et II. sur la modification y afférente, soumise par la Commission au Conseil sur la base de l'article 149 alinéa 2 du traité instituant la CEE (doc. 209/79 – COM (79) 237 final)*, doc. 240, 1983, p. 3-3b.

⁵²⁷ WALZ H., *Rapport*, doc. 90, 1978, p. 6.

⁵²⁸ BRUCE OF DONINGTON, *Rapport fait au nom de la commission de la politique régionale, de l'aménagement du territoire et des transports sur la communication et les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 121/78) concernant la pollution de la mer par le transports des hydrocarbures (Amoco Cadiz)*, doc. 147, 1978, p. 5.

⁵²⁹ HOWELL Ralf, *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc.243/78) relative à un règlement prévoyant une aide au dégermage de maïs*, doc. 412, 1978, p. 5.

⁵³⁰ Par exemple, CAROSSINO Angelo, *Rapport fait au nom de la commission des transports sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 575/78) concernant une directive relative aux poids et à certaines autres caractéristiques (les dimensions étant exclues) des véhicules routiers pour le transport des marchandises*, doc. 865, 1980, p. 8. ; HÄNSCH K., *Rapport*, doc. 216, 1981, p. 8. ; PROVAN J., *Rapport fait par la commission de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation sur les propositions suivantes de la Commission des Communautés européennes au Conseil : I. relatives à des règlements fixant les prix de certains produits agricoles et les mesures connexes pour la campagne 1986/87 (COM (86) 20 final) ; II. Relatives à des règlements dans le secteur des céréales (COM (86) 30 final) ; III. Relatives à des règlements dans le secteur de la viande bovine (COM (86) 31 final) ; (C2-194/85)*, doc. 8, 1986, p. 15.

⁵³¹ SEEFELD H., *Rapport*, doc. 420, 1982, p. 6.

Commission se trouve sensiblement modifiée⁵³². Ce RIPE lui sert de base juridique pour la revendication concernant la reconsultation. K. Van Miert réclame même en mai 1981 une déclaration commune du Parlement, du Conseil et de la Commission selon laquelle le Conseil accepte, avant de statuer, de consulter une nouvelle fois le Parlement au cas où la proposition est modifiée par la Commission, et lorsque ces modifications ne sont pas conformes à l'avis du Parlement⁵³³. Sur les prétentions du Parlement, De Keersmaecker, président du Conseil, expose, par une lettre en date du 8 avril 1982, la position du Conseil en faveur du Parlement. Il y déclare que « le Conseil fait observer qu'il a déjà engagé la procédure de consultation du Parlement sur des propositions modifiées et qu'il continuera à agir de la sorte quand l'ensemble de la proposition aura été modifiée quant au fond »⁵³⁴. Le Parlement en est donc arrivé à noter en avril 1984 que, malgré la petite mention sur le fait que cela ne suffise pas pour obtenir « une pleine participation du Parlement au processus législatif », la reconsultation obligatoire est en général satisfaisante quand la proposition de départ est modifiée dans sa substance⁵³⁵. En janvier 1985, R. Formigoni exige l'extension de la reconsultation : « son avis doit également porter sur toutes les modifications qui influencent le processus de prise de décision communautaire »⁵³⁶. En septembre 1985, Christopher Prout, député anglais, demande que l'acte du Conseil au cas du non-respect d'une nouvelle consultation obligatoire soit nul. Cela constituant une forme substantielle, il n'est pas acceptable, estime-il, puisque le Parlement « représente les peuples de la Communauté »⁵³⁷. Le nouveau RIPE de 1986, suite à la mise en vigueur de l'AUE, renforce son droit de la reconsultation par la précision d'une nouvelle condition : la Commission retire sa proposition initiale pour la remplacer par un autre article. C'est une amélioration du RIPE, car l'ancien ne mentionne que le cas de modifications substantielles apportées par la Commission⁵³⁸.

Les réclamations du Parlement concernant la reconsultation sont partiellement

⁵³² Article 42 du RIPE (1981).

⁵³³ VAN MIERT K., *Rapport*, doc. 207, 1981, p. 21.

⁵³⁴ PASETTI BOMBARDELLA F., *art. cit.*, p. 25.

⁵³⁵ PRUVOT M.-J., *Rapport*, doc. 109, 1984, p. 27.

⁵³⁶ FORMIGONI R., *Rapport*, doc. 1343, 1984, p. 6.

⁵³⁷ PROUT Christopher, *Rapport fait au nom de la commission juridique sur les certains problèmes juridiques relatifs à la consultation du Parlement européen sur l'allègement de la TVA en faveur des agriculteurs allemands en compensation du démantèlement des MCM*, doc. 87, 1985, p. 6, 11-12.

⁵³⁸ PROUT C., « Problèmes d'actualité pour le Parlement », dans LOUIS J.-V. et WAELEBROECK D., *op. cit.*, p. 196-197.

acceptées et mises en place dans la procédure décisionnelle des Communautés. Or, vu le fait que son avis établi dans le cadre de la consultation ne pourrait avoir l'effet de portée substantielle »⁵³⁹, le Parlement souhaite ainsi d'autres solutions, autrement dit d'autres pouvoirs qui a une influence plus forte que le pouvoir de délibération et qui a donc un effet juridique.

⁵³⁹ Rapport Vedel, p. 30.

Chapitre III

Du pouvoir consultatif au pouvoir effectif

Les traités de Rome permettent au Parlement européen un rôle important, mais limité, ce qui conduira à sa déception. En effet, ses droits ne lui permettent pas d'obtenir un développement substantiel de ses pouvoirs, pas beaucoup plus que ceux de l'Assemblée commune de la CECA. Le pouvoir de délibération qu'il obtient pour la première fois est purement consultatif et reste ainsi trop souvent une simple formalité. Le pouvoir budgétaire, pourtant renforcé par rapport à l'Assemblée de la CECA, demeure également consultatif, donc symbolique. Pareil pour le pouvoir de contrôle sur l'organe exécutif, légèrement étendu par rapport à celui de la CECA, puisqu'il n'a jamais été mis en exécution. C'est pourquoi Joël Rideau, professeur de droit public, surnomme le Parlement « l'institution de contrôle », et non « l'institution législative » à l'image des parlements traditionnels nationaux⁵⁴⁰.

Le Parlement se heurte à de pouvoirs trop limités et veut renforcer ses compétences. Il se rend compte que son rôle est d'apporter « une contribution préliminaire à la définition des grandes lignes d'une politique communautaire nouvelle », mais pas à « d'actes définitifs »⁵⁴¹. Il déplore de n'avoir « pu hélas (...) les convaincre de la pertinence et de la valeur de ses idées » ; ce qui était inévitable puisqu'il « n'a qu'un pouvoir consultatif et n'était pas en mesure de contraindre les autres institutions à se rallier à ses vues »⁵⁴². En effet, le Parlement sait que, dans le cadre des pouvoirs attribués par les traités de Rome, il ne pourra jamais jouer un rôle qu'il rêvait. D'où les contestations contre les limitations des pouvoirs attribués par les traités de Rome et les revendications pour obtenir de nouveaux pouvoirs qui lui permettraient de participer de manière substantielle à la procédure décisionnelle des Communautés.

Alors, comment le Parlement a-t-il déployé ses contestations et ses revendications ? Et

⁵⁴⁰ RIDEAU Joël, CHEVALIER Roger-Michel, RAINAUD Jean-Marie et BALMOND Louis (ed.), *Droit institutionnel de l'Union et des communautés européennes*, Paris : LGDJ, 1974, p. 532-533.

⁵⁴¹ CAROSSINO A., *Rapport de la commission des transports sur la communication de la Commission au Conseil (doc. I-1349/82 – COM (83) 58 final) concernant l'évolution vers une politique commune des transports -transports terrestres*, doc. 1138, 1983, p. 11.

⁵⁴² SEEFELD H., *Rapport*, doc. 512, 1978, p. 37-38.

quels pouvoirs souhait-il acquérir ? Est-ce qu'il y a des questions particulières sur lesquelles a-t-il mis l'accent ? Avec quels moyens ? Y-a-t-il une période pendant laquelle son attention a été particulièrement importante ? Comme on vient de le constater dans le chapitre précédent, il se penche, d'abord et par priorité, sur le renforcement et l'amélioration du pouvoir de délibération. D'ailleurs, c'est celui-ci qu'il a privilégié pour mener à bien ses contestations et ses revendications, en faisant une pression sur le Conseil, la Commission et les États membres. Fondé sur les procédures de consultations obligatoire et facultative, et la délibération d'initiative, les demandes pour le renforcement des pouvoirs ainsi que les nouveaux sont présentées.

Dans le chapitre III, on a pour objectif d'examiner les demandes parlementaires pour obtenir l'accord des autres institutions sur l'attribution de nouveaux pouvoirs législatifs au Parlement. Ces pouvoirs sont distincts des pouvoirs consultatifs, tant que le Parlement a, dans ce cadre-là, l'habilité d'exercer une influence législative. Il demande l'élargissement des compétences parlementaires, la double lecture, le droit d'amendement, le droit de bloquer l'avis du Conseil, le droit de veto suspensif, le droit de se prononcer sur l'approbation en matière d'accords internationaux et d'instaurer une codécision dans laquelle la décision du Parlement porterait une même importance que celle du Conseil. Ces demandes sont déjà, même partiellement, pratiquées au sein du Parlement dans le cadre de la consultation facultative et de la délibération d'initiative. Elles sont mises en discussion dans le projet de l'AUE et obtenues en 1986, sauf la codécision, sur la forme de la procédure de coopération et l'avis conforme. Ces nouveaux pouvoirs qui ont dans la perspective juridique un effet réel et substantiel sont fondés sur les efforts du Parlement en la matière.

Il faut noter cependant que les revendications concernant la procédure de coopération, l'avis conforme et la codécision sont nettement moins nombreuses et moins vigoureuses que celles sur les pouvoirs purement consultatifs. Le Parlement préfère en effet plus s'intéresser à l'amélioration des pouvoirs que le renforcement des pouvoirs qui exige dans certains cas la révision des traités, difficiles à atteindre et susceptible d'entamer de l'opposition de la part des autres institutions et des États membres. En deuxième lieu, le Parlement met la priorité sur les politiques favorables à la meilleure structuration, dans le cadre de l'élection au suffrage universel direct. Dans cet objectif, minimiser les risques qui entraveraient les projets réclamés et préparés depuis longtemps.

En dépit de sa situation particulière, le Parlement cherche à instaurer de nouveaux

pouvoirs plus forts que son rôle consultatif. La procédure de coopération, un des acquis de l'AUE, a pour but d'« intégrer le Parlement européen dans la fonction législative communautaire sans altérer le droit d'initiative de la Commission ni affecter le pouvoir de décision du Conseil »⁵⁴³ (I).

La participation plus large, notamment à la décision communautaire en matière d'accords internationaux est de plus en plus revendiquée et obtient enfin le consentement du Conseil et de la Commission. Malgré certaines déclarations ou accords communs, le rôle législatif du Parlement en la matière n'est reconnu que par l'AUE qui établit l'avis conforme (II).

Il faut remarquer que l'attitude du Parlement est plus modeste vis-à-vis de la création des pouvoirs équivalents à ceux du Conseil, par exemple en matière de la codécision. Pourtant, encouragé par les soutiens du Conseil européen et des autres institutions, la décision ainsi que le renforcement de ses compétences font partie des revendications parlementaires (III).

I. La procédure de coopération

Mise en place par l'AUE, la procédure de coopération améliore l'équilibre institutionnel. Dans le cadre de l'AUE, après que la Commission présente une proposition, le Parlement émet un avis et le Conseil adopte à la majorité qualifiée une position commune. Si le Parlement présente dans la première lecture un avis favorable à la proposition de la Commission, le Conseil la décide de manière définitive. Si le Parlement la rejette, le Conseil ne peut décider qu'à l'unanimité. Dans le cas où le Parlement présente les amendements, la Commission les met en examen. Si elle les retient, le Conseil se prononce sur l'ensemble à la majorité qualifiée. Dans le cas où la Commission ne les reprend pas, le Conseil ne peut les prendre qu'à l'unanimité.

Dans le nouveau système de l'AUE, le Parlement peut jouer le rôle de « troisième élément de cet équilibre », alors qu'avant l'AUE, le système était celui de « binôme Commission-Conseil »⁵⁴⁴. En ce qui concerne la réforme des rapports interinstitutionnels,

⁵⁴³ QUINTY Danièle et JOLY Gilles, « Le rôle des parlements européens et nationaux dans la fonction législative », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n° 2, 1991, p. 393-436.

⁵⁴⁴ *Ibid.*, p. 403, 405.

Claude Blumann, professeur de droit européen, prétend que, depuis la mise en vigueur de l'AUE, la Commission perd son poids alors que le Conseil « conserve l'intégralité de son pouvoir de décision finale »⁵⁴⁵. Vu que le Parlement peut avoir, après la première lecture et avant la deuxième, la possibilité d'exercer une influence sur la Commission en renforçant le rôle de « navette » avec la Commission⁵⁴⁶, il se peut que celle-ci perde une partie de son indépendance. Or, le Conseil aussi pourrait se heurter au blocage du Parlement dans le cas où celui-ci saisit son droit de rejet de la position commune. Ce rejet éventuel pourrait apporter, même de manière incomplète, l'effet du droit de veto, autrement dit le « pouvoir négatif »⁵⁴⁷ qui pourrait avoir comme conséquence de ralentir la procédure décisionnelle. De toute façon, c'est le Parlement qui obtient, dans la procédure modifiée par la procédure de coopération, une position plus avantageuse qu'auparavant.

Les particularités de cette « procédure complexe »⁵⁴⁸ sont la double lecture, composée du droit d'amendement et du droit de refuser la position du Conseil. La procédure de coopération est le résultat obtenu du long et pénible effort antérieur du Parlement que l'on vient d'observer dans le chapitre précédent. Dans cette nouvelle procédure, le Parlement voit réaliser ses revendications : l'élargissement de la portée de ses pouvoirs ; le droit d'amendements ; la reconsultation dans les conditions particulières ; et même un droit de veto suspensif.

En premier, ses demandes sur l'élargissement du champ d'application de sa compétence consultative sont partiellement acceptées. Le Parlement jouit de pouvoir participer à la procédure décisionnelle dans les domaines suivants : le marché unique européen (article 100A), la politique sociale (Titre III, 3^e partie), la cohésion économique et sociale (Titre V, troisième partie), la recherche et le développement technique (Titre VI, 3^e partie), et, pour les domaines anciens du droit communautaire, l'interdiction des discriminations fondées sur la nationalité (article 7, traité de la CEE), la libre circulation des travailleurs (article 49), le droit d'établissement et la libre prestation de services (articles 54, 56, 57)⁵⁴⁹. Néanmoins, certains domaines tels que l'harmonisation fiscale et la politique de

⁵⁴⁵ BLUMANN Claude, *op. cit.*, p. 60.

⁵⁴⁶ NOËL Emile, « Le Parlement face à la Commission », dans LOUIS J.-V. et WAELBROECK D., *op. cit.*, p. 117.

⁵⁴⁷ BIEBER R., PANTALIS J. et SCHOO J., « Implications of the Single Act for the European Parliament », *Common Market Law Review*, vol. 23, 1986, p. 779.

⁵⁴⁸ *Ibid.*

⁵⁴⁹ BLUMANN Claude, *op. cit.*, p. 60-61.

l'environnement auxquels le Parlement s'intéresse et les trois domaines sensibles dont la fiscalité, la libre circulation des personnes, et les droits et intérêts des travailleurs salariés (article 100A, §2) restent hors de sa portée⁵⁵⁰.

Le Parlement peut dans les domaines exposés ci-dessus déposer des amendements. S'il souhaite n'accepter pas les amendements du Parlement, le Conseil ne peut décider qu'à la majorité qualifiée, si la Commission l'accepte. Or, pratiquement depuis la fin des années 60, le Parlement avait déjà l'habitude à les présenter des amendements sur le règlement proposé par la Commission. Bien évidemment, le droit d'amendement accordé par l'AUE est distinct des amendements que le Parlement présentait dans le cadre de la procédure de consultation qui n'avait pas de caractère obligatoire et donc n'obligeait pas la Commission, ni le Conseil. Le Parlement présentait quasi systématiquement les modifications sur les règlements proposés, espérant que la Commission accepte, sur la base de l'article 149 de la CEE, par sa propre volonté de modifier sa proposition initiale. C'est pourquoi il prend la coutume d'y insère la phrase par laquelle il demandait à ses commissions de « contrôler attentivement si la Commission des Communautés européennes modifie sa proposition conformément aux modifications apportées par le Parlement européen et, le cas échéant, à lui faire rapport à ce sujet ».

Par surcroît, malgré l'absence de l'obligation des traités, la Commission commençait à accepter certains amendements parlementaires. Le Parlement note à son tour que « la Commission prend position sur les amendements votés par le Parlement européen et signale qu'elle a repris l'essentiel de ceux-ci »⁵⁵¹. Certes, cela ne concernait qu'une minorité de cas, mais cela conduisait de manière importante à renforcer le droit d'amendement du Parlement. Dans les années 70, cette pratique que les amendements du Parlement sont acceptés par la Commission s'applique également à la conclusion des accords interinstitutionnels. La Commission a promis d'informer au Parlement de la suite à ses amendements, notamment des motifs des actes du Conseil et de la Commission⁵⁵². Ensuite, le Parlement a confirmé sa volonté par les modifications de son règlement de 1981 et de 1986. Les amendements du Parlement montrent la capacité d'infléchir les textes de la Commission dans la direction du

⁵⁵⁰ *Ibid.*

⁵⁵¹ DEWULF M., *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc.72/70) relative à un règlement fixant l'aide pour le lin et le chanvre pour la campagne de commercialisation 1970-1971*, doc. 82, 1970, p. 5.

⁵⁵² PICHERAL Caroline, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Collection Universités-Droit, Paris : Ellipses, 2006, p. 167.

Parlement, comme par exemple la proposition relative à la recherche médicale au sujet de laquelle le Parlement a changé profondément le contenu des textes en question⁵⁵³ : la portée du droit d'amendement n'est donc pas négligeable. Basé sur la coutume interinstitutionnelle mise en pratique depuis les années 70, le droit d'amendements du Parlement attribué par l'AUE est pour la première fois officiellement mis en œuvre, un an après l'entrée en vigueur de l'AUE⁵⁵⁴.

Le veto suspensif est une des particularités la plus importante résultant de la procédure de coopération. Au cas où le Parlement rejette la position commune à la deuxième lecture, le Conseil doit obtenir l'unanimité pour l'adopter définitive sans tenir compte des avis du Parlement. Cela signifie que le Parlement est capable d'exercer une sorte de pouvoir législatif dans la décision des Communautés. Bien évidemment, le droit de veto suspensif était déjà revendiqué non seulement par le Parlement, mais aussi par les autres institutions. Mais, sa revendication concernant le droit de veto ne demeure pas active et réservée par rapport aux revendications concernant la procédure de consultation parce qu'elle risque, avec ses effets directs et immédiats, aux yeux du Conseil et de la Commission, de porter atteinte aux compétences des autres institutions.

Le plus intéressant dans cette affaire est que la revendication en la matière a été entamée par la Commission, et non par le Parlement. La Commission décide, en juillet 1971, de constituer un groupe *ad hoc* chargé d'examiner l'ensemble des problèmes liés à l'accroissement des compétences du Parlement. Le droit de veto suspensif en faveur du Parlement est traité dans le rapport Vedel, présenté en mars 1972, dont l'un des objectifs est de renforcer la compétence du Parlement : « le rôle consultatif renforcé consistant en un veto suspensif » devrait être offert au Parlement⁵⁵⁵. Quatre mois plus tard, Josef Müller, député allemand, présente au sein du Parlement un avis à l'occasion de la conférence au sommet des chefs d'État ou de gouvernement. Il juge nécessaire de prévenir « l'effet suspensif du rejet d'une proposition par le Parlement (par exemple, en cas de rejet à deux reprises successives par le Parlement, le blocage d'un projet pendant une période d'au moins six mois) »⁵⁵⁶. Ce rapport reste sans suite de la part des autres institutions. Reprenant ensuite

⁵⁵³ QUINTY D. et JOLY G., *art. cit.*, p. 411.

⁵⁵⁴ GRAZIANI Antonio, *Rapport fait au nom de la commission institutionnelle sur les résultats obtenus par l'application de l'Acte unique*, doc. 176, 1988.

⁵⁵⁵ Rapport Vedel, p. 43.

⁵⁵⁶ MÜLLER J., *Rapport*, doc. 73, 1972, p. 7.

l'argument du rapport Vedel sur ce sujet, K. Van Miert et K. Hänsch estiment, en juillet 1981, autrement dit un moment où la discussion sur l'UE est relancée par le projet germano-italien, que le veto suspensif du Parlement apporterait d'autres conséquences positives en faveur du Parlement, la seconde délibération ou la deuxième lecture par exemple. Les députés belge et allemand voient déjà l'utilité de la procédure de coopération, basée sur la deuxième lecture et le veto suspensif. Depuis lors, le veto suspensif est discuté comme un élément primordial de la nouvelle procédure et il sera accepté par l'AUE. Ce droit n'est mis en application que le 19 octobre 1988, plus d'un an après l'entrée en vigueur de l'AUE, au moment où le Parlement rejette en seconde lecture la position commune du Conseil⁵⁵⁷.

Les revendications du Parlement concernant l'élargissement du champ d'application de ses pouvoirs, du droit d'amendement et du droit de refuser la position du Conseil sont satisfaites par l'entrée en vigueur de l'AUE. Il y a pourtant eu une déception au sein du Parlement qui présente, le 8 octobre 1986, le bilan de l'AUE. E. Blumenfeld estime que « la procédure de coopération (...) se borne à donner au Parlement européen la possibilité d'exercer dans un nombre limité de domaines législatifs communautaire une certaine influence » et devrait être étendue « aux domaines qui ont des conséquences majeures pour l'activité de la Communauté européenne et de ses États membres »⁵⁵⁸. Ainsi, le Parlement « reste de loin le partenaire le plus faible ». Son autorité législative demeure en effet « conditionnelle », puisqu'elle dépend de l'attitude du Conseil et de la commission⁵⁵⁹. Sa compétence législative demeure pour cette raison « encore plus déséquilibrée »⁵⁶⁰.

En général, étant donné qu'il y a eu, durant les quatre premières années après la mise en vigueur de l'AUE, un seul avis du Parlement établi dans la procédure de coopération est rejeté par le Conseil, les avis du Parlement sont mieux respectés par le Conseil et la Commission. Pour le reste, soit le Conseil n'a pas pu trouver l'unanimité, soit la Commission a retiré la proposition⁵⁶¹.

De toute façon, si la procédure de coopération demeure un pouvoir imparfait, l'avis conforme, créé également par l'AUE, est un pouvoir législatif substantiel dans lequel le Parlement peut jouir d'un pouvoir de décision.

⁵⁵⁷ DEBARD Thierry et ALIBERT Christiane, « Le droit communautaire en 1988 », *Actualité juridique droit administratif*, avril 1989, n° 4, p. 222.

⁵⁵⁸ BLUMENFELD E. B., *Rapport*, doc. 103, 1986, p. 6-7.

⁵⁵⁹ BIEBER R., PANTALIS J. et SCHOO J., *art. cit.*, p. 791.

⁵⁶⁰ NOËL Emile, *art. cit.*, p. 117.

⁵⁶¹ CORBETT R., *op. cit.*, p. 263-266.

II. L'avis conforme

Les relations extérieures avec les pays tiers ou les institutions internationales constituent un des domaines qui suscite un grand intérêt de la part du Parlement. Depuis sa création, celui-ci est habilité, conformément au traité de la CEE, à donner son avis par la procédure de consultation sur deux types de questions qui sont les suivantes.

« Article 228

1. Dans les cas où les dispositions du présent traité prévoient la conclusion d'accords entre la Communauté et un ou plusieurs États ou une organisation internationale, ces accords sont négociés par la Commission. Sous réserve des compétences reconnues à la Commission dans ce domaine, ils sont conclus par le Conseil, après consultation de l'Assemblée dans les cas prévus au présent traité.

Article 238

La Communauté peut conclure avec un État tiers, une union d'États ou une organisation internationale, des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières. Ces accords sont conclus par le Conseil agissant à l'unanimité et après consultation de l'Assemblée ».

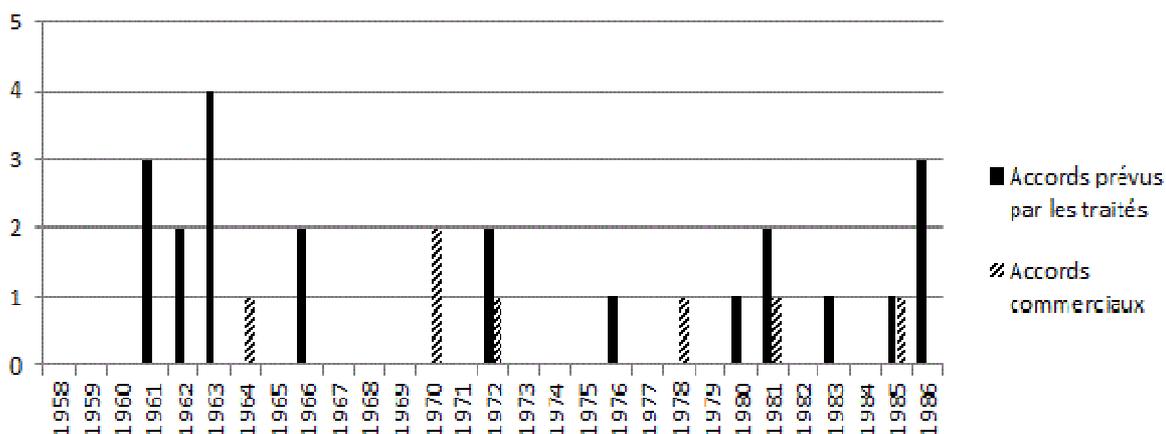
Selon ces traités, le pouvoir d'intervention du Parlement en la matière était limité. Seul l'article 238 précise la question qui exige la consultation du Parlement, tandis que les autres articles, comme l'article 228, ne détaillent pas les domaines auxquels le Parlement pourra participer. Et, l'intervention au cours de négociation par la présentation d'un avis lui est également interdite. C'est sur ce point qu'il y a une divergence entre le Parlement et le Conseil. Le Parlement cherche « l'information plus précoce, plus régulière et plus complète des commissions parlementaires, ainsi qu'une consultation plus formelle *avant* la signature de l'accord, demandant ainsi le droit d'influer sur les négociations »⁵⁶². Et, considérant « insatisfaisants » ses pouvoirs existants sur les accords d'association, les accords commerciaux et économiques, le Parlement demande ainsi des pouvoirs en matière de « ratification », c'est-à-dire le pouvoir de codécision⁵⁶³.

Mais, le Conseil ne consent pas à ceux que le Parlement demande. En outre, le Parlement reste en gros réservé et modeste dans l'attitude revendicative si l'on la compare à

⁵⁶² LOUIS J.-V. et DONY Marianne, *Le droit de la CE et de l'Union européenne, Les relations extérieures*, Commentaire Mégret, vol. 12, Bruxelles : Édition de l'Université de Bruxelles, 2005, p. 97.

⁵⁶³ NICOLL William, « Les procédures Luns/Westerterp pour l'information du Parlement européen », *Revue du Marche Commun*, n° 300, 1986, p. 475.

son attitude concernant les autres domaines des compétences consultatives, voire par rapport aux autres institutions dont le Conseil et la Commission qui essaient de développer ses pouvoirs en la matière.



Graphique 25) Les contestations et les revendications parlementaires à propos de ses compétences en les accords internationaux.

Abréviation) Accords prévus par les traités : les revendications concernant les accords internationaux pour lesquels la consultation du Parlement est exigée, Accords commerciaux : les revendications concernant les accords commerciaux avec les pays tiers pour lesquels la consultation du Parlement n'est pas prévue.

Source) Les résolutions avec rapports adoptées (1958-1986).

Objectif) Pour observer les contestations sur la violation des traités par le Conseil en la matière et les revendications pour l'extension de cette compétence.

Contribution) Ces revendications sont nombreuses dans les 60 quand la conclusion des accords d'associations est également fréquente et dans les années 80 quand la révision des traités est en discussions.

Le graphique 25 montre l'évolution de contestations du Parlement sur son impuissance à propos de la conclusion des accords internationaux et les revendications pour les compétences étendues en la matière. Les mécontentements du Parlement concernent la violation par le Conseil du traité. Il s'agit soit le cas où simplement le Conseil ne consulte pas le Parlement contrairement aux traités, soit le cas où il prend la décision sans attendre jusque quand le Parlement passe son avis. D'autre part, le Parlement souhaite que la consultation sur les accords internationaux soit élargie vers les accords commerciaux.

En ce qui concerne la conséquence apportée par cette analyse, on peut constater d'abord que les revendications en la matière du Parlement ne sont pas aussi nombreuses que celles sur les autres questions que l'on vient de voir. Ensuite, il faut pourtant noter qu'il y a eu deux périodes distinctes : le début des années 60 et le milieu des années 80. La première

période a été marquée par les discussions sur les premiers accords d'association pour lesquels le Parlement souhaitait s'engager de manière active ; la deuxième par la discussion sur le projet de l'AUE dans laquelle il revendiquait le renforcement de ce pouvoir. Si les contestations du Parlement en la matière ont été relativement moins nombreuses dans les années 70, la raison en est dans l'introduction des nouvelles procédures de Luns I et de Luns II/ Westerterp en 1973 par laquelle plusieurs demandes du Parlement ont été enfin acceptées par le Conseil.

La première période est entamée par la négociation sur l'accord international avec la Grèce. Le Conseil a procédé à la signature de l'accord le 9 juillet 1961. Cette procédure a provoqué le mécontentement du Parlement : le contenu de l'accord ne lui a pas été communiqué et le Conseil n'a pas attendu l'avis du Parlement, contrairement à l'article 238 du traité de la CEE. Le Parlement s'est élevé en septembre 1961 contre « cette violation du traité », avertissant de ce qu'il ne veut plus être placé à l'avenir dans une pareille situation⁵⁶⁴. Puis, le Parlement a demandé à l'avance d'être régulièrement informé dans la forme la plus appropriée et d'être consulté pour la conclusion des accords d'association et des accords spéciaux⁵⁶⁵. Lors de la discussion sur le projet de traité de l'Union des peuples d'Europe, présenté par Fouchet, le Parlement a rappelé son souhait de participer à l'approbation des traités internationaux que cette nouvelle Union serait amenée à conclure⁵⁶⁶. Ces avis du Parlement n'ont pas été acceptés par le Conseil, mais le fait que le Parlement ait pris ses précautions à propos de cette question est significatif.

Le rapport de H. Furler concrétise, en juin 1963, la position générale du Parlement sur son pouvoir de participation lors de la signature des traités avec les pays tiers. Il développe son raisonnement sur trois aspects. D'abord, il insiste pour que, concernant les traités d'associations qui exigent la consultation obligatoire conformément au traité, le Parlement doive être consulté avant la prise de décision définitive, et qu'il soit utile de renforcer l'information du Parlement même pendant les négociations⁵⁶⁷. Il exige également que « les accords internationaux de la Communauté devraient être soumis à la ratification du

⁵⁶⁴ BATTISTA E., *Rapport présenté au nom de la commission temporaire spéciale pour l'association de la Grèce à la Communauté économique européenne sur la procédure adoptée pour la conclusion de l'accord d'association de la Grèce à la Commission économique européenne*, doc. 61, 1961, p. 1-3, 7.

⁵⁶⁵ GOES VAN NATERS V. D., *Rapport fait au nom de la commission politique sur la procédure à suivre pour la conclusion des accords d'adhésion*, doc. 75, 1961, p. 2, 4.

⁵⁶⁶ PLEVEN René, *Rapport fait au nom de la commission politique sur les recommandations à présenter à l'Assemblée sur le projet de traité établissant une Union des peuples d'Europe*, doc. 110, 1961, p. 3.

⁵⁶⁷ FURLER H., *Rapport*, doc. 31, 1963, p. 18.

Parlement européen », ce qui est similaire à l'avis conforme d'aujourd'hui, espérant que le Parlement pourra exercer certaine influence au cas des échanges de vues avec les exécutifs et la présentation des rapports au Conseil : et présenter ses avis par la procédure de consultation facultative pour les autres accords internationaux⁵⁶⁸.

Lors de la conclusion de la convention d'association avec les États africains et malgache, le Parlement rencontre, en septembre 1963, le même problème que ce qu'il a eu lors de la conclusion de l'accord avec la Grèce. Le Parlement s'attend à être consulté avant la signature de la convention, mais n'est consulté par le Conseil qu'après la signature de la nouvelle convention, c'est-à-dire l'adoption définitive de son texte par toutes les parties contractantes⁵⁶⁹. Il souhaite pourtant éviter de retarder la mise en vigueur de la convention⁵⁷⁰. Il en a été de même concernant l'accord d'association avec la Turquie. F. Dehousse conteste en novembre 1963 qu'« au mépris de l'article 238 du traité instituant la Communauté économique européenne, le Conseil de ministres n'ait consulté le Parlement qu'après la signature de l'accord », donc que « l'avis du Parlement perd toute efficacité, puisqu'il ne pourra pratiquement plus influencer sur le résultat des négociations »⁵⁷¹. Il déclare donc que le Parlement « n'est plus disposé à accepter cette procédure pour les futurs accords d'association »⁵⁷².

En réponse aux contestations du Parlement, le Conseil joue un double jeu. Parfois, il s'y oppose pour plusieurs raisons : la notion de signature n'est pas précisée dans le traité, alors que l'article concerné ne mentionne que la conclusion de l'acte : l'acte international ne peut pas être assimilé à un acte interne de la Communauté⁵⁷³. Toutefois, le Conseil accorde au Parlement en 1960 une faveur selon laquelle la consultation de l'Assemblée doit être

⁵⁶⁸ *Ibid*, p. 18, 25.

⁵⁶⁹ THORN G., *Rapport fait au nom de la commission pour la coopération avec des pays en voie de développement sur la convention d'association entre la Communauté économique européenne et les États africains et malgache associés à cette Communauté et les documents annexés (doc. 59-II)*, doc. 65, 1963, p. 2-3. ; HAHN Karl, *Rapport fait au nom de la commission pour la coopération avec des pays en voie de développement sur les accords internes de la Communauté économique européenne relatifs à la convention d'association entre la Communauté économique européenne et les États africains et malgache associés à la Communauté*, doc. 67, 1963, p. 2-5.

⁵⁷⁰ THORN G., *Rapport*, doc. 65, 1963, p. 3.

⁵⁷¹ DEHOUSSE F., *Rapport fait au nom de la commission politique sur l'accord (doc. 91) créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie et documents annexés*, doc. 94, 1963, p. 11.

⁵⁷² *Ibid*.

⁵⁷³ LOUIS J.-V. et BRÜCKNER P., *Les relations extérieures*, in *Commentaire Mégret, Le droit de la Communauté économique européenne*, vol. 12, 1^{er} édition, Bruxelles : Édition de l'Université de Bruxelles, 1980, p. 40-41.

étendue à la conclusion d'associations⁵⁷⁴. Mais cette concession est limitée. En effet, cette décision est déjà, même partiellement, imposée par les traités, mais, ne s'applique pas à d'autres types d'accords internationaux. La nouvelle décision contribue à réduire la divergence avec les institutions : la procédure Luns/Westerterp. Le 25 février 1964, le Conseil crée la procédure Luns selon laquelle la participation du Parlement se déroule en trois étapes. Avant le début des négociations, le Parlement a la possibilité d'ouvrir un débat en séance plénière. Durant les négociations, il peut maintenir des contacts étroits avec la Commission. À la fin des négociations et avant la signature, il reçoit l'information confidentielle et officielle transférée par le Conseil. Ces mesures ont pour objectif de permettre au Parlement d'intervenir à plusieurs étapes des accords internationaux. Mais, vu que la première étape de la procédure Luns de 1964 n'est que facultative, en raison des traités, et que ces mesures ne concernent que l'amélioration de la transmission d'informations en faveur du Parlement, et non la consultation, la lacune y persiste.

L'accord d'association entre la CEE et le Nigéria en fait la première expérience. Étant donné que le Conseil méprise l'article 238 du traité qui, à ses yeux, a du caractère formaliste et restrictif, le Parlement souhaite à la place un échange de vues avant la signature des accords d'association⁵⁷⁵. Le souhait du Parlement est accepté par le Conseil et appliquée, pour la première fois concernant l'accord d'association. Le Parlement estime, en novembre 1966, qu'il s'agit d'« un premier pas dans la bonne voie », contestant toutefois que l'information officielle soit transférée au Parlement après l'adoption par le Conseil⁵⁷⁶. La mise en place de la procédure Luns est appréciée par J. Illerhaus qui la considère, en 1966, comme « un petit progrès »⁵⁷⁷. Un progrès, parce, les commissions parlementaires sont informées des négociations par un représentant du Conseil. Mais, un petit progrès, parce que l'information officielle est donné au Parlement après l'adoption du Conseil⁵⁷⁸. La contestation demeure en raison de l'absence de la consultation parlementaire avant la signature⁵⁷⁹. Dans ce contexte, H. Furler insiste en 1969 pour qu' « en ce qui concerne la conclusion des accords internationaux de toute nature, le Parlement demande un pouvoir de

⁵⁷⁴ Conseil de ministres, « Déclaration », p. 14-20.

⁵⁷⁵ LINO MORO Gérolamo, *Rapport présenté au nom de la commission pour la coopération avec des pays en voie de développement sur l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la république du Nigéria et les documents annexes, doc. 113*), doc. 134, 1966, p. 3.

⁵⁷⁶ *Ibid.*

⁵⁷⁷ ILLERHAUS J., *Rapport*, doc. 118, 1966, p. 10.

⁵⁷⁸ *Ibid.*, p. 3.

⁵⁷⁹ STROBEL K., *Rapport*, doc. 110, 1966, p. 48-49.

ratification, ce qui signifie qu'il devra être consulté par la Commission et le Conseil, au plus tard sur la base du texte paraphé »⁵⁸⁰.

Tout au long des années 70, restant quasi muet sur ces questions, surtout sur les accords d'association, le Parlement n'émet que deux revendications. Ce n'est pas parce que les Communautés ne s'intéressent pas aux relations extérieures : elles cherchent à négocier et à conclure des accords avec plusieurs pays dont la Tunisie, les États africains et malgache, l'Île Maurice, Chypre, la Turquie et le Maroc. La contestation est moins vive parce que les demandes du Parlement d'être mieux informé et d'être consulté sont progressivement acceptées, notamment par la mise en œuvre des procédures Luns I en 1964, par la décision interne qui n'est pas publiée dans le JOCE.

Face aux revendications du Parlement, le Conseil crée, le 15 octobre 1973, la procédure Luns II/ Westerterp, nouvelle décision qui a emprunté le nom du président du Conseil, dans le prolongement de la procédure la procédure Luns. Cette nouvelle procédure permet au Parlement d'obtenir que son assentiment devienne obligatoire pour la conclusion des accords d'association. Pour les accords commerciaux, le Parlement est informé de la directive de négociation qui ouvre la négociation avec les pays tiers, d'être tenu au courant par la Commission tout au long de la négociation et d'avoir le droit de présenter son avis sur les accords après la signature, mais avant la conclusion. Pour les accords économiques, il doit être consulté. Mais, sauf les accords d'association, ses avis ne sont pas obligatoires de sorte que le Parlement ne peut s'exprimer que dans le cadre de la consultation facultative⁵⁸¹.

Néanmoins, la Commission présente un commentaire qu'en dépit de ces progrès, il est encore loin du fait que le Parlement n'a pas toujours exploité « toutes les possibilités offertes par ces procédures »⁵⁸². Ce qui a provoqué le mécontentement du Parlement. C'est la raison pour laquelle la Commission soutient la revendication du Parlement concernant l'extension de cette compétence aux « autres accords de la Communautés »⁵⁸³.

Il en va de même pour les accords d'adhésion. Durant les années 60, le Parlement ne revendique pas le droit d'intervenir dans ce domaine. En octobre 1961, V. D. Goes van

⁵⁸⁰ FURLER H., *Rapport fait au nom de la commission politique sur l'extension des pouvoirs du Parlement européen, notamment dans le domaine budgétaire*, doc. 102, 1969, p. 4.

⁵⁸¹ NICOLL W., « Les procédures Luns/Westerterp pour l'information du Parlement européen », *art. cit.*, p. 475-476.

⁵⁸² Commission européenne, « Le système institutionnel de la Communauté : Un équilibre à rétablir », *Bull CE*, Supplément 3/82, p. 12, 19-22.

⁵⁸³ *Ibid.*

Naters a demandé d'être consulté sur la révision des traités, sur les accords spéciaux, et les accords d'association, mais pas sur l'adhésion des nouveaux États membres. Au lieu de cela, il consent à laisser cette question au Conseil et à la Commission⁵⁸⁴. Le Parlement se satisfait de l'information communiquée par la Commission et de la présentation de son avis par sa propre initiative sur la demande de l'adhésion de la Grande-Bretagne⁵⁸⁵. C'est à la fin des années 60, quand les adhésions de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège sont mises en examen que le Parlement émet une revendication. Il demande d'abord d'être informé⁵⁸⁶, mais aussi de reconnaître « de plus amples pouvoirs d'initiative, de décision et de contrôle au Parlement »⁵⁸⁷. Cela peut paraître normal, puisque les traités ne prévoient pas la consultation du Parlement. Mais, on ne peut pas nier que l'attitude du Parlement sur ce point manque d'énergie comparé à celle qu'il déplore.

À l'opposé de l'attitude frileuse du Parlement, la Commission et le Conseil sont plus entreprenants. Le renforcement du pouvoir budgétaire du Parlement en 1970 et les sommets des chefs d'État créent une ambiance favorable au Parlement. Il en résultera le rapport Vedel. Le 25 mars 1972, G. Vedel présente, dans le rapport que la Commission lui avait confié, sa position sur les accords internationaux ainsi que sur l'adhésion d'un nouvel État.

« L'intervention du Parlement par voie de ratification dans les accords conclus par la Communauté avec des personnes du droit international est conforme aux données du droit constitutionnel des États membres qui veulent que les accords internationaux conclus par les organes gouvernementaux soient d'une manière ou d'une autre approuvés par les Assemblées élues. (...) On remarquera que, parmi les accords internationaux qui seraient ainsi soumis à la ratification du Parlement européen, figureraient les accords d'association visés par les articles 238 CEE et 206 CEE.

Enfin, l'entrée de nouveaux membres dans la Communauté touche à la fois au pouvoir constituant et aux accords internationaux, ce qui justifie l'intervention du Parlement dans la procédure des articles 237 CEE, 205 CEEA, 98 CECA, non seulement à titre consultatif, mais pour l'assentiment à la décision unanime du Conseil en faveur de l'admission »⁵⁸⁸.

S'appuyant sur le rapport Vedel, la Commission montre sa volonté de renforcer

⁵⁸⁴ GOES VAN NATERS V. D., *Rapport*, doc. 75, 1961, p. 2.

⁵⁸⁵ Par exemple, BLAISSE P. A., *Rapport complémentaire fait au nom de la commission du commerce extérieur sur les aspects commerciaux et économiques de la demande d'adhésion du Royaume-Uni aux Communautés européennes*, doc. 35, 1962. ; GOES VAN NATERS V. D., *Rapport*, doc. 24, 1962.

⁵⁸⁶ SCELBA Mario, *Rapport fait au nom de la commission politique sur les décisions du Conseil des Communautés du 19 décembre 1967 relatives aux demandes d'adhésion du Royaume-Uni et d'autres pays européens*, doc. 175, 1967, p. 3.

⁵⁸⁷ RADOUX Lucien, *Rapport fait au nom de la commission politique sur le Traité relatif à l'adhésion aux Communautés européennes du Royaume du Danemark, de l'Irlande, du Royaume de Norvège et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*, doc. 11, 1972, p. 6.

⁵⁸⁸ Rapport Vedel, p. 39.

l'intervention du Parlement dans les accords internationaux, surtout dans la ratification de l'adhésion d'un nouveau membre. L'attitude du Conseil a conduit à accélérer cette évolution.

Soutenu par ces institutions, le Parlement met l'accent sur son désir d'obtenir un pouvoir de ratification. Il demande en juillet 1972 « l'introduction d'un droit d'approbation du Parlement en cas de modification des traités, d'application de l'article 235 du Traité C.E.E., de conclusion de traités et accords internationaux et d'adhésion de nouveaux membres, afin de donner une légitimation renforcée à ces actes »⁵⁸⁹. Puis P. Kirk prétend en 1978 que le Parlement doit être consulté sur l'accord d'association avant la signature⁵⁹⁰. Mais, ces revendications n'outrepassent pas celles que soutenait par la Commission. Il en va de même concernant un traité d'adhésion. E. Blumenfeld charge la commission politique de présenter des propositions sur « la participation du Parlement européen aux procédures de ratification des traités d'adhésion »⁵⁹¹. Mais il n'est pas allé jusqu'à demander un droit, et sa revendication en reste au droit d'être consulté sur les répercussions que l'adhésion des nouveaux États à la Communauté apportera concernant le nombre des parlementaires et les conditions de travail du Parlement.

Dans les années 80, quand le projet de l'AUE est en discussion, la revendication du Parlement devient plus forte. K. Hänsch demande, en juillet 1981, que le Conseil « étende à tous les accords conclus » « la consultation que l'article 228 du traité instituant la CEE ne prévoit que dans certains cas »⁵⁹². En février 1982, E. Blumenfeld présente une revendication plus avancée qu'auparavant. Plus avancée, parce que c'est la première fois que le Parlement revendique un pouvoir semblable à l'avis conforme qui sera mis en vigueur par l'AUE. Il met l'accent sur l'exigence que « le Conseil doit accepter de ne pas signer ni conclure d'accord si le Parlement le rejette et tout projet d'accord contiendra une clause dans ce sens »⁵⁹³. Sur les accords avec les États tiers et les groupes d'États et la ratification de traités d'adhésion, E. Blumenfeld demande la transmission au Parlement de l'information régulière et complète durant la négociation, la mise en œuvre de la consultation avant la

⁵⁸⁹ MÜLLER J., *Rapport*, doc. 73, 1972, p. 7.

⁵⁹⁰ KIRK Peter, « Rapport sur les pouvoirs du Parlement européen », dans REAY H. M., *Rapport*, doc. 148, 1978, p. 48-49.

⁵⁹¹ BLUMENFELD E. B., *Rapport fait au nom de la commission politique sur les aspects institutionnels de l'adhésion de la Grèce à la Communauté européenne*, doc. 49, 1980, p. 6.

⁵⁹² HÄNSCH K., *Rapport* doc. 216, 1981, p. 7.

⁵⁹³ BLUMENFELD E. B., *Rapport fait au nom de la commission politique sur le rôle du Parlement européen dans la négociation et la ratification de traités d'adhésion et d'autres et accords conclus entre la Communauté européenne et des pays tiers*, doc. 685, 1981, p. 5-6.

conclusion des accords, et surtout un pouvoir de ratification.

Aux revendications du Parlement, la Commission et le Conseil sont en général favorables. Lors du débat du 16 avril 1980, Roy Jenkins demande que le Parlement ait aussi son rôle à jouer dès le premier stade des négociations et que l'on organise l'équivalent d'un débat de ratification parallèlement à ceux des parlements nationaux des États membres⁵⁹⁴. En mai 1982, la Commission confirme dans sa communication que le Parlement sera consulté sur tous les accords internationaux, espérant que cette initiative lui permettra de disposer d'une procédure analogue à celui des parlements nationaux qui ratifient les conventions internationales⁵⁹⁵. Le Conseil, lui aussi, se met à consulter le Parlement, conformément à la déclaration solennelle de Stuttgart sur les CE.

« 2.3.7. (...) l'opinion du Parlement européen est recueillie avant :

- la conclusion d'autres accords internationaux d'importance significative conclus par la Communauté ;
- l'adhésion d'un État à la Communauté européenne.

Les procédures existantes pour l'information confidentielle et officieuse du Parlement européen sur l'état d'avancement des négociations sont étendues, en tenant compte des nécessités d'urgence, à tous les accords internationaux d'importance significative conclus par les Communautés »⁵⁹⁶.

Le Conseil européen en est du même avis. Le rapport confié par le Conseil européen et dirigé par Comité *ad hoc* pour les questions institutionnelles, dit Rapport Dooge, confirme en 1985 que « les accords d'association et d'adhésion négociés par l'Union seront également soumis à l'approbation du Parlement européen »⁵⁹⁷.

Se donnant des airs de « position unique pour représenter les intérêts européens dans les pays tiers »⁵⁹⁸, le Parlement est enfin consulté, le 16 avril 1985, grâce à la déclaration de Stuttgart, par le Conseil sur la conclusion de négociations d'adhésion avec l'Espagne et le Portugal⁵⁹⁹. Il reconferme que cette nouvelle procédure est « non seulement le droit, mais aussi le devoir politique de se prononcer, au nom des citoyens de cette Communauté, sur la

⁵⁹⁴ « Discours de Roy Jenkins », n° 1-255.

⁵⁹⁵ COM (82) 276 final du 27 mai 1982. Voir en particulier p. 3, paragraphe 2 a), points i) et ii).

⁵⁹⁶ *Déclaration de Stuttgart*, le 19 juin 1983, p. 28.

⁵⁹⁷ Comité *ad hoc* pour les questions institutionnelles, « Rapport du Comité *ad hoc* pour les questions institutionnelles », dit Rapport Dooge, *Bull CE*, n° 3/1985, p. 119.

⁵⁹⁸ HÄNSCH K., *Rapport fait au nom de la commission politique sur les relations politiques entre la Communauté européenne et les États-Unis d'Amérique*, doc. 1540, 1983, p. 12.

⁵⁹⁹ HÄNSCH K., *Rapport fait au nom de la commission politique sur l'élargissement de la Communauté au Portugal et à l'Espagne, Partie I : Rapport sur la conclusion des négociations avec le Portugal et l'Espagne*, doc. 20, 1985, p. 3, 8.

réponse donnée aux demandes d'adhésion »⁶⁰⁰. Mais, c'est en fait un demi-succès, car le Parlement ne peut participer qu'à la première phase. Ainsi, au début de la négociation, il intervient dans le cadre d'« une consultation au sens normal », c'est-à-dire la consultation obligatoire dont le caractère est proche de l'avis conforme de l'UAE, tandis qu'il se prononce à la deuxième phase sous forme de la délibération d'initiative « de sa propre initiative »⁶⁰¹.

Il en résulte une absurdité concernant la fixation du nombre des parlementaires de chaque État. Lors de la discussion au cours de cet élargissement, ce sont les États membres qui modifient ce nombre. Or, d'après l'Acte de 1976 portant l'élection des représentants à l'Assemblée, c'est le Parlement qui dispose du droit d'initiative en matière de procédure électorale uniforme (article 7) et d'un droit d'initiative et de consultation pour les mesures d'application de l'Acte (article 13). Cela veut dire que « cette situation absurde met en lumière la discordance entre les accords régissant la Communauté et son développement institutionnel »⁶⁰² ; et que cela devrait être modifié en faveur du Parlement.

À la veille de l'entrée en vigueur de l'AUE, E. Blumenfeld exige, en octobre 1986, que le Parlement doive disposer d'un pouvoir d'approuver ou de rejeter les accords internationaux par une décision motivée, avant la signature de l'accord international⁶⁰³. Les revendications en matière d'accords internationaux, notamment les accords d'association et de demande de l'adhésion, ont été prises en compte par l'AUE. Depuis, le Parlement peut donner un avis conforme.

« Article 237

Tout État européen peut demander à devenir membre de la Communauté. Il adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après avis conforme du parlement européen qui se prononce à la majorité absolue des membres qui le composent.

(...)

Article 238

La Communauté peut conclure avec un État tiers, une union d'État tiers, une union d'États ou une organisation internationale, des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières.

Ces accords sont conclus par le Conseil, agissant à l'unanimité et après avis conforme du Parlement européen qui se prononce à la majorité absolue des membres qui le composent.

⁶⁰⁰ *Ibid.*, p. 5.

⁶⁰¹ *Ibid.*, p. 9.

⁶⁰² *Loc. cit.*

⁶⁰³ BLUMENFELD E. B., *Rapport*, doc. 103, 1986, p. 7-8.

(...) ».

D'autre part, l'accord commercial attire également l'attention du Parlement. Son évolution a suivi des étapes similaires à la revendication du Parlement en matière des accords d'association. Au début, tant que les traités de Rome ne prescrivaient pas la consultation du Parlement dans les accords commerciaux, le Parlement ne demande pas, au cours des années 60, la mise en application d'une telle procédure sur cette question. Il se contentait d'échanges de vues avec la Commission⁶⁰⁴. Par contre, dans la décennie suivante, il a demandé d'être consulté par interprétation extensive des dispositions du traité de Rome dans le cadre de la consultation facultative⁶⁰⁵, voire la consultation obligatoire qui exige la révision des traités⁶⁰⁶. La Commission et le Conseil ont approuvé cette revendication. La Commission déclare dans son mémorandum du 30 mai 1973 qu'elle s'associera plus étroitement avec le Parlement par le canal de sa participation à la séance plénière du Parlement ou aux réunions des commissions parlementaires. Elle tient au courant les commissions parlementaires des progrès des négociations sur les accords commerciaux et propose enfin au Conseil la consultation du Parlement. Quant au Conseil, il instaure le 15 octobre 1973 la procédure Luns II/ Westerterp qui s'applique également aux accords commerciaux. Analogue à la procédure Luns I en 1964, la procédure Luns II/ Westerterp offre la possibilité d'être informé en la matière. L'accord commercial avec l'Égypte est le premier accord qui bénéficie de la nouvelle procédure.

Giovanni Giraudò, député italien, en février 1973, juge légitime que le Parlement soit informé avant l'entrée en vigueur des nouveaux accords. Il sollicite d'avoir une association du Parlement avec le Conseil lors de la négociation des accords commerciaux avec les pays tiers⁶⁰⁷. Donnant son accord à G. Giraudò, Ivar Nørgaard, président du Conseil de ministres (1973) et vice-président du Parlement européen (1975), propose le 17 octobre 1973 la « participation accrue du Parlement à la conclusion d'accords commerciaux »⁶⁰⁸, mais cela ne concerne que la communication d'informations au Parlement⁶⁰⁹. Devant cette nouvelle

⁶⁰⁴ GOES VAN NATERS V. D., *Rapport*, doc. 119, 1964, p. 10.

⁶⁰⁵ WESTERTERP T., *Rapport*, doc. 167, 1970, p. 3.

⁶⁰⁶ BOANO Giovanni, *Rapport fait au nom de la commission des relations économiques extérieures sur l'accord commercial entre la Communauté économique européenne et l'Espagne*, doc. 164, 1970, p. 3.

⁶⁰⁷ KIRK P., « Rapport », dans REAY H. M., *Rapport*, doc. 148, 1978, p. 47.

⁶⁰⁸ Conseil de ministres, « Note du Conseil à l'attention de l'Assemblée sur l'amélioration des relations entre le Conseil et le Parlement européen », le 16 octobre 1973, *Bull CE*, le 19 octobre 1973, n° 10, 1973, p. 84.

⁶⁰⁹ KIRK P., « Rapport », dans REAY H. M., *Rapport*, doc. 148, 1978, p. 47.

disposition du Conseil, P. Kirk préconise que soit accordée au Parlement « une forme plus authentique de “consultation” et une certaine forme de “ratification” », ce qui veut dire, d’une part, la consultation après le paraphe de la Commission, mais avant la signature du Conseil, et, d’autre part, le droit pour le Parlement de refuser la ratification des accords de commerce, d’association et de coopération⁶¹⁰.

L’espoir du Parlement d’être consulté en la matière devient de plus en plus grand. Le Parlement cherche à utiliser tous les moyens pour légitimer sa demande, dont le pouvoir budgétaire qu’il vient d’acquérir. Il espère, en octobre 1976, être consulté sur les accords commerciaux pour « l’effectivité des pouvoirs, d’ordre budgétaire notamment, attribués au Parlement »⁶¹¹ et, en novembre 1978, pour résoudre le problème du « vide juridique sur le plan des pouvoirs parlementaires en matière de contrôle et de ratification, lorsque la Communauté conclut avec des pays tiers des accords commerciaux ou des accords de coopération ayant des incidences financières sur le budget communautaire »⁶¹².

Ses demandes sont plus dynamiques dans les années 80. En janvier 1981, Fred Warner, député anglais, souhaite que le Parlement ait un droit d’émettre un avis, « avant d’être confié à la Commission », autrement dit avant la proposition de la Commission⁶¹³, et, en octobre 1981, Barry H. Seal, député anglais, demande d’être informé avant la conclusion des négociations⁶¹⁴. Et, en mai 1985, Cassanmagnago Cerretti, député italien, sollicite que « le Parlement européen soit associé à la définition du contenu des futurs accords de coopération et protocoles financiers avant leur conclusion »⁶¹⁵. Ses demandes sont partiellement ou occasionnellement acceptées par le Conseil en sorte que le Parlement exprime, en octobre 1981, sa satisfaction d’avoir pu prononcer ses avis avant la conclusion des accords entre les

⁶¹⁰ *Ibid.*, p. 48-49.

⁶¹¹ PINTAT J.-F., *Rapport fait au nom de la commission des relations économiques extérieures sur les accords de coopération signés entre la Communauté économique européenne et – la République tunisienne – la République algérienne démocratique et populaire – le Royaume du Maroc*, doc. 307, 1976, p. 18.

⁶¹² DE CLERCQ Paul L., *Rapport fait au nom des commissions économiques extérieures sur l’état actuel des relations économiques et commerciales entre la Communauté et la Yougoslavie*, doc. 408, 1978, p. 6.

⁶¹³ WARNER Fred, « Avis de la commission du développement et de la coopération », dans SEAL Barry H., *Rapport fait au nom de la commission des relations économiques extérieures sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 1-397/81) relative à un règlement portant conclusion de l’accord de coopération commerciale et économique entre la Communauté économique européenne et l’Inde*, doc. 536, 1981, p. 16.

⁶¹⁴ SEAL Barry H., *Rapport*, doc. 536, 1981, p. 11.

⁶¹⁵ CASSANMAGNAGO CERRETTI Maria Luisa, *Rapport fait au nom de la commission du développement et de la coopération sur les accords de coopération conclus avec les pays méditerranéens en voie de développement dans le cadre d’une politique méditerranéenne globale de la Communauté*, doc. 27, 1985, p. 7-8.

CE et l'Inde⁶¹⁶.

Par conséquent, une partie des revendications en matière des accords internationaux est satisfaite par l'AUE. À la suite de la signature de l'AUE, le Parlement présente en octobre 1986 ses rapports dont l'objectif est de faire le bilan. E. Blumenfeld remarque que « le pouvoir minimum de codécision obtenu par le Parlement européen pour les accords (...) pourrait constituer un premier pas vers l'établissement d'une structure constitutionnelle démocratique au sein de la CEE »⁶¹⁷. Durant les premières deux années après la mise en vigueur de l'AUE, le Parlement s'engage dans 34 procédures d'avis conforme, au-delà de ce que l'on avait prévu ; et la procédure de l'avis conforme s'installe au sein des Communautés⁶¹⁸.

Cependant, il faut noter que les souhaits du Parlement en la matière ne sont que partiellement mis en place par l'AUE car le pouvoir de l'avis conforme sur les accords d'association et d'adhésion d'un nouvel État membre sont accordé au Parlement, alors qu'en ce qui concernent les accords commerciaux et économiques, le Parlement ne dispose que du droit d'être informé et d'intervenir dans le cadre de la consultation facultative ou de la délibération d'initiative. Cette situation contrainte conduit le Parlement à chercher à obtenir un pouvoir législatif, équivalent à celui du Conseil : la codécision.

III. La codécision

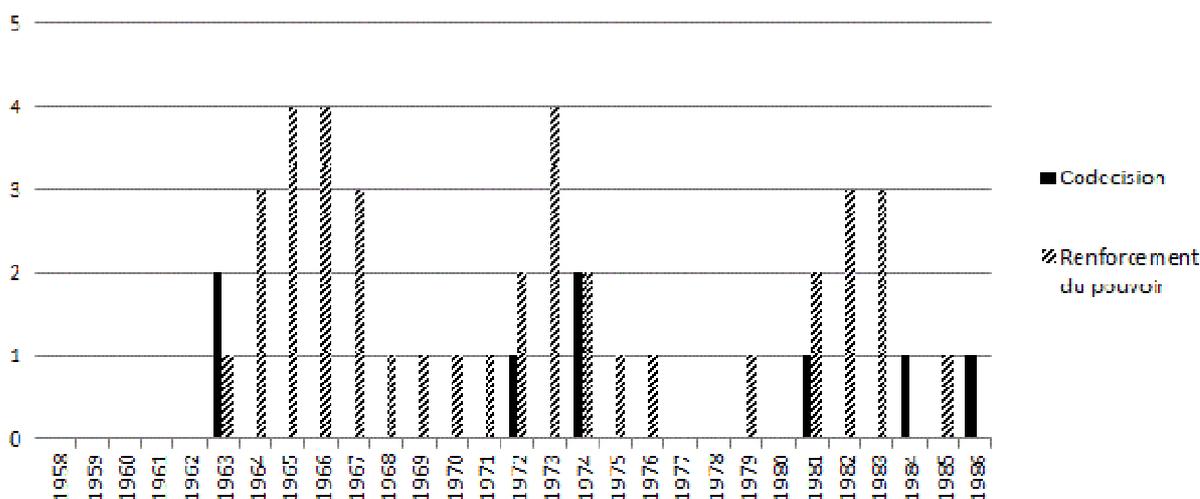
La procédure de codécision est entrée en vigueur par le traité de l'UE en 1993. Au-delà de la période de cette recherche, en principe, son analyse ne fait pas partie de l'objet de cette thèse. Mais la codécision n'a pas été subitement instaurée ; elle est le résultat obtenu à la suite de longues discussions et d'efforts divers, non seulement de la part du Parlement, mais aussi du Conseil et de la Commission. Un véritable Parlement européen fondé sur l'équilibre institutionnel et équipé du pouvoir législatif était le rêve des fondateurs des CE et l'un de ses objectifs principaux à réaliser. Parmi plusieurs pouvoirs exigés, la codécision constitue le cœur. Or, l'attitude du Parlement envers cet objectif est restée passive, alors que celui-ci était beaucoup plus actif concernant des objectifs plus modestes : la consultation ou

⁶¹⁶ SEAL B. H., *Rapport*, doc. 536, 1981, p. 7.

⁶¹⁷ BLUMENFELD E. B., *Rapport*, doc. 103, 1986, p. 6.

⁶¹⁸ CORBETT R., *op. cit.*, p. 262.

la reconsultation, par exemple.



Graphique 26) Les revendications du Parlement pour la codécision et le renforcement de son pouvoir⁶¹⁹.

Abréviation) Codécision : les revendications parlementaires pour la création d'une procédure de codécision, Renforcement du pouvoir : les revendications pour le renforcement du pouvoir général.

Source) Les résolutions avec rapports adoptées (1958-1986).

Objectif) Pour observer les revendications parlementaires pour la codécision et le renforcement de pouvoirs généraux.

Contribution) Les souhaits parlementaires pour la codécision n'étaient pas nombreux, mais ceux pour les pouvoirs renforcés sont plus fréquemment formulés.

Le graphique 26 est établi à partir des résolutions avec rapports contenant les revendications pour la mise en place de la procédure de codécision et le renforcement de ses pouvoirs généraux. Pour les revendications concernant la codécision, sont retenues les revendications dans lesquelles le Parlement demande directement l'introduction de codécision et les demandes de la mise en place d'un pouvoir législatif au Parlement équivalent à celui du Conseil. Le discours en faveur des pouvoirs qui a une portée plus élargie et plus d'influence juridique est un des objectifs des revendications parlementaires. Ces souhaits ne précisant pas quel genre de pouvoirs que le Parlement souhaite avoir, il est utile de les analyser dans le sens où ces revendications pour le renforcement général des pouvoirs parlementaires servent à formuler un consensus à l'intérieur et à l'extérieur du Parlement.

Le résultat obtenu à partir de cette analyse est fort intéressant. En général, le

⁶¹⁹ Les revendications en matière budgétaire sont exclues pour qu'elles soient analysées dans la deuxième partie.

Parlement cherche de manière active les moyens de renforcer ses pouvoirs. Or, la demande pour la codécision est moins manifeste que celle en faveur du renforcement du pouvoir législatif en général. Celle-ci est plus répandue et plus fréquente tout au long de la période que celle pour la codécision. D'où ce déséquilibre des intérêts du Parlement entre la codécision et le renforcement du pouvoir, deux revendications étroitement liées à la position du Parlement. En effet, étant donné que la « majorité des membres du groupe de travail et de la commission ont déclaré craindre que l'introduction des élections directe ne soit menacée si un lien trop étroit devait être établi entre les problèmes nationaux et la question des pouvoirs »⁶²⁰, les autres questions qui pourraient inquiéter le Conseil, la Commission ou les États membres ont dû être négligées. Ainsi, l'évolution de la codécision est initiée, dans la plupart des cas, par le Conseil européen, la Commission et le Conseil, mais pas par le Parlement lui-même pour ces raisons.

C'est pourquoi les revendications du Parlement pour la codécision ou un pouvoir équivalant à celui du Conseil ne paraissent pas explicites et directes, et elles ne sont pas nombreuses. Parmi les exemples, les premières revendications visent le droit d'approbation du Parlement, un même pouvoir législatif que celui du Conseil, parce que le terme de codécision n'est pas employé. C'est en 1963 que les premières revendications sont présentées. Le rapport de H. Furler adopté en juin 1963 est exceptionnellement significatif. Employant le terme du « droit d'approbation », il exige que « dans tous les domaines décisifs et, en principe, pour toutes les décisions de caractère législatif, le pouvoir de consultation du Parlement devrait devenir un droit d'approbation » qui « signifierait que le Conseil de ministres et le Parlement ne peuvent arrêter des décisions ou des textes législatifs que de commun accord »⁶²¹. Pourtant, H. Furler a admis que le droit d'approbation n'a pas été la question immédiate, mais l'un des objectifs à obtenir à long terme. La revendication de H. Furler est reprise six mois plus tard par Hans Dichgans, député allemand, non pas pour les questions générales, mais seulement concernant la politique économique à moyen terme des Communautés⁶²². Ces réclamations suscitent, au milieu des années 60, des réactions plus

⁶²⁰ PATIJN Schelto, *Rapport fait au nom de la commission politique relatif à l'adoption d'un projet de convention instituant l'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct*, doc. 368, 1974, p. 53.

⁶²¹ FURLER H., *Rapport*, doc. 31, 1963, p. 25.

⁶²² DICHGANS Hans, *Rapport fait au nom de la commission économique et financière sur une recommandation de la Commission de la C.E.E. au Conseil (doc. 73) relative à une Politique économique à moyen terme de la Communauté*, doc. 115, 1963, p. 17. : *JOCE*, le 8 février 1964, p. 409.

ou moins positives de la Commission et du Conseil. Suivant la déclaration de W. Hallstein du 27 juin 1963, la Commission confirme, en avril 1964, lors de la réponse aux questions de Gérard M. Nederhorst, député néerlandais et président de la commission des affaires sociales⁶²³ et de H. Vredeling⁶²⁴, sa position favorable au renforcement des pouvoirs du Parlement. Mais, en dépit de la décision du Conseil du 30 juillet 1963 de charger ses représentants permanents d'étudier toutes propositions concrètes en tenant compte des résolutions du Parlement, le Conseil est demeuré dans l'attitude hésitant, ce qui empêche de développer les discussions plus loin.

Dans les années 70, l'espoir pour la codécision commence à gagner le terrain grâce à la mutation des contextes politique et économique. À la suite de la démission de De Gaulle, l'intégration européenne a été relancée par la formalisation du Conseil européen en 1972, le premier élargissement en 1973 vers le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark et le projet de la création d'une monnaie unique. Et, au sein du Parlement, les réformes des pouvoirs budgétaire et du contrôle budgétaire ont été mises en œuvre. C'est ces circonstances, suite à la demande de la Commission, G. Vedel a présenté, le 25 mars 1972, un rapport sur le problème de l'accroissement des pouvoirs du Parlement. Il a envisagé un Parlement qui dispose d'« un véritable pouvoir de co-décision supposant la possibilité d'assentiment ou de refus du Parlement à l'égard des décisions du Conseil »⁶²⁵. Non seulement la Commission adopte une position avancée en la matière, mais aussi applique un mot de codécision en faveur du Parlement. G. Vedel prévoit même deux étapes à suivre pour mettre en œuvre le pouvoir de codécision⁶²⁶. Encouragé par le soutien de la Commission, le Parlement émet, en avril 1974, l'avis selon lequel le Conseil et le Parlement européen doivent participer « de la même façon à la procédure de codification »⁶²⁷. Dans la décennie durant laquelle l'ambiance de discussion sur le projet de l'AUE est favorable au Parlement, « l'approbation préalable du Conseil et du Parlement européen »⁶²⁸ est encore exigée.

⁶²³ *JOCE*, le 24 avril 1964, p. 1062-1063.

⁶²⁴ *JOCE*, le 15 mai 1964, p. 1179.

⁶²⁵ Rapport Vedel, p. 39.

⁶²⁶ *Ibid.*, p. 40-44.

⁶²⁷ MEMMEL Linus, *Rapport fait au nom de la commission juridique sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 203/73) relative à un règlement instituant une procédure de codification*, doc. 46, 1974, p. 5, 11.

⁶²⁸ MEGAHY Thomas, *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales et de l'emploi sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (COM (84) 379 final – doc. 2-456/84) relative à une décision concernant une action communautaire spécifique de lutte contre la pauvreté*, doc. 785, 1984, p. 11.

Les revendications concernant le renforcement du pouvoir législatif du Parlement sont plus nombreuses et constantes, mais celles qui exigent un pouvoir législatif du Parlement équivalent à celui du Conseil sont plus modestes, parce qu'elles sont plus susceptibles de n'être pas acceptées par les autres institutions. Bien évidemment, les revendications concernant le renforcement du pouvoir législatif ne sont pas aussi ambitieuses que celles concernant la codécision. Mais étant donné que les revendications en la matière contribuent à susciter l'accord des autres institutions concernant la nécessité du Parlement plus puissant, elles sont d'une grande valeur pour le développement de ce pouvoir du Parlement.

Au début des années 60, l'attitude du Parlement en la matière demeure relativement timide par rapport aux attitudes des autres institutions. En 1963, A. De Block met l'accent sur le fait que « le Parlement européen a toujours réclamé l'élargissement de ses compétences et de ses pouvoirs »⁶²⁹. À l'égard de ces demandes, l'attitude des autres institutions est plus avancée que celle du Parlement. Constatant le fait que « les pouvoirs actuels du Parlement européen ne sont plus en rapport avec l'importance toujours croissante des décisions prises par les autres institutions communautaires » notamment « pour les actes communautaires à caractère législatif », la Haute autorité de la CECA prétend en 1964 qu'« il est nécessaire que le renforcement des pouvoirs du Parlement européen soit prévu parallèlement aux opérations de fusion envisagées »⁶³⁰. À cette déclaration, le Parlement répond qu'« un exécutif fort et un Parlement européen disposant de pouvoir très étendus sont essentiels au bon fonctionnement des institutions européennes »⁶³¹ et estime que le renforcement de ses pouvoirs est une condition préalable au renforcement de la position de la Commission et à la mise en œuvre d'une politique communautaire⁶³².

Le Parlement se plaint en 1965 du fait qu'aucune amélioration de ses compétences n'est prévue par le projet de l'Union politique, soulignant que « l'intégration européenne aboutirait à la décadence progressive de la démocratie sur tout le territoire européen » et que son rôle devrait aller au-delà du « rôle d'un organe technique consultatif »⁶³³. Cela se

⁶²⁹ DE BLOCK A., *Rapport*, doc. 32, 1963, p. 2.

⁶³⁰ La Haute Autorité, *Le douzième rapport général sur l'activité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (1^{er} février 1963 – 31 janvier 1964)*, Luxembourg : 1964.

⁶³¹ NEDERHORST Gérard M., *Rapport établi en application de la résolution du 21 mars 1964 sur le douzième rapport général sur l'activité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, doc. 44, 1964, p. 5. : *JOCE*, n° 64, p. 1680-1684.

⁶³² PEDINI Mario, *Rapport*, doc. 63, 1964, p. 19.

⁶³³ MARTINO Edoardo, *Rapport fait au nom de la commission politique sur les problèmes de l'Union politique ainsi que sur la proposition de résolution présentée par MM. Pleven, Dehousse, Vanrullen, Poher et*

poursuit par plusieurs revendications sur « la participation plus déterminante à la législation communautaire »⁶³⁴, le transfert de certains pouvoirs législatifs des Parlements nationaux vers le Parlement européen⁶³⁵, la réforme profonde de l'organisation communautaire en faveur du renforcement des pouvoirs du Parlement⁶³⁶ et le « renforcement du rôle du Parlement européen »⁶³⁷. Mais, sans préciser de quel pouvoir il s'agit.

Encouragé par les renforcements de ses pouvoirs budgétaires dans les années 70 et soutenu par les autres institutions européennes, surtout la Commission et les États membres, son ton monte. Constatant la signature du traité du 22 avril 1970, le Parlement réclame que « les pouvoirs et le rôle du Parlement doivent être renforcés parallèlement au développement de l'action communautaire »⁶³⁸ et que le renforcement de son pouvoir soit la condition préalable au développement de la construction communautaire⁶³⁹. F. M. Malfatti souligne, le 15 septembre 1970, devant le Parlement, que « le projet de renforcement des pouvoirs du Parlement européen » « sera proposé dans les deux années à venir, de même qu'il faudra avant la fin de 1974 discuter le projet sur l'activité législative du Parlement »⁶⁴⁰. Le rapport Vedel, confié par la Commission, joue un rôle important parce qu'il revendique « une extension des pouvoirs du Parlement », pour « un « vrai » Parlement européen » dans « un « vrai » gouvernement européen »⁶⁴¹. Suite à ce rapport, les demandes sont formulées pour un « véritable rôle législatif et de contrôle »⁶⁴², un « renforcement des pouvoirs du Parlement » comme l'une des premières mesures à prendre pour la mise en œuvre de politiques communes⁶⁴³. L'« accroissement des pouvoirs du Parlement » assurerait le contrôle démocratique sur le transfert éventuel de certains pouvoirs du plan national à celui

Vendroux et relative à l'unité politique de l'Europe et à sa place dans l'Alliance atlantique, doc. 4, 1965, p. 4-5.

⁶³⁴ CHARPENTIER R., *Rapport établi en exécution de la résolution du 22 mars 1965 sur le huitième rapport général d'activité de la Communauté économique européenne*, doc. 93, 1965, p. 39.

⁶³⁵ SEUFFERT W., *Rapport*, doc. 1, 1966, p. 23.

⁶³⁶ LÜCKER, *Rapport fait au nom de la rédaction institué par la résolution du 12 mars 1968 sur le premier rapport général de la Commission des Communautés européennes sur l'activité des Communautés*, doc. 58, 1968, p. 6.

⁶³⁷ CORONA, *Rapport fait au nom de la rédaction institué par la résolution du 13 mars 1969 sur le deuxième rapport général de la Commission des Communautés européennes sur l'activité des Communautés en 1968 (doc. 210/68)*, doc. 66, 1969, p. 3.

⁶³⁸ COUSTÉ P.-B., *Rapport*, doc. 75, 1971, p. 9.

⁶³⁹ SCHUIJT Wilhelmus, *Rapport sur le Cinquième Rapport général de la Commission des Communautés européennes sur l'activité des Communautés en 1971 (doc. 259/71)*, doc. 28, 1972, p. 12.

⁶⁴⁰ MALFATTI F. M., *Déclaration*, p. 22.

⁶⁴¹ Rapport Vedel, p. 9, 37, 40, 50, 57, 62, 72, 74, 76.

⁶⁴² RHYS-WILLIAMS Brandon, *Rapport*, doc. 107, 1973, p. 6.

⁶⁴³ SEEFELD H., *Rapport sur le Sixième Rapport général de la Commission des Communautés européennes sur l'activité des Communautés en 1972 (doc. 303/72)*, doc. 46, 1973, p. 5.

de la Communauté⁶⁴⁴, permettant la demande de la participation active consciente des peuples via le Parlement⁶⁴⁵ et étant favorable à la relance de l'intégration européenne⁶⁴⁶.

La mise en œuvre de l'élection au suffrage universel direct en 1979 et la discussion sur le projet de l'UE, basé sur le projet Genscher-Colombo, intensifie ces demandes parlementaires. L'organe représentatif et du contrôle démocratique revendique, ainsi de « larges pouvoirs dans le processus législatif communautaire », par exemple l'extension de la procédure de concertation sur « toutes les propositions de la Commission que le Parlement juge particulièrement importantes » afin de « jouer un rôle approprié dans le processus communautaire de prise de décision, rôle complémentaire du droit de la Commission »⁶⁴⁷ et de renforcer « l'influence du Parlement sur le processus de décision de la Communauté »⁶⁴⁸. Il concrétise son souhait, lors de la discussion sur les pouvoirs du Parlement de l'UE, par des idées sur les institutions basées sur le principe de la séparation des pouvoirs et le contrôle démocratique, pour que le Parlement exerce conjointement avec le Conseil « le pouvoir législatif »⁶⁴⁹, la redéfinition du rôle du Parlement en vue de lui conférer la légitimité nécessaire⁶⁵⁰, la participation active du Parlement⁶⁵¹ à l'examen des dispositions de l'AUE⁶⁵¹ et le pouvoir législatif exercé avec le Conseil⁶⁵². En avril 1985, critiquant le fait que le Parlement ne dispose pas de même pouvoir de décision que les parlements nationaux au niveau européen, le Parlement réitère son souhait de pouvoir exercer de tels pouvoirs⁶⁵³.

Malgré cela et les soutiens de la Commission, le Parlement se rend compte de la difficulté de réaliser ses demandes. C'est pourquoi il avoue, en octobre 1966, qu'« il n'y a guère de chances de voir se réaliser l'extension souhaitée des pouvoirs du Parlement

⁶⁴⁴ BOUSCH Jean Eric, *Rapport fait au nom de la commission économique et monétaire sur la situation économique de la Communauté*, doc. 407, 1973, p. 7.

⁶⁴⁵ BERTRAND A., *Rapport*, doc. 174, 1975, p. 5.

⁶⁴⁶ ROSSI A., *Rapport sur le Septième Rapport général de la Commission des Communautés européennes sur l'activité des Communautés en 1973 (doc. 368/73)*, doc. 73, 1974, p. 14.

⁶⁴⁷ VAN MIERT K., *Rapport*, doc. 207, 1981, p. 22, 26.

⁶⁴⁸ HÄNSCH K., *Rapport* doc. 216, 1981, p. 6.

⁶⁴⁹ SPINELLI A., *Rapport*, doc. 305, 1982, p. 9.

⁶⁵⁰ LINKOHR Rolf, *Rapport fait au nom de la commission de l'énergie et de la recherche sur les problèmes et les perspectives de la politique commune de la recherche*, doc. 654, 1982, p. 9.

⁶⁵¹ CROUX Lambert, *Rapport intérimaire fait au nom de la commission politique sur le projet d'Acte européen présenté par les gouvernements de la République fédérale d'Allemagne et de la République italienne*, doc. 648, 1982, p. 6-8.

⁶⁵² SPINELLI A. *et al.*, *Rapport*, doc. 575, 1983, p. 38.

⁶⁵³ SEELER Hans-Joachim, *Rapport fait au nom de la commission institutionnelle sur l'état des délibérations au sein des parlements nationaux en ce qui concerne le projet de traité instituant l'Union européenne*, doc. 16, 1985, p. 5.

européen »⁶⁵⁴. Face à une telle difficulté, le Parlement s'efforce de chercher, hors du cadre de la discussion avec le Conseil et la Commission, un moyen efficace : la volonté commune des chefs d'États.

Le souhait d'exercer une influence sur les décisions des chefs d'États est manifeste depuis les années 60. Déjà, lors de la conférence des 17, 18 et 19 juillet 1961 à Bonn, les chefs d'États montrent un grand intérêt concernant les problèmes institutionnels, dont l'élargissement des compétences du Parlement. Ainsi, constatant l'effet qu'apporte la décision prise lors de la rencontre des chefs d'États membres et la considérant comme une occasion de s'exprimer devant les États membres, le Parlement s'habitue, depuis le milieu des années 60, à chaque fois qu'une rencontre des chefs d'États est prévue, à faire des rapports pour exprimer ses vœux, exercer une influence avant cet événement, puis en faire le bilan. Ainsi, le Parlement essaie de souligner, avant la conférence des États membres, en mars 1967, l'importance du « renforcement des compétences et des pouvoirs du Parlement », « problèmes les plus urgents et les plus immédiats »⁶⁵⁵ et, après cette conférence, en juin 1967, le fait que « la reconnaissance des fonctions et du rôle que le Parlement européen doit pouvoir remplir dans la Communauté » devrait être une condition préalable à l'édification de l'unité européenne⁶⁵⁶. Suite à la conférence du sommet en 1972, le Parlement exige « la pleine participation du Parlement européen aux décisions qui engagent l'avenir des peuples »⁶⁵⁷. Avant la conférence en décembre 1973, il demande la mise en place sans délai du « renforcement réel des pouvoirs de contrôle et de décision »⁶⁵⁸, et critique l'absence de décision concernant les « mesures immédiates » qui pourrait « arrêter la dégradation des mécanismes communautaires »⁶⁵⁹.

⁶⁵⁴ STROBEL K., *Rapport*, doc. 110, 1966, p. 4.

⁶⁵⁵ MARTINO E., *Rapport fait au nom de la commission politique sur les perspectives d'une prochaine conférence des chefs d'État ou de gouvernement des pays membres de la Communauté ainsi que sur la proposition de résolution (doc. 170/66) présentée par M. Gaetano Martino au nom du groupe des libéraux et apparentés et relative à des programmes communs dans le domaine de la recherche scientifique et du progrès technologique*, doc. 7, 1967, p. 4-5.

⁶⁵⁶ MARTINO E., *Rapport fait au nom de la commission politique sur les résultats de la conférence des chefs d'État ou de gouvernement des pays membres de la Communauté, qui s'est tenue à Rome les 29 et 30 mai 1967*, doc. 89, 1967, p. 3.

⁶⁵⁷ MÜLLER J., *Rapport*, doc. 194, 1972, p. 8.

⁶⁵⁸ GIRAUDO Giovanni, *Rapport fait au nom de la commission politique sur la Conférence des Chefs d'État ou de Gouvernement des États membres des 14 et 15 décembre 1973 à Copenhague*, doc. 259, 1973, p. 5.

⁶⁵⁹ RADOUX L., *Rapport fait au nom de la commission politique sur les résultats de la Conférence des Chefs d'État ou de Gouvernement qui a eu lieu à Copenhague les 14 et 15 décembre 1973 et sur les suites qui leur ont été données*, doc. 316, 1973, p. 6. ; SEEFELD H., *Rapport*, doc. 46, 1973, p. 7.

À l'égard du rapport établi par L. Tindemans, confié par les chefs d'États lors la conférence de Paris en 1974, qui reprend la question de l'accroissement des compétences du Parlement⁶⁶⁰, le Parlement relève la nécessité de faire une déclaration commune par laquelle « les compétences du Parlement seraient élargies, en particulier par l'attribution de certains pouvoirs dans le processus législatif communautaire »⁶⁶¹. À propos des réclamations du Parlement, la position de la Commission est en général favorable. F. Andriessen souligne, dans son rapport du 9 octobre 1981, que le Parlement doit retrouver les compétences qui lui permettront « une participation démocratique à l'élaboration de la législation communautaire », et promet de s'engager activement pour améliorer les relations des trois institutions, ce qui est essentiel pour le renforcement des pouvoirs du Parlement⁶⁶².

Dans les années 80, le sujet de la discussion du Parlement se focalise sur le projet de l'UE qui aboutira au projet de l'AUE. Au début, ce projet est initié non pas par les institutions européennes, mais par les chefs d'États. Proposé, en janvier 1981, par H. D. Genscher, ministre des affaires étrangères de la RFA et Emilio Colombo, ministre des affaires étrangères de l'Italie, le projet germano-italien est adressé aux institutions des Communautés et aux autres États membres. Il s'agit d'un projet pour relancer l'intégration européenne qui prévoit des fonctions de codécision et de contrôle pour le Parlement⁶⁶³. Créant en 1981 une nouvelle commission institutionnelle, le Parlement se met à déclencher, par l'initiative des membres du « crocodile club », dont A. Spinelli, la discussion sur les modifications du nouveau traité⁶⁶⁴. Rassemblant en 1982 les avis parlementaires, A. Spinelli insiste pour que le Parlement fonctionne dans « un nouvel équilibre entre les Institutions » et constitue avec le Conseil l'autorité budgétaire de l'Union⁶⁶⁵.

Quant au Conseil européen, il rend public le rapport présenté, en mars 1985, par le Comité Dooge, dit Comité « Spaak II » qui met l'accent sur l'attribution au Parlement du droit à « une participation effective » et sur son « pouvoir législatif, dont le domaine sera

⁶⁶⁰ Rapport Tindemans, p. 31.

⁶⁶¹ ANTONIOZZI Dario, *Rapport fait au nom de la commission politique sur le rôle du Parlement européen dans ses relations avec le Conseil européen*, doc. 739, 1981, p. 31. : *JOCE*, n° C 11, le 18 janvier 1982, p. 192-193.

⁶⁶² Commission européenne, *Bull CE*, Supplément 3/82, p. 9.

⁶⁶³ *Bulletin du Parlement européen*, n° 50, le 15 décembre 1981, p. 31-39. ; Le discours d'Emilio Colombo lors de la conférence du Conseil européen (20 juin 1982).

⁶⁶⁴ *JOCE*, n° C 234, le 14 septembre 1981, p. 48-49.

⁶⁶⁵ SPINELLI A., *Rapport*, doc. 305, 1982, p. 9.

spécifiquement défini, sous forme de codécision avec le Conseil »⁶⁶⁶. Cette logique est largement soutenue par ses trois présidents, y compris François Mitterrand⁶⁶⁷ et B. Craxi⁶⁶⁸. Il en va de même pour les autres institutions. Dans la Commission, les deux présidents, Gaston Thorn, premier ministre du Luxembourg et membre du Parlement européen, et J. Delors, ministre des finances de la France⁶⁶⁹, expriment des leurs avis favorables à l'initiative du Parlement⁶⁷⁰.

Malgré la coopération des autres institutions, le Parlement doit assister au fait que l'ambition pour un Parlement plus puissant s'est généralement détériorée au cours de la négociation⁶⁷¹ dont le Parlement était exclu⁶⁷², bien que celle-ci le concerne directement. Il était obligé de se prononcer de sa propre initiative. La position du Parlement pour le renforcement de ses pouvoirs est cependant soutenue par les chefs d'États et les autres institutions.

Les revendications concernant le renforcement des pouvoirs sont partiellement satisfaites par l'AUE, mais pas pour la codécision. C'est la raison pour laquelle Luis Planas, député espagnol, juge que la procédure de coopération « ne confère pas un nouveau pouvoir de codécision, maintes fois réclamé » par le Parlement ; donc que l'AUE « laisse fondamentalement inchangé l'actuel déséquilibre des pouvoirs entre les institutions et la carence des contrôles mutuels »⁶⁷³. C'est la raison pour laquelle, après la réforme menée par l'AUE, le Parlement envisage, le 16 janvier 1986, qu'il « exploitera évidemment jusqu'à ses limites les possibilités offertes par l'Acte unique »⁶⁷⁴.

⁶⁶⁶ Rapport Dooge, p. 119. Pourtant Papantoniou, membre du Comité, désapprouve la procédure de codécision entre le Parlement et le Conseil dans le domaine législatif et plaide plutôt pour une amélioration de la procédure de concertation et une extension de son champ d'application.

⁶⁶⁷ « Discours de M. F. Mitterrand, président du Conseil européen, devant le Parlement européen : Strasbourg, le 23 mai 1984 », *Bull CE*, n° 5/1984, p. 142-147.

⁶⁶⁸ CROUX, L., *Rapport fait au nom de la commission institutionnelle sur la position du Parlement européen à l'égard des Travaux du Conseil européen concernant l'Union européenne*, doc. 17, 1985, p. 13.

⁶⁶⁹ DELORS Jacques, « Déclaration », p. 15-17. ; « Programme de travail de la Commission 1985 : présentation devant le Parlement européen par le président Jacques Delors », *Bull CE*, Supplément 4/85, p. 18-19.

⁶⁷⁰ CROUX L., *Rapport*, doc. 17, 1985, p. 13.

⁶⁷¹ CROUX, L., *Rapport intérimaire fait au nom de la commission politique sur le projet d'Acte européen présenté par les gouvernements de la République fédérale d'Allemagne et de la République italienne*, doc. 1328, 1982, p. 23.

⁶⁷² *Ibid.*, p. 24.

⁶⁷³ PLANAS Luis, *Rapport fait au nom de la commission politique sur l'Acte unique européen*, doc. 169, 1986, p. 8.

⁶⁷⁴ *JOCE*, n° C 36, le 17 février 1986, p. 144-145.

Conclusion de la Partie première

La procédure de consultation pour la valorisation des procédures existantes et l'instauration des nouvelles

L'APE, rebaptisée plus tard le Parlement européen, est née par le traité de la CECA et remaniée par les traités de Rome. Le caractère international du Parlement européen le distingue des parlements nationaux et le met en valeur. Or jusqu'à l'entrée en vigueur de l'AUE, avec ses pouvoirs consultatifs, sa participation à la procédure décisionnelle des CE est resté presque symbolique et ne représentait qu'une formalité. Le constatant, les premiers parlementaires européens se sont rendus compte qu'il était indispensable de disposer des pouvoirs plus puissants, afin de réaliser les rêves des fondateurs et de combler la lacune démocratique des Communautés.

Afin de les revendiquer, le Parlement saisit son pouvoir de délibération, le seul et le plus abordable moyen pour cet objectif puisqu'avec ce moyen, il peut s'exprimer quand il veut et sur les questions sur lesquelles il souhaite se prononcer. Les résolutions basées sur les rapports servent à présenter et transférer ses opinions au Conseil et à la Commission. Ils sont adoptés, en général, par trois procédures : la consultation obligatoire imposée par les traités et demandé par le Conseil ; la consultation facultative basée sur seule la demande du Conseil ; la délibération d'initiative initiée par sa propre volonté. Certes, ces trois procédures sont distinctes l'une de l'autre. Mais elles sont complémentaires. C'est la raison pour laquelle les évolutions de trois procédures et des revendications du Parlement en la matière par le biais de ces résolutions permettent d'observer les efforts que le Parlement a fait pour développer ses propres pouvoirs. La consultation obligatoire évolue rapidement jusqu'au milieu des années 70 et, depuis lors, elle faiblit (graphique 10) en raison de l'entrée en vigueur de la procédure simplifiée, en décembre 1981. L'évolution de la consultation facultative est plus ou moins similaire par rapport à celle de la consultation obligatoire (graphique 12). Par contre, les résolutions résultant de la délibération d'initiative augmentent à petits pas jusqu'à la fin des années 70 et prend son envol depuis, dans la décennie suivante (graphique 14).

La comparaison des évolutions de ces trois procédures permet de comprendre les particularités et les conséquences de chaque procédure et des actes du Parlement. Selon le

graphique 16, il y a deux croisements des courbes de la consultation obligatoire et de la délibération d'initiative, en 1966 et en 1980. Cela signifie que, jusqu'au milieu des années 60 et depuis le début des années 80, c'est la délibération d'initiative sur laquelle le Parlement met la priorité pour s'exprimer et, entre ces deux années, c'est la consultation obligatoire. D'ailleurs, on peut constater que la consultation obligatoire n'est mise en place qu'au milieu des années 60 et joue depuis lors un rôle primordial dans les rapports entre le Parlement et le Conseil. Vu que la délibération d'initiative stagne durant cette période, on peut estimer que la croissance de la consultation obligatoire est plus ou moins basée au détriment de la délibération d'initiative. Les résolutions établies dans le cadre de la consultation facultative demeurent moins nombreuses que celles par les consultations obligatoire et facultative, mais son évolution est similaire à celle de la délibération d'initiative. Bien évidemment, les rapports de ces trois procédures ne lient pas le Conseil qui n'est pas obligé d'accepter les résolutions parlementaires. En effet, le Parlement espérait exercer sur la procédure décisionnelle des Communautés une influence politique et non pas législative.

Par le biais de ces trois procédures, le Parlement peut s'exprimer sur les questions auxquelles il s'intéresse. Dans ce contexte, il exige l'amélioration et le renforcement de ses pouvoirs existants et commence à les revendiquer. Ces revendications ont connu deux phases : l'une pour le renforcement des pouvoirs existants, l'objectif étant celui de sa compétence déjà attribuée par les traités de Rome ; l'autre pour obtenir de nouveaux pouvoirs, la compétence de consultation servant de moyen de revendication. Si le renforcement des pouvoirs existants fait l'objet de premières revendications des années 50 et 60, la création des nouveaux pouvoirs l'objet de celles formulées plus tard.

En ce qui concerne les revendications concernant le renforcement des pouvoirs existants, la première contestait l'absence de la documentation indispensable pour la consultation. Naturellement, sans informations, le Parlement ne peut pas préparer ses avis. Il en va de même pour la communication retardée d'informations par le Conseil. Le Parlement se met donc à demander, dès 1958, à recevoir la documentation nécessaire pour préparer un avis. Ses demandes se développent un peu au cours des années 60, puis dynamiquement dans la décennie suivante et plus vigoureusement encore dans les années 80 (graphique 7). En effet, la revendication concernant l'information n'est pas simplement de communiqués formels, mais elle enrichit les avis parlementaires. Fondé sur les nouvelles informations

communiquées, le Parlement est capable d'élargir l'horizon de ses intérêts de ses activités. Dès lors, il peut présenter de nouveaux rapports émanant de sa propre volonté, par la délibération d'initiative. À l'égard de ces demandes, la Commission émet son accord soit par la réponse ou la déclaration de son président, soit en consentant aux avis parlementaires. Mais, ses faveurs au Parlement ne sont qu'occasionnelles ; en outre, les promesses de la Commission, dans la plupart des cas, ne sont pas tenues.

La violation de la procédure de la consultation obligatoire par le Conseil a fait l'objet d'une autre contestation. Malgré les prescriptions des traités, le Conseil n'a pas demandé parfois les avis du Parlement ou n'a sollicité que dans le cadre de la consultation facultative au lieu de la consultation obligatoire. Le Parlement a contesté cette violation des traités par le Conseil. Il est allé jusqu'à demander d'être consulté sur des questions auxquelles il s'intéresse et qui sont parfois les questions qui n'exigent pas la consultation obligatoire, ce qui conduira à l'élargissement du champ d'application de la consultation. Les accords interinstitutionnels en la matière contribuent à le mettre en place. Les demandes d'être consulté ne cessent jamais. Elles concourent à renforcer et à étendre le champ d'application de la consultation dans le cadre de la consultation facultative.

Le manque de temps pour la délibération constitue également un problème à corriger qui empêche le bon fonctionnement de la délibération parlementaire. Il résulte de la demande tardive de l'avis par le Conseil et de l'abus de la consultation d'urgence. Les contestations du Parlement contre ce problème se développent depuis le milieu des années 60, atteignent un sommet en 1980 et diminuent depuis lors (graphique 20). Le fait qu'une certaine proportion entre l'application de la procédure de consultation obligatoire et la contestation du manque de temps est maintenue tout au long de la période confirme que ce problème a persisté tout au long de la période.

Or, depuis sa création, la procédure de consultation a des défauts. Juridiquement, le Parlement n'a aucun moyen de lier le Conseil, car son rôle principal n'est que consultatif. Face aux rejets systématiques de ses avis par le Conseil et par la Commission, le Parlement n'a pu rien faire. C'est la raison pour laquelle il a choisi la voie politique, à savoir la contestation des rejets et la pression politique sur ces institutions. Certaines demandes du Parlement sont acceptées par le Conseil dont les présidents adressent les lettres au Parlement et grâce au soutien de la position parlementaire par la Commission.

Le Parlement demande au Conseil et à la Commission d'accepter ses avis. Ce qui est

intéressant est le fait que les souhaits concernés du Parlement se multiplient progressivement (graphique 21) tandis que ceux adressés à la Commission s'accroissent brusquement depuis la fin des années 70 (graphique 23). Cela peut s'expliquer par le fait que le Parlement s'est efforcé d'abord de persuader le Conseil. Déçu par le Conseil, le Parlement est conduit à solliciter la Commission pour qu'elle réagisse en sa faveur, notamment par la modification de la proposition initiale. À remarquer que, dans les deux cas, la critique vise une institution : le Conseil. Cela veut dire que le Parlement souhaite convaincre la Commission d'exercer une pression sur le Conseil qui a toujours le dernier mot. Mais il s'agit d'une démarche à caractère politique, sans effet juridique.

Encouragé par le renforcement de ses pouvoirs budgétaires et l'introduction de l'élection au suffrage universel direct, le Parlement tourne ses yeux, depuis la fin des années 70, vers une solution hors des trois institutions. Il décide d'avoir recours à la Cour de justice contre la violation de la consultation obligatoire par le Conseil et ensuite contre sa carence. Lors de l'affaire de Roquette Frères, l'annulation de la décision du Conseil prise sans attendre l'avis du Parlement est rendue en 1980. Trois ans plus tard, la carence du Conseil fait l'objet d'une nouvelle affaire qui est, cette fois-ci, rejeté par la Cour. Néanmoins, il est évident que ces affaires incitent des contestations plus vigoureuses et de plus fortes exigences.

Au-delà de l'amélioration de ses pouvoirs existants, en ce qui concerne l'élargissement de ces pouvoirs, le Parlement souhaite être consulté sur les questions plus diverses que ceux qui sont prévues par les traités. Les revendications en la matière ne sont pas nombreuses, et pas aussi fermes que les revendications que l'on vient d'examiner. Quant à la reconsultation, ses revendications sont constantes dans les années 60, un peu moins manifestes dans la décennie suivante et renaissent dans les années 80 (graphique 24). Mais, elles restent en général modeste. Le Conseil, la Commission et les États membres réagissent en général positivement, mais de manière progressive.

En revanche, les exigences concernant les pouvoirs législatifs restent modestes. L'avis conforme et la codécision en sont les exemples. Malgré son intérêt manifesté depuis le début des années 60, les revendications concernant un pouvoir d'approbation en la matière sont ni constantes, ni nombreuses. Nouer une relation avec les pays tiers devient un des intérêts du Parlement (graphique 25). La mise en place de la procédure Luns I et Luns II/Westerterp des années 70 et les déclarations de leurs présidents en matière d'accords internationaux prouve

que le Conseil et la Commission sont favorables à un Parlement plus puissant.

Il en va de même pour la revendication concernant la codécision ou du renforcement du pouvoir de décision (graphique 26). Quant à la codécision, vu que les revendications en la matière sont rares, on peut savoir que l'hésitation du Parlement est forte. Les revendications concernant le renforcement général du pouvoir du Parlement sont plus nombreuses, car elles sont plus susceptibles à être acceptées par le Conseil et la Commission que la codécision. Elles restent cependant moins vigoureuses que celles qui concernent l'amélioration du pouvoir consultatif. Au fait, même si l'on tient compte du fait que l'avis conforme et la codécision sont entrés en vigueur plus tard, à savoir dans les années 90, on ne peut nier que le Parlement n'en faisait pas son principal objectif. Depuis le début des années 70, la Commission et le Conseil ont manifesté qu'ils étaient volontairement très favorable à cette question.

La base de tous ces raisonnements du Parlement réside dans la particularité du Parlement, c'est-à-dire la démocratie représentative des citoyens européens par laquelle il joue « en tant que représentant des citoyens de l'Europe »⁶⁷⁵ « un rôle de médiateur à l'égard de l'opinion publique en contribuant à faire comprendre les données et les objectifs politiques de la Communauté et à les graver dans la conscience des peuples »⁶⁷⁶. Ces raisonnements sous-tendent les revendications du Parlement concernant le renforcement de ses pouvoirs. Vu que les revendications directement liées au renforcement de sa compétence de consultation ne peuvent pas être mises en vigueur dans le futur proche, le Parlement s'efforce d'exercer une pression sur les autres institutions des Communautés et les États membres par d'autres moyens : les pouvoirs budgétaires et le contrôle budgétaire et le pouvoir de contrôle sur la Commission. S'appuyant sur cette logique, comme Schelto Patijn, député néerlandais, explique dans son rapport de 1974 que le Parlement donne la priorité aux politiques structurantes, par exemple l'introduction de l'élection au suffrage universel direct et le renforcement du pouvoir budgétaire. Ces questions sont, insiste-il, plus susceptibles d'être acceptées par les autres institutions et les États membres et contribuera à

⁶⁷⁵ Les expressions similaires sont à maintes fois réitérées par les membres du Parlement. Par exemple, ELSNER Ilse, *Rapport fait au nom de la commission économique sur le projet de second programme de politique économique à moyen terme présenté par la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 19/68)*, doc. 155, 1968, p. 8. ; CONCAS Franco, *Rapport fait au nom de la commission juridique sur la proposition de résolution présentée par MM. Amendola et Lemoine, au nom du groupe communiste et apparentés, sur l'amnistie des criminels de guerre*, doc. 379, 1974, p. 7.

⁶⁷⁶ FURLER H., *Rapport*, doc. 31, 1963, p. 5.

la réalisation d'un Parlement plus puissant qui dispose non seulement des pouvoirs structurants comme les pouvoirs budgétaires et du contrôle budgétaire, mais aussi plus tard des pouvoirs législatifs.

PARTIE DEUXIÈME

LES POUVOIRS BUDGÉTAIRES POUR LÉGITIMER LE RENFORCEMENT DES COMPÉTENCES PARLEMENTAIRES

La procédure de consultation sur les questions budgétaires fait, comme ce qui était le cas sur les questions non budgétaires que l'on vient d'examiner dans la première partie, l'objet de l'aspiration parlementaire vers les pouvoirs substantiels et effectifs. En 1957, le Parlement a disposait du droit de proposer au Conseil des modifications au projet de budget, mais n'exerçait en principe qu'une fonction consultative en la matière. L'intégration de la Haute Autorité et de la Commission européenne en un seul organe exécutif en 1965 a réduit davantage les pouvoirs budgétaires du Parlement.

Face à ces constats, ne cessent pas d'augmenter les assertions des députés européens, dont G. Kreyszig, vice-présidents du Parlement (1964-1965) et de la commission des budgets, qui souligne en 1963 que « l'examen des questions budgétaires est un des droits traditionnels les plus importants de tout Parlement »⁶⁷⁷, ce qui est soutenu par les autres députés européens dont Key Brian, député anglais, selon lequel « le contrôle budgétaire » est le « rôle central du Parlement »⁶⁷⁸. Leurs prétentions ont pour objectif de valoriser la « tradition constitutionnelle » des pays européens à partir de laquelle l'institution parlementaire peut suivre et contrôler l'exécution du budget, le rôle du Parlement ne se limitant pas à l'adoption des crédits pour les Communautés⁶⁷⁹. Cette optique était partagée par les chercheurs comme Christoph Sasse, professeur de droit public, d'après lequel « l'optimisme quant aux chances du Parlement européen d'augmenter son poids politique à l'aide des nouveaux pouvoirs budgétaires ne saurait être excessif »⁶⁸⁰.

Ces revendications en matière budgétaire formulées par les députés européens se qualifient de spectrum très large. Dans le cadre des traités, la mise en place du pouvoir budgétaire attribué par le traité de Rome et les traités de 1970 et 1975 constitue un premier objectif. La lacune d'information sur les documents nécessaires pour préparer un avis et le manque de temps de préparation causé par le transfert tardif de demande d'un avis

⁶⁷⁷ KREYSSIG G., *Rapport fait au nom de la commission des budgets et de l'administration sur certaines questions budgétaires et administratives découlant de l'examen des annexes au 12^e rapport général sur l'activité de la CECA. et sur les états prévisionnels de la CECA pour l'exercice allant du 1er juillet 1964 au 30 juin 1965*, doc. 38, 1963, p. 1.

⁶⁷⁸ KEY BRIAN, *Rapport intérimaire fait au nom de la commission du contrôle budgétaire sur la décision de décharge relative à l'exercice 1980 contenant un projet de proposition de résolution, conformément aux dispositions de l'article 85 du règlement financier informant la Commission des motifs pour lesquels l'octroi de la décharge sur l'exécution du budget pour l'exercice 1980 est différé*, doc. 100, 1982, p. 14.

⁶⁷⁹ COINTAT M., *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 98/69) relatives à I – un règlement sur le financement de la politique agricole commune, II – un règlement portant dispositions complémentaires pour le financement de la politique agricole commune*, doc. 179, 1969, p. 22.

⁶⁸⁰ SASSE C., *op. cit.*, p. 54.

parlementaire par le Conseil étaient mis en cause. Les mesures d'amélioration de ces pouvoirs en dehors des traités étaient également revendiquées. L'élargissement de la portée des pouvoirs budgétaires, non seulement dans la procédure de consultation obligatoire, mais aussi dans les procédures de consultation facultative et de la délibération d'initiative, ont fait le but des prétentions parlementaires. Il en va de même pour le renforcement des pouvoirs budgétaires grâce auquel le Parlement pourrait jouer un rôle aussi important que le Conseil. Ces initiatives parlementaires ont suivi une tendance générale de se multiplier, une amplitude ou la vitesse d'augmentation étant plus ou moins différents. Elles sont soumises aux grands événements des Communautés, notamment les modifications des pouvoirs budgétaires apportées par les traités de 1970 et 1975, l'introduction de l'élection au suffrage universel direct en 1979 et l'AUE en 1986.

Vis-à-vis de ces revendications, la réaction des autres institutions, surtout la Commission et le Conseil, joue un rôle essentiel. Quant à la Commission, sa réaction était en gros rapide et favorable au Parlement. Au rapport de H. Furler en 1963 relatif au renforcement des pouvoirs parlementaires, la Commission a donné une réaction quelques mois plus tard sous forme d'une déclaration de son président, W. Hallstein. Le Conseil dont les compétences font l'objet de la négociation sur le rééquilibrage institutionnel avec le Parlement était dans la position relativement délicate laquelle l'empêchait parfois de soutenir les revendications parlementaires.

Dans ce contexte, les réformes budgétaires ont été mise en œuvre dans les années 70. Le traité portant la modification de certaines dispositions budgétaires des traités de Rome et du traité de fusion a attribué en 1970 au Parlement les premiers pouvoirs budgétaires effectifs, notamment le pouvoir d'approbation sur une partie du projet de budget, ce qui a apporté « l'extension des pouvoirs » conformément à « l'esprit de la conférence de La Haye »⁶⁸¹. Les dispositions introduites par ce traité étaient renforcées une nouvelle fois par le traité en 1975. Le pouvoir d'approbation sur le projet de budget lié aux DNO et le droit de donner décharge étaient accordé au Parlement. Ce pouvoir d'approbation parlementaire a été mis à exécution à plusieurs reprises pour l'intention du Parlement d'améliorer la coopération

⁶⁸¹ SPÉNALE G., *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur les dispositions arrêtées par le Conseil des Communautés européennes (doc. 30/70) relatives – au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés; – à la 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*, doc. 42, 1970, p. 4, 7.

budgétaire interinstitutionnelle, de rétablir l'équilibre institutionnel en la matière et de perfectionner le système des ressources propres. Ces motifs de refus visent à développer un contrôle démocratique du Parlement sur les activités communautaires. Le projet de l'AUE mis en discussion au début des années 80 aussi a stimulé ses revendications (Chapitre I).

En outre, le Parlement, « organe de contrôle », s'efforce d'utiliser ses « fonctions de contrôle »⁶⁸². Ayant pour but de surveiller et contrôler les activités de la Commission, le Parlement a le pouvoir de déposer la motion de censure contre cette institution. Mais, à cause de son caractère irrévocable et définitif, quatre motions de censure ont été déposées jusque l'entrée en vigueur de l'AUE, aucune d'entre elles n'étant pas adoptée. Ce qui est important est de voir les motifs de ces motions de censure qui directement ou indirectement concernent les revendications du renforcement des pouvoirs du Parlement.

Le fait que la Commission n'était pas l'équivalent du gouvernement national et que le Parlement a perdu une partie de son influence budgétaires sur l'organe exécutif par le traité de fusion a mis l'accent sur le contrôle parlementaire sur le Conseil. Étant juridiquement dépourvu de moyens de lier le Conseil, le Parlement opte pour le contrôle politique, à travers le dialogue interinstitutionnel, le colloque annuel entre le Parlement et le Conseil et l'assistance des membres du Conseil aux sessions parlementaires ou aux réunions des commissions parlementaires. Les questions écrites et orales, « élément de contrôle démocratique et parlementaire »⁶⁸³, sont utilisées pour combler la lacune du pouvoir de contrôle parlementaire sur les autres institutions. L'utilité des questions écrites et orales a été complétée par l'heure des questions, nouveau système destiné à discuter en urgence les réponses des ministres, introduite en 1973. L'analyse des destinataires de ce moyen d'interpellation parlementaire permet de voir où le Parlement a mis son intérêt principal.

Le Conseil européen, la Cour des comptes, la Banque européenne d'investissement (BEI) et le Comité économique et social (CES) font également l'objet de la recherche du Parlement pour une coopération étroite, un dialogue institutionnel et les informations complémentaires (Chapitre II).

⁶⁸² CONSTANTINESCO Vlad, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes : Contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés*, Paris : LGDJ, 1974, p. 229-332.

⁶⁸³ HÄNSCH K., *Rapport doc. 216*, 1981, p. 18.

Chapitre I

Le double apport des pouvoirs budgétaires

Le Parlement exerce les pouvoirs budgétaires et du contrôle budgétaire sur les budgets et les dépenses des Communautés européennes. Partiellement mis en vigueur par le traité de la CECA, ces pouvoirs à caractère consultatif ont été légèrement modifiés par les traités de Rome. Au fur et à mesure que les activités des Communautés s'agrandissent, une plus grande intervention du Parlement en la matière était de plus en plus exigée. Découlant des réformes budgétaires accomplies à travers les traités de 1970 et de 1975, les pouvoirs budgétaires sur les DNO et le pouvoir de décharge sont attribués au Parlement (I).

Néanmoins, ces conséquences décevantes aux yeux des députés européens ont soulevé les revendications et les critiques concernant les questions diverses. L'absence d'informations de base et complémentaire et le manque de temps, problèmes qui empêchent la délibération parlementaire approfondie, sont les objectifs de revendications du Parlement. Il en va de même pour les revendications pour l'élargissement du champ d'application de ces pouvoirs, le renforcement des pouvoirs existants et l'instauration d'un pouvoir équivalent à celui du Conseil en la matière. Ces revendications se sont développées au rythme différent, selon la nature de discussion ou les contraintes imposées par l'extérieur du Parlement dont la date limite pour adopter un projet de budget (II).

En 1970, la création des ressources propres des Communautés et l'attribution au Parlement de certains pouvoirs budgétaires effectifs ont satisfait une partie de ces revendications. Prévoyant une autre réforme complémentaire, les revendications parlementaires formulées après la signature du traité de 1970 se focalisent sur les mesures supplémentaires qui pourront compléter et développer les dispositions mises en place en 1970 (III).

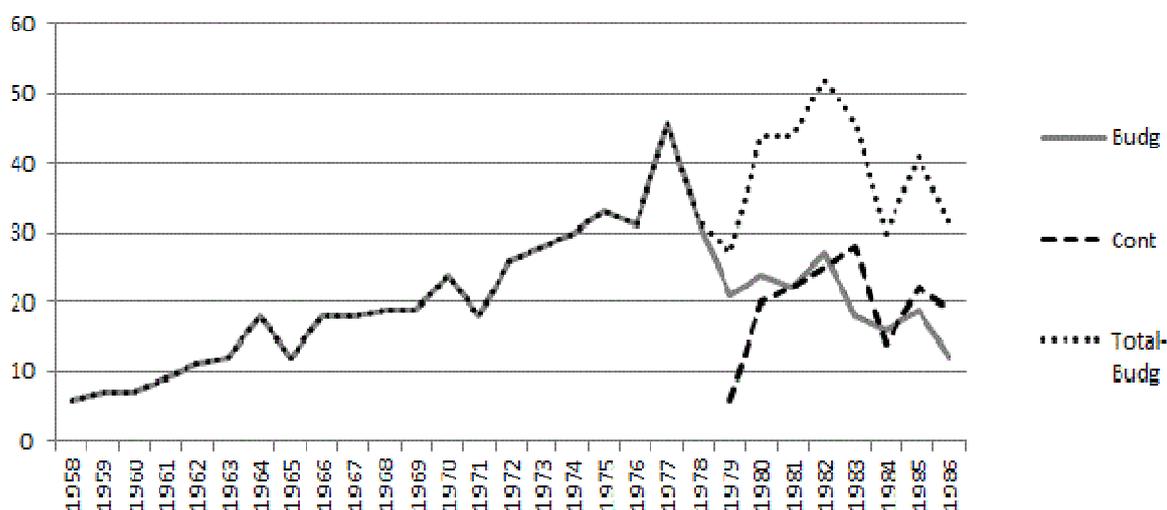
En 1975, le pouvoir de décision sur les DNO, redéfinies à cette occasion, et la décharge sur les dépenses des institutions européennes lui sont entièrement attribués. Cela permet au Parlement de disposer d'une partie des pouvoirs budgétaires dont le Conseil a jusqu'alors disposé seul. Ces nouveaux pouvoirs budgétaires agrandis accordent au Parlement une marge de manœuvre d'agir non seulement dans les domaines budgétaires, mais aussi dans les questions non budgétaires. Le Parlement constate qu'il y a des questions

qui ne sont pas considérées comme les questions budgétaires traditionnelles, mais sont soumises aux incidences financières des budgets communautaires. Pour la mise en pratique plus efficace de ces questions, il revendique le pouvoir d'intervention sur les domaines non budgétaires dans la mesure où ces questions sont liées aux celles budgétaires. Cela contribuera également à légitimer ses revendications pour le renforcement des pouvoirs législatifs (IV).

I. L'évolution des résolutions en matière budgétaire

Comptant pour environ de 15 à 20% de l'ensemble des résolutions de chaque année, les résolutions en matière budgétaire et financière doivent être séparément observées et analysées parce que leur évolution est différente de celle des résolutions présentées par les commissions à caractère non budgétaire. En général, elles sont en croissance avec quelques changements brusques, notamment des années 70 et 80.

Afin de suivre l'évolution de ces résolutions, toutes les résolutions basées sur les rapports établies par les commissions des budgets et du contrôle budgétaire et adoptées en séance plénière sont analysées. Les résolutions préparées par la sous-commission du contrôle budgétaire créée le 11 avril 1973 et intégrée en 1979 à la commission permanente du contrôle budgétaire sont prises en compte comme celles de la commission des budgets avant 1979 et comme celles de la commission du contrôle budgétaire à partir de 1979.



Graphique 27) Les résolutions avec les rapports présentées par les commissions des budgets et du contrôle budgétaire.

Abréviation) Budg. : Les résolutions établies par la commission des budgets, Cont. : Les résolutions établies par la commission du contrôle budgétaire, Total-Budg. : Les résolutions établies par la commission des budgets et du contrôle budgétaire.

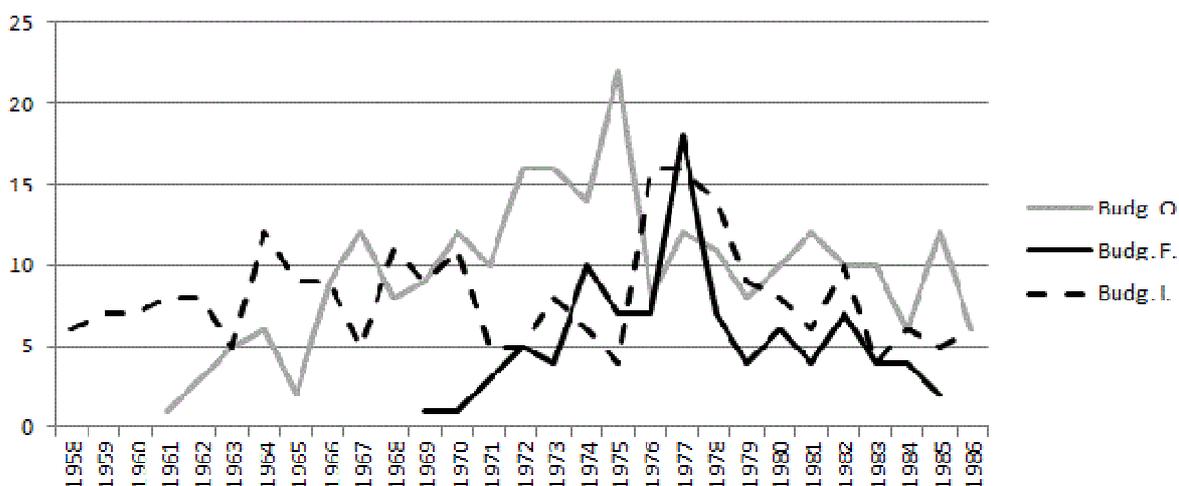
Source) Les résolutions avec rapports adoptées et présentées par les commissions des budgets et du contrôle budgétaire (1958-1986).

Objectif) Pour observer l'évolution de résolutions relatives aux questions budgétaires.

Contribution) Les résolutions relatives aux budgets sont plus ou moins en croissance, sauf juste après deux réformes budgétaires en 1970 et en 1975 et lors de l'élection au suffrage universel direct.

Le graphique 27 confirme que ces résolutions sont en augmentation. Jusqu'aux années 60, les résolutions d'une année restent stables autour de 20. Depuis lors, elles s'accroissent rapidement. Elles ont plus que doublé à la fin des années 70 par rapports à celles des années 60, et quasiment triplé dans la décennie suivante. Bien évidemment, les deux réformes en 1970 et en 1975 jouent un rôle d'accélération dans cette évolution : on peut constater l'explosion du nombre des résolutions après les deux réformes budgétaires. À partir de 1979, quand la commission du contrôle budgétaire a été créée, les résolutions établies par la commission des budgets ont significativement diminuées. Cette baisse est complétée par la croissance brusque des rapports de la nouvelle commission. Ainsi, l'ensemble des résolutions de deux commissions atteignent un sommet au début des années 80, puis baisse en raison de la mise en place de la procédure simplifiée.

La particularité des résolutions en matière budgétaire est plus manifeste en comparaison de l'évolution de l'ensemble des résolutions (graphique 3). Si l'ensemble des résolutions croît en général, les résolutions en matière budgétaire et financière augmentent et diminuent rapidement, surtout à la fin des années 70 et au début des années 80. Cela montre que les discussions du Parlement sur les questions budgétaires sont plus dépendantes du contexte politique des Communautés, notamment la révision des traités.



Graphique 28) La répartition des résolutions selon les procédures appliquées.

Abréviation) Budg. O. : Les résolutions présentées par les commissions des budgets et du contrôle budgétaire dans la procédure de consultation obligatoire, Budg. F. : Les résolutions présentées par les commissions des budgets et du contrôle budgétaire dans la procédure de consultation facultative, Budg. I. : Les résolutions présentées par les commissions des budgets et du contrôle budgétaire dans la procédure de délibération d'initiative.

Source) Les résolutions avec rapports adoptées et présentées par les commissions des budgets et du contrôle budgétaire (1958-1986).

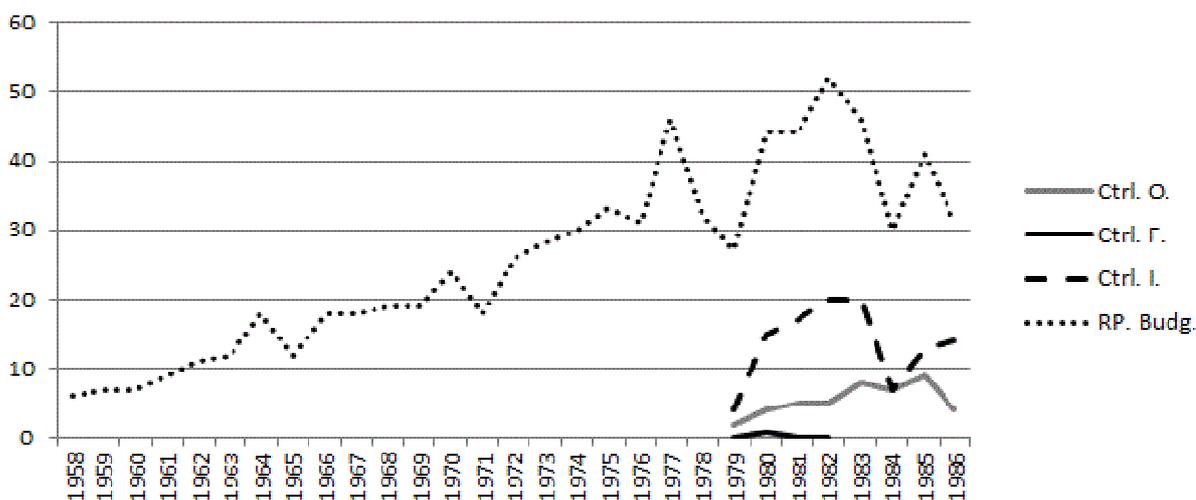
Objectif) Pour examiner la contribution de trois procédures décisionnelles aux évolutions de ces résolutions.

Contribution) Les procédures de délibération d'initiative et de consultation facultative sont plus fréquemment employées par les commissions des budgets et du contrôle budgétaire au détriment de la procédure de consultation obligatoire.

Le graphique 28 est établi à partir de résolutions présentées par les commissions des budgets et du contrôle budgétaires, analysée selon les procédures décisionnelles. Pendant trois premières années, seule la procédure de délibération d'initiative était engagée pour la préparation de résolutions portant sur les questions budgétaires. La position dominante de la délibération d'initiative est maintenue jusqu'en 1966, puis cède la place à la procédure de consultation obligatoire, excepté l'année de 1968 et le milieu des années 1970. Dans ce cadre-là, le Parlement profite d'une marge d'agir, jusqu'en 1966, afin de se prononcer sur les questions sur lesquelles il ne peut pas être consulté par le Conseil. De 1976 à 1980, la délibération d'initiative est plus fréquemment employée par rapport aux autres procédures, d'une part, pour mettre en place des dispositions introduites par les réformes budgétaires, par exemple un droit de décharge à donner aux autres institutions qui n'est adopté dans la consultation obligatoire qu'en 1979. D'autre part, pour amorcer et promouvoir un consensus sur le développement de pouvoirs budgétaires du Parlement de futur, par exemple le dialogue interinstitutionnel relatif à certaines questions budgétaires de 1976 à 1981 et les

discussions sur la nécessité du renforcement supplémentaire des pouvoirs budgétaires du Parlement. De 1966 à 1976, la période où la procédure de consultation obligatoire est dominante par rapport aux autres procédures, les discussions sur le projet de réformes budgétaires et sur la mise à exécution des mesures adoptées par ces réformes se multiplient. Dans les années 80, une révision des traités fait l'objet de débats interinstitutionnels.

Si l'on compare ce résultat avec l'évolution de l'ensemble de résolutions sur toutes les questions analysées selon les procédures décisionnelles (graphique 16), on peut constater que la procédure de consultation obligatoire est tardivement employée dans le domaine budgétaire. Les résolutions adoptées par deux commissions budgétaires dans la consultation obligatoire sont largement réduites durant la période quand ces résolutions sont plus nombreuses que les résolutions adoptées dans les autres procédures. Idem pour le décalage entre les résolutions adoptées par la consultation obligatoire et celles par les procédures de consultation facultative et de délibération d'initiative car la hiérarchisation entre les résolutions issues de différentes procédures n'est pas évidente dans graphique 28. La préférence à la délibération d'initiative et à la consultation facultative par les commissions budgétaires est manifeste dans les résolutions présentées par seule la commission du contrôle budgétaire.



Graphique 29) L'évolution de résolutions établies par la commission du contrôle budgétaire. Abréviations) Budg. O. : Les résolutions présentées par la commission du contrôle budgétaire dans la procédure de consultation obligatoire, Budg. F. : Les résolutions présentées par la commission du contrôle budgétaire dans la procédure de consultation facultative, Budg. I. : Les résolutions présentées par la commission du contrôle budgétaire dans la procédure de délibération d'initiative. Source) Les résolutions avec rapports adoptées et présentées par la commission du contrôle budgétaire (1958-1986).

Objectif) Pour comparer l'évolution de résolutions adoptées par la commission du contrôle budgétaire avec celle par les deux commissions budgétaires et celle par toutes les commissions parlementaires.

Contribution) La procédure de délibération d'initiative est relativement plus employée par rapport à celles de consultations obligatoire et facultative.

Dans le graphique 29, la conséquence similaire à celle du graphique 28 est constatée. Les résolutions établies à travers la délibération d'initiative sont beaucoup plus nombreuses que celles qui résultent de la consultation obligatoire. Cela confirme que le Parlement souhaite intervenir de manière active sur les questions du contrôle budgétaire, notamment sur la décharge, sans exigences des traités, ni demande du Conseil, mais selon sa propre volonté. Par contre, la consultation facultative n'est guère mise en œuvre, ce qui signifie que le Conseil ne consulte pas le Parlement de sa propre initiative et n'a envie d'obtenir les avis du Parlement ou le soutien parlementaire.

II. Les revendications du bon fonctionnement des pouvoirs existants

Depuis la mise en vigueur des traités de Rome, le développement des pouvoirs budgétaires constitue un objectif des revendications du Parlement. Le premier pouvoir budgétaire de l'Assemblée commune de la CECA est, en général, légèrement renforcé et élargi par le traité de Rome, mais le pouvoir en matière des ressources propres dont l'Assemblée commune a disposé n'existe plus en raison de l'absence des ressources propres de la CEE et de la CEEA. Dès l'ouverture de sa première séance en 1958, le Parlement rencontre des problèmes en raison de la faiblesse de ses pouvoirs budgétaires. Il constate que ce pouvoir budgétaire est trop limité, et qu'en plus de cela, il n'est pas correctement mis en œuvre puisque ses pouvoirs sont souvent méprisés et négligés par le Conseil et la Commission. Les contestations et les revendications du Parlement en résultent.

La première question soulevée par le Parlement concerne des manques d'informations. Bien évidemment, le Conseil qui a le dernier mot en la matière est pourtant censé transmettre au Parlement les informations et les documents nécessaires. Mais cette obligation minimale n'est pas suffisamment respectée par le Conseil. C'est la raison pour laquelle le Parlement commence à faire des contestations contre cette lacune et revendiquer des informations supplémentaires et complémentaires. Les réformes de 1970 et de 1975 encouragent le Parlement à renforcer ces revendications. Et, depuis lors, ses demandes

d'informations sont plus diversifiées et intensifiées (A).

Le deuxième problème concerne le manque de temps pour la maturation de la délibération. Ce problème est provoqué par le Conseil qui transmet sa demande au dernier moment ou prend la décision avant que le Parlement présente son avis, en considérant le pouvoir budgétaire du Parlement comme une formalité. Cependant, l'avis du Parlement constitue une étape obligatoire dans la procédure budgétaire et doit être adopté dans le délai limité pour que le budget soit exécuté l'année suivante. Face aux revendications du Parlement, le Conseil et la Commission réagissent sans délai et, par cette raison, la revendication du Parlement a tendance à diminuer (B).

En plus de cela, le Parlement réclame le renforcement des pouvoirs existants dans le cadre des traités, sans exiger la révision des traités. Il s'agit, au début, des simples demandes d'être consulté conformément aux traités pour le bon fonctionnement de ses pouvoirs budgétaires. Mais, au cours des années 60, le Parlement est allé jusqu'à demander d'être consulté sur de nouvelles questions pour lesquelles sa reconsultation n'est pas prévue par les traités, même dans les domaines des accords avec les pays tiers. Ceci étant, a été cherché par le Parlement un autre moyen qui n'exige pas la révision des traités : la mise en réglementation de ses souhaits moyennant sa proposition de la modification au règlement proposé par la Commission, ce qui n'aurait pas sans doute la valeur politique et juridique équivalente aux traités, mais qui apporterait un effet juridique. D'autre part, il insiste sur le renforcement général de ses pouvoirs budgétaires. Néanmoins, l'absence de précision concernant les détails de ce qu'il souhaite en la matière représente une faiblesse. Ces demandes ont tendance à augmenter en même temps que les réformes budgétaires, l'introduction des ressources propres des Communautés en 1965 et les réformes en 1970 et 1975, et elles diminuent après ces réformes (C).

A. La demande d'information

Depuis la mise en vigueur des traités de Rome, le Parlement dispose des pouvoirs budgétaires, renforcé par rapport à ceux de la CECA. Au sein de la CECA, l'Assemblée commune ne peut qu'écouter les rapports présentés par la Haute Autorité sur les états prévisionnels et ses dépenses. En revanche, dans le cadre du traité de la CEE, le Parlement dispose des pouvoirs budgétaires qui sont les suivants.

« Article 201

La Commission étudiera dans quelles conditions les contributions financières des États membres prévues à l'article 200 pourraient être remplacées par des ressources propres (...).

À cet effet, la Commission présentera des propositions au Conseil.

Le Conseil statuant à l'unanimité, pourra, après avoir consulté l'Assemblée sur ces propositions, arrêter les dispositions dont il recommandera l'adoption par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ».

« Article 203

2. Chacune des institutions de la Communauté dresse un état prévisionnel de ses dépenses. La Commission groupe ces états dans un avant-projet de budget. Elle y joint un avis qui peut comporter des prévisions divergentes.

Le Conseil doit être saisi par la Commission de l'avant-projet de budget au plus tard le 30 septembre de l'année qui précède celle de son exécution.

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

3. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, établit le projet de budget et le transmet ensuite à l'Assemblée.

L'Assemblée doit être saisie du projet de budget au plus tard le 31 octobre de l'année qui précède celle de son exécution.

L'Assemblée a le droit de proposer au Conseil des modifications au projet du budget.

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

Si dans ce délai, l'Assemblée a proposé des modifications, le projet de budget ainsi modifié est transmis au Conseil. Celui-ci en délibère avec la Commission, et le cas échéant avec les autres institutions intéressées, et arrête définitivement le budget en statuant à la majorité qualifiée »⁶⁸⁴.

« Article 206

La Commission soumet chaque année au Conseil et à l'Assemblée les comptes de l'exercice écoulé afférents aux opérations du budget, accompagnés du rapport de la Commission de contrôle. (...)

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget. Il communique sa décision à l'Assemblée »⁶⁸⁵.

Conformément au traité, le Parlement est capable de dresser un état prévisionnel de ses propres dépenses et, le cas échéant, peut être consulté en tant qu'une des « autres institutions intéressées » (article 203, paragraphe 2) sur les états prévisionnels des autres institutions. Quant au projet de budget, il doit en être saisi au plus tard le 31 octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget (article 203, paragraphe 3), avec la possibilité de présenter des modifications (article 203, paragraphe 4). Par contre, en ce qui concerne le pouvoir de contrôle sur les dépenses, c'est le Conseil qui donne décharge, alors

⁶⁸⁴ Cet article de la CEE correspond à l'article 177 de la CEEA.

⁶⁸⁵ Cet article de la CEE correspond à l'article 180 de la CEEA

que le Parlement n'a le droit que d'en être informé (article 206).

Déjà en juin 1958, J. Charlot veut que le pouvoir budgétaire soit bien installé au sein des Communautés, estimant « indispensable qu'une liaison organique soit établie entre les instances budgétaires des trois Communautés »⁶⁸⁶. Un an plus tard, R. Mergules essaie de justifier le droit du contrôle budgétaire du Parlement. Il souligne que le « droit de contrôle parlementaire se fonde sur les dispositions qui permettent à l'Assemblée de proposer des modifications aux postes des projets de budget des Communautés C.E.E. et Euratom » et qu'« étant donné que les projets de budget reflètent toute l'activité des institutions, l'Assemblée doit les contrôler dans leurs moindres détails, afin de pouvoir juger quels sont les crédits qui doivent être majorés et lesquels doivent être réduits »⁶⁸⁷.

Le Conseil tient très peu compte des avis parlementaires et arrête pratiquement tout seul le budget⁶⁸⁸. Cette attitude du Conseil se répète si souvent que le Parlement en vient à se plaindre que, « parfois, la Commission des Communautés » ait « tendance à traiter directement avec le Conseil, en oubliant le Parlement » et que « le Parlement, pour tout ce qui le concerne, ne saurait accepter la pratique de la diplomatie secrète au niveau des institutions communautaires »⁶⁸⁹. Ainsi, le rôle du Parlement demeure longtemps, selon son propre témoignage, une formalité. Ses critiques et ses revendications pour un pouvoir budgétaire plus puissant se multiplient. Parmi celles-ci, il faut remarquer le commentaire selon lequel l'information constitue « une prémisse essentielle, à savoir : la possibilité, pour le Parlement, de se prononcer en pleine connaissance de cause sur les conséquences financières des actes communautaires, et cela, sur la base de fiches financières exhaustives transmises par les autres Institutions »⁶⁹⁰. Une autre remarque est qu'être informé est une des priorités du Parlement parce que la mise à disposition des « tous les documents afférents aux projets de budget » par les Commission au Parlement est « la seule manière de permettre un contrôle efficace » parlementaire⁶⁹¹.

⁶⁸⁶ CHARLOT J., *Rapport fait au nom de la commission de l'administration de l'Assemblée parlementaire européenne et du budget des Communautés sur le budget de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier pour l'exercice financier 1958-1959 (1er juillet 1958-30 juin 1959)*, doc. 24, 1958, p. 27.

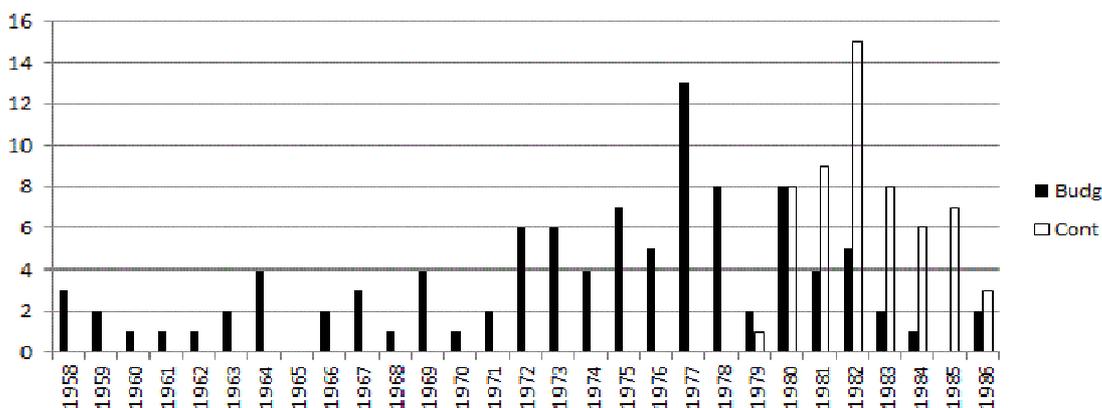
⁶⁸⁷ MARGULIES R., *Rapport*, doc. 42, 1959, p. 2.

⁶⁸⁸ BANGEMANN M., *Rapport*, doc. 400, 1978, p. 15.

⁶⁸⁹ DULIN André, *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur le projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1972 (doc.139/71)*, doc. 171, 1971, p. 27.

⁶⁹⁰ OFFROY Raymond, *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur le projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1973 (doc. 137/72)*, doc. 189, 1972, p. B.

⁶⁹¹ FURLER H., *Rapport*, doc. 31, 1963, p. 20.



Graphique 30) Les revendications d'informations établies par les commissions des budgets et du contrôle budgétaire.

Abréviation) Budg. : Les revendications d'informations formulées par la commission des budgets, Cont. : Les revendications d'informations formulées par la commission du contrôle budgétaire.

Source) Les résolutions avec rapports présentées par les commissions des budgets et du contrôle budgétaire (1958-1986).

Objectif) Pour observer l'évolution de revendications d'informations présentées par les commissions des budgets et du contrôle budgétaire.

Contribution) Les revendications d'informations en matière des budgets sont plus ou moins en augmentation jusqu'en 1982, excepté quelques diminutions, puis en décroissance depuis lors en raison de l'introduction de la procédure simplifiée en 1981.

Afin d'observer l'évolution des demandes d'informations sur les questions budgétaires, les résolutions basées sur les rapports présentées de 1958 à 1986 par les commissions des budgets et du contrôle budgétaire sont saisies et analysées. Sont retenus les résolutions et ses rapports qui contiennent les demandes d'informations ou des documents qui lui manquent entièrement ou partiellement, ou des nouvelles questions. Afin d'éclairer leurs différences, les demandes de la commission des budgets et celles de la commission du contrôle budgétaire sont séparément prises en compte.

Comme on peut le constater dans le graphique 30, les revendications d'informations établies par les commissions des budgets et du contrôle budgétaire plus ou moins augmentent jusqu'au début des années 80, ensuite chutent depuis lors. En revanche, celles présentées par la commission du contrôle budgétaire, surtout sur les questions de la décharge, s'accroissent jusque 1982, mais décroissent ensuite progressivement. Ces revendications ne précèdent pas les réformes budgétaires de 1970 et de 1975, mais ont tendance à les suivre. Cela veut dire que la nécessité d'être tenu au courant d'informations budgétaires est suscitée par les grands évènements communautaires, le Parlement n'ayant pourtant pas l'intention de les stimuler. En témoigne la croissance rapide au début des années 70 qui commence juste après la première réforme budgétaire. Il en va de même pour la seconde croissance brusque

après la réforme de 1975, et, pour la troisième, après l'introduction de l'élection au suffrage universel direct. Cela montre que de telles revendications ne concernent pas à l'initiative l'introduction des réformes budgétaires, mais concernent la mise en œuvre des pouvoirs budgétaires renforcés.

Il faut noter qu'il y a des reculs dans les années 60, en 1970 et en 1979. On peut estimer que la nécessité de revendiquer une information au Conseil par le Parlement est temporairement réduite en raison d'autres questions à intervenir, par exemple la discussion sur le projet de réformes budgétaires ou l'introduction de l'élection au suffrage universel direct. C'est pour cette raison que le même résultat est en effet constaté dans l'évolution de revendications d'informations par l'ensemble des commissions parlementaires (graphique 8).

En ce qui concerne les contenus, il y a un changement. Si les revendications de 1958 jusqu'au début des années 70 ne sont pas nombreuses et restent des demandes d'informations simples, celles des années 70 et 80 sont plus nombreuses et plus complexes. Au départ, elles concernent des demandes d'informations simples ou des documents de base qui sont essentiels pour la consultation sur les questions budgétaires, ou des contestations contre le transfert retardé des documents nécessaires. Par exemple, en décembre 1958, le Parlement regrette que le « manque total d'informations préalables sur les budgets des institutions » l'empêche d'« exercer pleinement les pouvoirs budgétaires qui lui sont dévolus par les Traités »⁶⁹². Des problèmes similaires se produisent. L'année suivante, Martinus Maria Aloijsius Antonius Janssen, député néerlandais, demande « toutes informations utiles »⁶⁹³, en même temps qu'il reproche « l'absence de données indispensables », ce qui est réitéré à plusieurs reprises⁶⁹⁴. Il en va de même pour la décennie suivante. Le Parlement

⁶⁹² MARGULIES R., *Rapport complémentaire fait au nom de la commission de l'administration de l'Assemblée parlementaire européenne et du budget des Communautés sur – l'application, aux budgets 1959, des dispositions des Traités de Rome, – les projets de budget de fonctionnement de la Communauté Économique Européenne et de la Communauté Européenne de l'Énergie Atomique pour l'exercice 1958*, doc. 61, 1958, p. 4. ; *JOCE*, le 5 janvier 1959, p. 15-17.

⁶⁹³ JANSSEN M.M.A.A., *Rapport complémentaire fait au nom de la commission de l'administration de l'Assemblée parlementaire européenne et du budget des Communautés sur les projets de budget de fonctionnement de la Communauté Économique Européenne et de la Communauté Européenne de l'Énergie Atomique pour l'exercice 1959*, doc. 21, 1959, p. 12. ; *JOCE*, le 8 mai 1959, p. 548-551.

⁶⁹⁴ JANSSEN M.M.A.A., *Rapport complémentaire fait au nom de la commission de l'administration de l'Assemblée parlementaire européenne et du budget des Communautés sur les projets de budget de la Communauté Économique Européenne et de la Communauté Européenne de l'Énergie Atomique relatifs à l'exercice 1960, sur l'Amendement n° 1 aux projets de budget des Communautés européennes (doc. n° 62 et 63) présentée par M. Marguillies, sur l'Amendement n° 2 aux projets de budget des Communautés européennes (doc. n° 62 et 63) présenté par MM. Kreyssig, Vals et consorts, sur la proposition de résolution relative à l'examen des projets de budget des Communautés européennes (doc. n° 74) présentée par M. Duvieusart ainsi*

critique l'absence du transfert d'informations⁶⁹⁵ concernant les « suites données à la présente résolution »⁶⁹⁶ et le retard du transfert des rapports pour les exercices 1958 et 1959 qui ne lui sont transmis qu'en 1961⁶⁹⁷. Il présente aussi le vœu d'être informé sur les avant-projets du budget, mais aussi sur les motifs des modifications des avant-projets de budget de certaines institutions⁶⁹⁸, et, notamment par la Commission et par le Conseil, sur la décision débloquent des crédits⁶⁹⁹. Une partie de ces demandes sera plus tard acceptées par le Conseil.

Dans les années 60, une explication supplémentaire du projet de budget sous forme d'exposé des motifs est exigée. H. Furler insiste, en juin 1963, pour qu'un projet de budget soit précédé d'« un exposé des motifs détaillé, objectif et politique »⁷⁰⁰ et Francis Vals, député français et président du groupe socialiste, réclame que « le projet de budget soumis par la Commission au Parlement européen et au Conseil sera précédé d'un *exposé des motifs* »⁷⁰¹.

Dès octobre 1963, le Parlement commence à proposer la modification du règlement proposé par le Conseil, considérant la proposition des amendements comme un moyen

que sur la proposition de résolution relative au financement des budgets de la C.E.E. et de l'Euratom présentée par MM. Vals, Birkelbach et Kreyssig, doc. 76, 1959, p. 13. ; JOCE, le 19 décembre 1959, p. 1257-1261.

⁶⁹⁵ WEINKAMM Otto, *Rapport fait au nom de la commission des budgets et de l'administration sur la consultation demandée par les Conseils de la C.E.E. et de la C.E.E.A. (doc. 66) sur la section afférente au Parlement européen des avant-projets de budgets de la C.E.E. et de la C.E.E.A. pour l'exercice 1965*, doc. 69, 1964, p. 2.

⁶⁹⁶ JANSSEN M.M.A.A., *Rapport complémentaire fait au nom de la commission de l'administration de l'Assemblée parlementaire européenne et du budget des Communautés sur les projets de budget de fonctionnement de la Communauté Économique Européenne et de la Communauté Européenne de l'Énergie Atomique et sur le projet de budget de recherche et d'investissement de la Communauté Européenne de l'Énergie Atomique relatifs à l'exercice 1961*, doc. 102, 1960, p. 12. ; JOCE, le 16 décembre 1960, p. 1513-1517.

⁶⁹⁷ KREYSSIG G., *Rapport fait au nom de la commission des budgets et de l'administration sur les comptes de gestion et les bilans financiers afférents aux opérations des budgets 1958 et 1959 de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique*, doc. 129, 1962, p. 11-12.

⁶⁹⁸ WEINKAMM O., *Rapport fait au nom de la commission des budgets et de l'administration sur les projets de budget de fonctionnement (doc. 86 et 88) de la Communauté européenne de l'énergie atomique et de la Communauté économique européenne et sur le projet de budget de recherches et d'investissement (doc. 87) de la Communauté européenne de l'énergie atomique pour l'exercice 1964*, doc. 96, 1963, p. 2.

⁶⁹⁹ DE GRUYSE Albert, *Rapport fait au nom de la commission des budgets et de l'administration sur le projet de budget (doc. 4) de la Communauté économique européenne pour l'exercice 1966*, doc. 14, 1966, p. 20.

⁷⁰⁰ FURLER H., *Rapport*, doc. 31, 1963, p. 20.

⁷⁰¹ Les lettres italique est mises par l'auteur du rapport. VALS Francis, *Rapport fait au nom de la commission des budgets et de l'administration sur les propositions de la Commission de la C.E.E. au Conseil (doc. 27) relatives aux I - Financement de la politique agricole commune, II - Ressources propres de la Communauté économique européenne, III - Renforcement des pouvoirs du Parlement européen*, doc. 34, 1965, p. 18. ; JOCE, n° 96, le 2 juin 1965, p. 1660-1662.

d'exercer une influence sur le dernier. À cette époque-là, la commission des budgets et de l'administration décide d'apporter la modification au règlement financier du Conseil concernant le FEOGA.

« Texte proposé par la Commission de la C.E.E.
Article 5.

1. (...). La Commission peut déposer avant l'adoption du projet de budget par le Conseil (...) recevoir.

Texte modifié par le Parlement européen
Article 5.

1. (...) La Commission peut déposer avant l'adoption du projet de budget par le Conseil (...) recevoir. **La Commission transmet l'avant-projet de budget au Parlement européen le jour même où elle le soumet au Conseil de ministres** »⁷⁰².

La proposition de cette modification a pour objectif d'insérer dans le règlement le caractère obligatoire du transfert d'informations sur l'avant-projet de budget du FEOGA et la systématisation de sa consultation sur les questions budgétaires concernées. Elle a comme conséquence d'élargir l'horizon de la portée du contrôle budgétaire, sans aller jusqu'à la révision des traités. Depuis, cette manière d'agir est pratiquée et devient désormais coutume communautaire. Au fur et à mesure que ces demandes sont acceptées par le Conseil, l'information sera automatiquement transférée au Parlement. C'est pourquoi, par exemple, Pieter Dankert, président du Parlement européen (1982-1984) et député néerlandais, note que l'adoption d'un amendement proposé par le Parlement au Conseil obligera, depuis lors, la Commission à « faire rapport régulièrement à l'autorité budgétaire sur l'application des propositions et sur toute difficulté », ce qui contribue à renforcer le droit d'être informé en faveur du Parlement⁷⁰³.

À la fin des années 60, la revendication concernant des informations évolue une fois de plus. Certes, le Parlement revendique, comme auparavant, d'être informé du « résultat de ses délibérations sur le projet de budget ainsi modifié »⁷⁰⁴ par le Conseil ou du résultat de la

⁷⁰² AIGNER H., *Rapport fait au nom de la commission des budgets et de l'administration sur la proposition modifiée de la Commission de la CEE au Conseil (doc.17) relative à un règlement financier concernant le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole*, doc. 82, 1963, p. 10.

⁷⁰³ DANKERT Pieter, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur l'issue des discussions du Conseil relatives aux propositions de la Commission des Communautés européennes concernant I. un règlement instituant des mesures communautaires supplémentaires contribuant à la solution des principaux problèmes structurels affectant le Royaume-Uni et ainsi à la convergence des économies des États membres de la Communauté II. un règlement modifiant le règlement (CEE) n° 1172/76 du 17 mai 1976 portant création d'un mécanisme financier (présenté avec demande de discussion d'urgence conformément à l'article 14 du règlement)*, doc. 505, 1980, p. 5.

⁷⁰⁴ BATTAGLIA E., *Rapport oral fait au nom de la commission des finances et des budgets sur le projet*

discussion sur la question particulière⁷⁰⁵. Mais, il demande également d'informations complémentaires ou plus détaillées, et parfois des nouvelles. Le Parlement demande non seulement une information « plus détaillée »⁷⁰⁶, mais aussi les nouveaux rapports⁷⁰⁷. Il réclame en 1971 qu'il soit informé « des travaux qui ne doivent pas être rendus publics lorsqu'ils sont encore dans un stade très peu avancé et que l'on risque d'étaler sur la place publique des "querelles d'experts" » puisque « le Parlement a le droit » « d'être informé de façon précise »⁷⁰⁸.

À partir du milieu des années 60, les revendications parlementaires sont partiellement acceptées par le Conseil et la Commission. En novembre 1962, le Parlement exprime ainsi sa satisfaction de voir que le projet de budget de recherche et d'investissement est accompagné d'« un large exposé des motifs dont il convient d'apprécier la valeur »⁷⁰⁹, tel qu'il l'a demandé. Cependant ce contentement est limité en raison de l'absence d'« un véritable exposé des motifs pour le projet de budget de fonctionnement de la C.E.E. et le projet de fonctionnement de l'Euratom »⁷¹⁰. Ce genre de problème persiste encore dans les années 80⁷¹¹. D'autre part, puisque les souhaits émis par H. Furler et Otto Weinkamm, député allemand, sont acceptés, est présentée par le Parlement une « satisfaction » : « la Commission de la C.E.E. a transmis suffisamment tôt l'avant-projet de budget

de budget de recherches et d'investissement de la Communauté européenne de l'énergie atomique pour l'exercice 1968 (doc. 165/67), doc. 168, 1967, p. 6. ; GERLACH H., Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur un projet de budget supplémentaire n° 1 des Communautés européennes pour l'exercice 1969 (doc. 46/69) et sur un projet de budget supplémentaire de recherche et d'investissements de la Communauté européenne de l'énergie atomique pour l'exercice 1969 (doc. 45/69) établis par le Conseil, doc. 50, 1969, p. 4.

⁷⁰⁵ ROSSIA., *Rapport*, doc. 192, 1967, p. 5.

⁷⁰⁶ LEEMANS V., *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur le projet de budget des Communautés européennes pour l'exercice 1968 (doc. 211/67), doc. 213, 1967, p. 16. ; AIGNER H., Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur le projet de budget supplémentaire n° 2 des Communautés européennes pour l'exercice 1970, établi par le Conseil (doc. 157/70), doc. 179, 1970, p. 3.*

⁷⁰⁷ AIGNER H., *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur le projet de budget des Communautés européennes pour l'exercice 1970 (doc. 141/69), doc. 160, 1969, p. 5. ; COINTAT M., Rapport*, doc. 179, 1969, p. 20.

⁷⁰⁸ DULIN A., *Rapport*, doc. 171, 1971, p. 27.

⁷⁰⁹ JANSSEN M.M.A.A., *Rapport au nom de la commission des budgets et de l'administration sur les projets de budgets de fonctionnement de la C.E.E. et de la C.E.E.A. (doc. 95 et 96) et sur le projet de budget de recherches et d'investissement de la C.E.E.A. (doc. 97) établis par les Conseils pour l'exercice financier 1963, doc. 113, 1962, p. 1.*

⁷¹⁰ *Ibid.*, p. 2.

⁷¹¹ SABY Henry, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur l'annexe I (Comité économique et social) de la section II – Conseil – du projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1983, doc. 780, 1982, p. 5.*

supplémentaire à tous les membres du Parlement »⁷¹².

De la part de la Commission, W. Hallstein prononce, lors de la séance du 27 juin 1963 du Parlement, une déclaration dans laquelle il affirme que la Commission va renforcer « le caractère politique de l'exposé des motifs »⁷¹³. Et, Colombo, président du Conseil, écrit, dans la lettre en date du 28 décembre 1962 adressé au président du Parlement, que « le Conseil (...) estime que les exposés doivent en effet permettre une appréciation concrète de la politique à suivre par les Communautés au cours des exercices à venir », espérant qu'« ils peuvent, par conséquent, donner l'assurance qu'ils veilleront à ce que les exposés des motifs soient rédigés selon ces critères »⁷¹⁴.

Le premier renforcement du pouvoir budgétaire en 1970 encourage bien évidemment le Parlement à revendiquer depuis lors des informations plus diversifiées. Depuis le début des années 70, au moment où la croissance des revendications en la matière est accélérée, comme la décennie précédente, est exigée la demande d'information simple, par exemple les résultats des délibérations du Conseil⁷¹⁵ ou les modalités d'application prévues à certains articles du règlement⁷¹⁶. Mais, le Parlement demande également une information plus complète⁷¹⁷, le résultat de certaines études spécifiques⁷¹⁸, de nouveaux rapports sur les questions particulières⁷¹⁹ et sur l'application de certaines propositions de règlement⁷²⁰, ou

⁷¹² WEINKAMM O., *Rapport intérimaire fait au nom de la commission des budgets et de l'administration sur le projet de budget supplémentaire (doc. 134, 1963–1964) de la CEE pour l'exercice 1964*, doc. 13, 1964, p. 1.

⁷¹³ HALLSTEIN W., *Intervention*, p. 17.

⁷¹⁴ WEINKAMM O., *Rapport*, doc. 96, 1963, p. 2.

⁷¹⁵ Cité par KOCH Gerhard, *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 120/72) concernant le rapport annuel sur la situation économique de la Communauté (parties relatives aux politiques budgétaires des États membres)*, doc. 121, 1972, p. 5.

⁷¹⁶ DURAND Charles, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 332/72) concernant un règlement relatif aux intérêts sur les sommes payées au titre du FEOGA et de l'aide alimentaire et faisant l'objet de récupération*, doc. 45, 1973, p. 5.

⁷¹⁷ AIGNER H., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur le projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 2 des Communautés européennes pour l'exercice 1973 (doc. 143/73)*, doc. 155, 1973, p. 5.

⁷¹⁸ PÊTRE René, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 172/73) relative à une directive concernant l'harmonisation des accises sur les huiles minérales*, doc. 401, 1974, p. 9.

⁷¹⁹ BEYLOT P., *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 127/72) concernant un règlement relatif aux règles générales sur le financement des interventions par le FEOGA, Section garantie*, doc. 229, 1972, p. 5, 8. ; FLESCHE Colette, *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 247/72) concernant le règlement financier applicable au budget des Communautés européennes*, doc. 298, 1972, p. 12, 13.

⁷²⁰ COINTAT M., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la proposition de la*

parfois demande d'être informé « de façon continue »⁷²¹. D'autre part, il précise ses demandes, par exemple pour des fiches financières « selon le modèle proposé dans le rapport de la commission des budgets »⁷²² ou pour des informations complémentaires qu'il souhaite avoir⁷²³.

L'acceptation partielle ou intermittente par le Conseil et la Commission provoque la déception. Le Parlement « déplore que la fiche financière annexée à la proposition de la Commission ne soit pas conforme au modèle de fiche financière promis par la Commission et recherché à maintes reprises par le Parlement européen »⁷²⁴. En outre, depuis le début des années 70, les députés du Parlement, surtout ceux qui contribuent le plus au renforcement du pouvoir budgétaire du Parlement, haussent le ton. Heinrich Aigner, président de la commission du contrôle budgétaire (1979-1988), note que le Parlement n'a « été informé que tout récemment de l'adoption du règlement » spécifique⁷²⁵ et M. Cointat conteste la « brièveté » et l'« imprécision » du projet de budget que le Parlement estime « inacceptable dans la mesure où l'autorité budgétaire est à présent partagée entre le Conseil et le Parlement »⁷²⁶. Ce député français continue de souligner que le Parlement « doit pouvoir être pleinement informé de la justification des arbitrages budgétaires effectués par le Conseil »⁷²⁷. De nouveau, en septembre 1976, il reproche le fait que « la Commission aurait

Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 65/77) relative à un règlement (CEE, CECA, EURATOM) portant introduction de l'unité de compte européenne (UCE) dans le Statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents des Communautés, et dans d'autres règlements du Conseil applicables aux fonctionnaires et anciens fonctionnaires ainsi qu'aux autres, doc. 218, 1977, p. 6.

⁷²¹ ROSSI A., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 4/72-VI) relative à une décision instituant un "Comité des Accises"*, doc. 379, 1973, p. 5.

⁷²² POUNDER Rafton, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur le projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1974 (doc. 187/73)*, doc. 231, 1973, p. 6.

⁷²³ BANGEMANN M., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur l'Aide-mémoire de la Commission des Communautés européennes sur la fixation du taux des prélèvements CECA et l'établissement du budget opérationnel de la CECA pour 1976 (doc. 400/75)*, doc. 437, 1975, p. 5.

⁷²⁴ TERRENOIRE Alain, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 520/77) relative à une décision concernant le financement des enquêtes sur le cheptel bovin à effectuer par les États membres*, doc. 578, 1977, p. 5.

⁷²⁵ AIGNER H., *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 248/72) relative à un règlement portant modification des articles 6 paragraphe 2 et 9 paragraphe 1 du règlement (CEE/EURATOM/CECA) n° 2/71 du Conseil du 2 janvier 1971 portant application de la décision du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés*, doc. 288, 1972, p. 6.

⁷²⁶ COINTAT M., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur le projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1976 (doc. 306/75)*, doc. 361, 1975, p. 23.

⁷²⁷ Souligné par l'auteur du rapport. *Ibid.*

donc altéré son avant-projet sans en informer le Parlement, ce qui - en matière budgétaire – constitue un précédent tout à fait inadmissible sur lequel des explications devraient être fournies »⁷²⁸. Et Bruce of Donington, député anglais, met l'accent sur le fait qu'« il n'y pas aucune raison pour que le Parlement ne soit pas informé au moment où ces virements sont effectués, afin d'éviter toute réduction des possibilités de contrôle permanent, par le Parlement, de l'exécution du budget »⁷²⁹.

Depuis le milieu des années 70, le Parlement agrandit l'horizon de la portée de la demande d'information à l'égard de toutes les institutions soumises à son contrôle budgétaire, par exemple la Cour de justice⁷³⁰ et la Cour des comptes⁷³¹. Par-là, le Parlement espère garder le contact avec les autres institutions, par exemple obtenir « un rapport semestriel » soumis par la Commission sur l'application du règlement particulier⁷³² et enfin pouvoir exercer une influence sur les activités des Communautés, concernant la possibilité de se prononcer en pleine connaissance de cause sur les conséquences financières des actes communautaires⁷³³.

Le pouvoir de contrôle budgétaire fait aussi l'objet de revendications depuis 1979. Sur ces questions, A. Spinelli souligne en 1979 que « le Parlement devrait être informé » « correctement », « avec plus de précision »⁷³⁴. P. Dankert demande d'« informations

⁷²⁸ COINTAT M., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur le projet de budget supplémentaire et rectificatif n° 2 des Communautés européennes pour l'exercice 1976 (doc.261/76)*, doc. 293, 1976, p. 12.

⁷²⁹ BRUCE OF DONINGTON, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 329/75) relative à un règlement modifiant le règlement financier en ce qui concerne les virements entre le chapitre "aide alimentaire" et la section "garantie" du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole*, doc. 445, 1975, p. 8.

⁷³⁰ SPÉNALE G., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la communication de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc.124/73) sur le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen*, doc. 175, 1973, p. 6-9. ; *JOCE*, n° C 87, le 17 octobre 1973, p. 8-11.

⁷³¹ AIGNER H., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la proposition de décision sur I. les comptes du Parlement européen et la décharge pour l'exercice 1975*, doc. 165, 1977, p. 17. ; SCHREIBER Heinz, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la fixation du taux des prélèvements CECA et l'établissement du budget opérationnel de la CECA pour 1979 (doc. 497/78)*, doc. 502, 1978, p. 7, 19.

⁷³² SCHMIDT M., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 176/74) relative à un règlement modifiant le règlement (CEE) n° 974/71 relatif à certaines mesures de politique de conjoncture à prendre dans le secteur agricole à la suite de l'élargissement temporaire des marges de fluctuation des monnaies de certains États membres*, doc. 265, 1974, p. 6.

⁷³³ OFFROY R., *Rapport*, doc. 189, 1972, p. B.

⁷³⁴ SPINELLI A., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 1-758/79) relative à une décision portant deuxième application de la décision 78/870/CEE habilitant la Commission à contracter des emprunts en vue de promouvoir les investissements dans la Communauté*, doc. 840, 1979, p. 8-9.

financières aussi complètes que possible »⁷³⁵ et Edward Kellet-Bowman, député anglais, insiste pour que « toutes les autres institutions de la Communauté » doivent « fournir rapidement et en toute bonne foi toutes les informations »⁷³⁶. Dario Antoniozzi, député italien et vice-président du Parti populaire européen (1976), met dans sa revendication l'expression de « la nécessité absolue »⁷³⁷. Encore en 1986, Christiane Scrivener, député français, demande à la Commission « d'informer systématiquement et immédiatement le Parlement » sur les questions du contrôle budgétaire⁷³⁸.

Depuis le début des années 80, les revendications établies par les commissions des budgets et du contrôle budgétaire sont en recul. D'une part, parce que le Parlement focalise son attention sur le projet de l'AUE et, d'autre part, parce que certaines revendications sont partagées non seulement par le Conseil et la Commission, mais aussi par les autres institutions. Ainsi, Vincent Ansquer, député français, note sa satisfaction sur le fait que « la Cour » de justice « s'est conformée au souhait du Parlement en fournissant simultanément aux deux branches de l'autorité budgétaire des informations exhaustives »⁷³⁹. Et, Ulrich Irmer, député allemand, remercie la Cour des comptes concernant « son rapport annuel sur l'exercice 1979 car celui-ci fut une aide précieuse pour la préparation de la décharge »⁷⁴⁰ ; et Pierre-Bernard Cousté, député français et vice-président du Parlement européen, confirme sa reconnaissance de « l'effort déployé par la Banque » européenne d'investissement « pour l'informer de ses activités et des critères de ses interventions »⁷⁴¹.

⁷³⁵ DANKERT P., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur le nouveau projet de budget général pour l'exercice 1980 Section III – Commission*, doc. 281, 1980, p. 8.

⁷³⁶ KELLET-BOWMAN Edward, *Rapport intérimaire fait au nom de la commission du contrôle budgétaire sur les aspects du contrôle budgétaire du Centre de calcul de la Commission des Communautés européennes*, doc. 283, 1980, p. 6.

⁷³⁷ ANTONIOZZI D., *Rapport intérimaire fait au nom de la commission du contrôle budgétaire sur la décharge à donner à la Commission des Communautés européennes pour les activités financières et budgétaires de la CECA au cours de l'exercice 1977 et sur le rapport de la Cour des comptes pour l'exercice 1977 (doc. I-457/79)*, doc. 64, 1980, p. 5.

⁷³⁸ SCRIVENER C., *Rapport fait au nom de la commission du contrôle budgétaire sur la décision portant octroi de la décharge sur l'exécution du budget des Communautés européennes pour l'exercice 1984*, doc. 15, 1986, p. 8.

⁷³⁹ ANSQUER Vincent, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la section IV "Cour de justice du projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1981*, doc. 543, 1980, p. 5.

⁷⁴⁰ IRMER U., *Rapport fait au nom de la commission du contrôle budgétaire sur II. la décharge à donner à la Commission sur l'exécution du budget de la Communauté européenne pour l'exercice 1979 ainsi que le rapport de la Cour des comptes (doc. I-662/80)*, doc. 136, 1981, p. 12.

⁷⁴¹ COUSTÉ P.-B., *Rapport fait au nom de la commission du contrôle budgétaire sur les relations entre le Parlement européen et la Banque européenne d'investissement et les modalités du contrôle parlementaire sur les interventions budgétaires associées aux activités de la Banque européenne d'investissement*, doc. 1309, 1982, p. 6.

Par conséquent, ces revendications d'informations apportent au Parlement les effets divers par lesquels il trouve un nouvel intérêt pour établir un nouveau rapport, ensuite la nécessité d'exercer une sorte de pression qui oriente les intérêts du Conseil, de la Commission ou des autres institutions, et enfin pour agrandir la portée officielle ou non du pouvoir budgétaire du Parlement.

B. Le manque de temps

Une des particularités des questions budgétaires qui font l'objet de discussion du Parlement est la condition du temps. Le Parlement doit discuter et adopter une résolution dans le délai très limité pour qu'il participe à l'établissement du budget et aux activités budgétaires des Communautés. Dans ce contexte, si le Conseil transfère au Parlement trop tard le projet de budget ou les autres documents concernant le budget, cela pose un gros souci car le dernier ne pourra pas avoir le temps suffisant pour l'examiner et de se prononcer sur celui-ci. Or, malgré les traités qui imposent conformément à l'article 203 la consultation du Parlement sur le projet de budget, son pouvoir budgétaire est souvent méprisé par le Conseil qui ne lui permet pas d'avoir le temps de délibérer ou parfois qui ne demande pas l'avis parlementaire en la matière. Ainsi, le transfert tardif du projet de budget et des autres documents en la matière provoque la grande contestation et la revendication du Parlement.

Avoir le temps suffisant pour délibérer profondément sur ce que le Conseil lui transfère et pour préparer un avis est un enjeu primordial. À cet égard, J. Charlot, président de la commission de l'administration et du budget, fait, en juin 1958, aux Conseils la constatation du délai de la présentation des états prévisionnels supplémentaires « avant exécution »⁷⁴². Et Robert Margulies, député allemand, reproche en 1958 les « délais trop courts » qui empêchent le Parlement d'« exercer un véritable contrôle parlementaire sur les budgets et leurs exécution »⁷⁴³, et souligne l'année suivante l'importance du délai suffisant pour son pouvoir budgétaire ainsi que sa responsabilité en la matière⁷⁴⁴. D'ailleurs, G. Kreyssig note son regret que, « malgré des rappels renouvelés », le Parlement reçoit les rapports de la Commission de contrôle pour les exercices 1958 et 1959 qu'au cours de

⁷⁴² CHARLOT J., *Rapport*, doc. 24, 1958, p. 26.

⁷⁴³ MARGULIES R., *Rapport*, doc. 61, 1958, p. 2.

⁷⁴⁴ MARGULIES R., *Rapport*, doc. 42, 1959, p. 1.

l'exercice 1961 et demande ainsi aux Commissions de prendre « sans délai les mesures qui fassent disparaître les retards (...) et assurent ainsi le respect des dispositions mentionnées »⁷⁴⁵. Dans la même année, vu que le retard de la transmission des états prévisionnels des dépenses par le Conseil oblige le Parlement de se prononcer « presque immédiatement après que les Conseils se sont prononcés sur ces propositions », O. Weinkamm condamne ainsi « cette attitude des Conseils nuit fortement à l'activité des institutions chargées d'assurer la réalisation des objectifs du traité et porte en outre considérablement atteinte aux pouvoirs déjà limités du Parlement »⁷⁴⁶. G. Kreyszig doit reprocher à la Haute Autorité de n'avoir présenté sa clôture des comptes et les prévisions budgétaires pour l'exercice futur « qu'un mois seulement avant la séance plénière que le Parlement doit, conformément au traité de Paris, tenir au mois de mai »⁷⁴⁷.

Le Parlement est allé jusqu'à la plainte du délai fixé par les traités. Le délai d'un mois que le Parlement a, conformément à l'article 203 du traité de la CEE, pour se prononcer sur le projet de budget est insuffisant, aux yeux de H. Furler, car « il ne permet pas de garantir un examen approfondi du document »⁷⁴⁸. O. Weinkamm présente, en novembre 1963, une solution de « la nécessité d'une coopération plus étroite entre les exécutifs, les Conseil et le Parlement européen lors de l'établissement des budgets »⁷⁴⁹ pour faciliter la discussion interinstitutionnelle.

Vis-à-vis des revendications du Parlement, le Conseil et la Commission restent hésitants. Ce n'est qu'en novembre 1962 que le Conseil transmet « pour la première fois depuis l'existence des Communautés de la C.E.E. et de l'Euratom » « les projets de budgets au Parlement, c'est-à-dire au plus tard à la fin du mois d'octobre », néanmoins sauf l'exposé des motifs de ces projets qui lui est transmis avec le retard⁷⁵⁰. En ce qui concerne la Commission, c'est encore plus tardif parce que c'est qu'un mars 1964 que la Commission « a transmis suffisamment tôt l'avant-projet de budget supplémentaire à tous les membres

⁷⁴⁵ KREYSSIG G., *Rapport*, doc. 129, 1962, p. 11.

⁷⁴⁶ WEINKAMM O., *Rapport fait au nom de la commission des budgets et de l'administration sur les projets de budgets supplémentaires de fonctionnement de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Commission et Conseil) et sur le projet de budget supplémentaire de recherches et d'investissement de la Communauté européenne de l'énergie atomique pour l'exercice 1962 établis par les Conseils (documents 38, 39, 40)*, doc. 55, 1962, p. 3.

⁷⁴⁷ KREYSSIG G., *Rapport*, doc. 38, 1963, p. 1.

⁷⁴⁸ FURLER H., *Rapport*, doc. 31, 1963, p. 20.

⁷⁴⁹ WEINKAMM O., *Rapport*, doc. 96, 1963, p. 20.

⁷⁵⁰ JANSSEN M.M.A.A., *Rapport*, doc. 113, 1962, p. 1-2.

du Parlement »⁷⁵¹. Suite à la communication de la Commission, O. Weinkamm note ensuite que « est réalisé pour la première fois le vœu que le Parlement européen a exprimé à maintes reprises » et, que, « de ce fait, le Parlement européen se trouve en mesure de mieux préparer ses délibérations sur les projets de budget et, dans le cas présent, sur le projet de budget supplémentaire de la C.E.E. pour l'exercice 1964 »⁷⁵².

Malgré certaines améliorations, le transfert tardif se poursuit. En juin 1965, Victor Leemans, député belge et président du Parlement européen (1965-1966), critique le fait que le Parlement est consulté « fort tardivement par le Conseil » de se prononcer sur le projet de budget de recherches et d'investissement, ce qui contraint celui-là à préparer un avis « dans un laps de temps aussi court »⁷⁵³. Un an après, Edoardo Battaglia, député italien, reprend cette critique, déplorant « à nouveau le retard avec lequel le Conseil lui a transmis le projet de budget pour l'exercice 1966, communiqué en dehors des délais prévus par le traité »⁷⁵⁴ et en octobre 1969, V. Leemans « réitère ses remarques des années passées en ce qui concerne le retard avec lequel il est amené à se prononcer sur les comptes de l'exercice financier 1967 »⁷⁵⁵. Cela devient une « préoccupation » par laquelle H. Aigner note que « cette année encore le Conseil n'a pas consulté le Parlement européen sur le projet de budget dans le délai qui lui est imparti par les traités »⁷⁵⁶.

Encouragé par les réformes budgétaires et par l'introduction de l'élection au suffrage universel direct des années 70, le Parlement intensifie le ton. Il exerce une pressions sur le Conseil par une remarque qu'il « met en garde la Commission et le Conseil contre les conséquences que pourrait entraîner, sur le plan juridique, un refus du Parlement de rendre son avis, si les délais de consultation ne lui permettent pas de le rendre dans des conditions décentes »⁷⁵⁷. Devant « les retards du Conseil » du « caractère peu satisfaisant », le

⁷⁵¹ WEINKAMM O., *Rapport*, doc. 13, 1964, p. 1.

⁷⁵² *Ibid.*, p. 1.

⁷⁵³ LEEMANS V., *Rapport fait au nom de la commission des budgets et de l'administration sur le projet de budget supplémentaire de recherches et d'investissement (doc. 70) de la Communauté européenne de l'énergie atomique pour l'exercice 1965 établi par le Conseil*, doc. 73, 1965, p. 1-2.

⁷⁵⁴ BATTAGLIA E., *Rapport fait au nom de la commission des budgets et de l'administration sur 1. le projet de budget de fonctionnement de la Communauté européenne de l'énergie atomique pour l'exercice 1966 (doc.5), 2. le projet de budget de recherches et d'investissement de la Communauté européenne de l'énergie atomique pour l'exercice 1966 (doc.6)*, doc. 15, 1966, p. 14.

⁷⁵⁵ LEEMANS V., *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur les comptes de gestion et bilans financiers afférents aux opérations du budget des Communautés pour l'exercice 1967 et sur le rapport de la Commission de contrôle à ce sujet (doc. 182/68-I à IV)*, doc. 107, 1969, p. 3.

⁷⁵⁶ AIGNER H., *Rapport*, doc. 160, 1969, p. 3.

⁷⁵⁷ BEYLOT P., *Rapport*, doc. 122, 1972, p. 5.

Parlement « réitère ses protestations » par l'argument que tel problème a « menacé la continuité des activités de recherche de la Communauté »⁷⁵⁸ et met l'accent sur le fait que « toutes les conséquences fâcheuses qui surviendraient à la suite de l'adoption tardive du budget supplémentaire sont la responsabilité pleine et entière de ceux qui ont pour tâche de présenter les avant-projets et projets de budget supplémentaires en temps utile »⁷⁵⁹. Encore dans les années 80, H. Aigner déplore « le délai relativement court dont le Parlement a disposé pour délibérer de ces candidatures, le Conseil n'ayant pas communiqué en temps utile les données requises, négligence qui risquait de retarder ces nominations, les quelles présentent un intérêt capital dans le cadre du contrôle budgétaire communautaire »⁷⁶⁰.

Or, contrairement au contenu de ces reproches qui sont de plus en plus sévères, les revendications sont progressivement moins nombreuses. Cette tendance va de pair avec les contestations contre le manque de temps dans la procédure de consultation (graphique 20). Néanmoins, on peut y constater que le problème du temps en matière budgétaire est moins contesté par rapport aux autres questions.

C. La revendication d'être consulté

Depuis la mise en vigueur des traités de Rome, le Parlement dispose de la procédure de consultation en matière budgétaire. Or, ce pouvoir ne s'applique pas à toutes questions budgétaires. Pour le projet de budget, le Parlement est obligatoirement saisi par le Conseil dans le délai limité avec le droit de proposer des modifications (Art. 203, §3). En revanche, en ce qui concerne l'état prévisionnel qui constitue l'avant-projet de budget, le Parlement n'est pas saisi par le Conseil, sauf le cas où le dernier « entend s'écarter de cet avant-projet » dressé par le premier (Art. 203, §2).

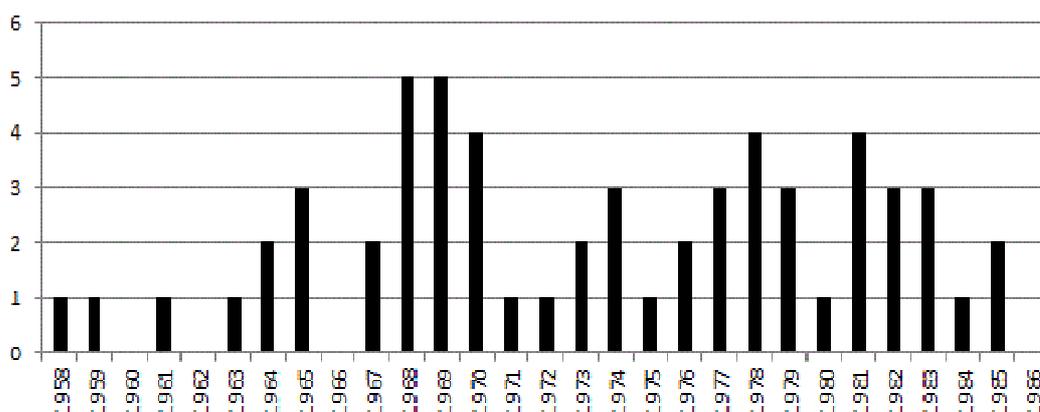
Au fur et à mesure que les questions budgétaires et financières occupent de plus en plus une place importante dans les activités communautaires et que la nécessité de renforcer les pouvoirs budgétaires, le Parlement se rend compte qu'il est indispensable d'agir pour ce but.

⁷⁵⁸ BRUCE OF DONINGTON, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur le projet de budget rectificatif n° 2 des Communautés européennes pour l'exercice 1977* (doc. 333/77), doc. 387, 1977, p. 5.

⁷⁵⁹ DANKERT P., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur le projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 3 des Communautés européennes pour l'exercice 1979, établi par le Conseil le 29 octobre 1979* (doc. 1-470/79), doc. 580, 1979, p. 5.

⁷⁶⁰ AIGNER H., *Rapport fait au nom de la commission du contrôle budgétaire portant l'avis du Parlement européen sur la nomination de six membres de la Cour des comptes des Communautés européennes* (doc. 1-762/83), doc. 790, 1983, p. 5.

Demander d'être consulté en la matière constitue un des appuis primordiaux.



Graphique 31) Les revendications d'être consulté présentées par les commissions des budgets et du contrôle budgétaire.

Source) Les résolutions avec rapports présentées par les commissions des budgets et du contrôle budgétaire (1958-1986).

Objectif) Pour observer l'évolution de revendications d'être consulté en matière budgétaire.

Contribution) Ces revendications sont les plus nombreuses à la fin des années 60 alors qu'elles sont moins nombreuses dans les 70 et 80 quand les réformes budgétaires sont mises en place ou une révision des traités est en discussion.

Afin d'observer les revendications parlementaires d'être consulté en matière budgétaire, sont sélectionnés les résolutions qui contiennent les revendications suivantes. Sont retenues les revendications d'être consulté soit sur les questions pour lesquelles le Parlement doit être saisi conformément aux traités, soit sur les questions pour lesquelles il n'a pas de pouvoir d'être consulté par le Conseil, mais il souhaite toutefois être consulté. N'étant pas nombreuses en général, ces revendications sont plus nombreuses à la fin des années 60, c'est-à-dire avant les réformes budgétaires, que dans les années 70 et 80 quand les réformes budgétaires sont en cours et la première révision des traités est en discussion.

La comparaison de ces revendications avec les revendications d'être consulté sur les questions non budgétaires (graphique 19) met en lumière une particularité des revendications en matière budgétaire puisque les premières n'arrêtent pas de s'accroître tandis que les deuxièmes ont la tendance de se diminuer. Pourtant, cela ne signifie pas que la compétence de consultation sur les questions budgétaires ne peut pas attirer l'intérêt du Parlement. Au contraire, si l'on rappelle les réclamations du Parlement pour la codécision et le renforcement du pouvoir législatif (graphique 26), le souhait en la matière n'est entamé qu'en 1963 et, par surcroît, de telles demandes ne sont pas nombreuses. Si l'on le compare à

l'évolution des revendications du renforcement des pouvoirs budgétaires et des pouvoirs du contrôle budgétaire, la différence est nette. Les dernières revendications sont lancées dès l'ouverture du Parlement et le nombre est également plus nombreux. En effet, ces analyses signifient que ces revendications précèdent les réformes budgétaires des années 70 et que, depuis la mise en vigueur de ces réformes, l'obligation par laquelle le Parlement est consulté par le Conseil s'est installée.

Le Parlement revendique d'être consulté non seulement sur les questions pour lesquelles les traités obligent le Conseil de consulter le Parlement, mais également sur les questions pour lesquelles le Parlement n'a pas de pouvoir d'être consulté. Les premières revendications sont conformes aux traités, mais les deuxièmes hors des traités. Les deuxièmes revendications doivent donc se faire dans le cadre de la consultation facultative, à la demande du Conseil, mais sans l'imposition des traités, ce qui apporte une conséquence de l'élargissement de la portée des pouvoirs budgétaires du Parlement

Ces revendications sont formulées à partir de 1958. En juin 1958, J. Charlot note que « les état prévisionnels supplémentaires doivent lui être soumis avant exécution et laisse le soin à sa Commission de l'administration et du budget des Communautés de faire connaître en son nom, (...), sa position à leur sujet »⁷⁶¹. À côté de ce souhait, M. Janssen se plaint, un an plus tard, de la violation du traité par le Conseil qui n'a pas consulté le Parlement lorsque le premier a décidé de supprimer une partie de l'état prévisionnel du dernier⁷⁶². C'est pourquoi que R. Margulies rappelle que « les Conseils doivent consulter lorsqu'ils veulent apporter des modifications » à l'état prévisionnel du Parlement⁷⁶³.

La fusion des organes exécutifs a offert une occasion où le Parlement a fait prévaloir son pouvoir budgétaire. Le traité de fusion en 1965⁷⁶⁴ a entraîné une fusion des budgets de trois Communautés, laquelle a provoqué au Parlement une perte partielle de son influence sur les organes exécutifs des Communautés, à la suite de la suppression de la Commission des présidents des trois institutions européennes, dont celui du Parlement, qui décidait sur le budget de la CECA. Cette perte a été prévue par V. Leemans qui a fait un appel, à la veille

⁷⁶¹ CHARLOT J., *Rapport*, doc. 24, 1958, p. 26.

⁷⁶² JANSSEN M.M.A.A., *Rapport*, doc. 76, 1959, p. 13.

⁷⁶³ MARGULIES R., *Rapport fait au nom de la commission des budgets et de l'administration sur le projet d'état prévisionnel des dépenses et des ressources de l'Assemblée parlementaire européenne pour l'exercice 1962*, doc. 31, 1961, p. 2.

⁷⁶⁴ « Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes », *JOCE*, n° L152, le 13 juillet 1967, p. 2-12.

de la signature de ce traité, à une participation active du Parlement à la détermination du statut du personnel des exécutifs et à la réduction du nombre de ses présidents, questions qui ne peuvent être établies par le Conseil « qu'après consultation du Parlement européen »⁷⁶⁵.

Lors alors, plusieurs mesures d'améliorations étaient proposées. À partir du milieu des années 60, la formule d'« après la consultation du Parlement européen »⁷⁶⁶ était réitérée à maintes reprises dans les résolutions du Parlement et est devenue une des expressions les plus utilisées. Par exemple, ces revendications sont formulées par F. Vals dans le cas où il y a une divergence entre le Parlement et le Conseil sur la modification aux articles 201 et 203 du traité de la CEE⁷⁶⁷, par Jan Baas, député néerlandais, sur le taux du prélèvement sur le charbon et l'acier qui détermine l'augmentation des ressources propres⁷⁶⁸, par André Rossi, député français, vice-président du Parlement (1969-1973) et celui de la commission des budgets (1979-1984), sur les ressources propres⁷⁶⁹, et par Helmut Karl Artzinger, député allemand, sur les taxes sur le chiffre d'affaires, en dépit du fait que « la consultation du Parlement européen avant la décision du Conseil n'est pas expressément prévue »⁷⁷⁰. Et, M. Cointat, auteur de plusieurs rapports dans lesquels le renforcement du pouvoir budgétaire est revendiqué, met, en 1969, l'accent sur l'avis de la commission des finances et des budgets que « le Parlement doit être amené à se prononcer sur les règles générales d'application car il est appelé, dans un avenir plus ou moins proche, à prendre lui-même en dernière instance une décision sur les crédits tant en dépenses qu'en recettes »⁷⁷¹.

⁷⁶⁵ LEEMANS V., *Rapport fait au nom de la commission des budgets et de l'administration sur les problèmes budgétaires et administratifs posés par la fusion des exécutifs et éventuellement des Communautés*, doc. 55, 1964, p. 9.

⁷⁶⁶ THORN G., *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur les propositions de la Commission de la C.E.E. au Conseil (doc. 36) d'un règlement concernant la section spéciale du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole et d'une résolution relative aux dates d'inscription aux budgets de la C.E.E. des compensations communautaires décidées le 15 décembre 1964*, doc. 73, 1967, p. 3.

⁷⁶⁷ VALS F., *Rapport*, doc. 34, 1965, p. 20.

⁷⁶⁸ BAAS Jan, *Rapport fait au nom de la commission des budgets et de l'administration sur certaines questions budgétaires et administratives découlant de l'examen des annexes au treizième rapport général sur l'activité de la CECA et sur les états prévisionnels de la CECA pour l'exercice allant du 1er juillet 1965 au 30 juin 1966*, doc. 65, 1965, p. 14.

⁷⁶⁹ ROSSI A., *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 41/68) concernant un règlement portant dispositions complémentaires concernant le financement de la politique agricole commune dans le secteur du sucre*, doc. 60, 1968, p. 4. ; *JOCE*, n° C 66, le 2 juillet 1968.

⁷⁷⁰ ARTZINGER Helmut Karl, *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 112/69) concernant une directive en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires - Introduction de la taxe à la valeur ajoutée dans les États membres*, doc. 113, 1969, p. 10.

⁷⁷¹ COINTAT M., *Rapport*, doc. 179, 1969, p. 22.

Au cours des années 60, le Parlement se met à présenter les modifications aux règlements proposés par la Commission, qui mettent en œuvre la réglementation de la consultation du Parlement pour les nouvelles questions. Cela apporte enfin l'élargissement du champ d'application de la consultation du Parlement sans aller jusqu'à demander la révision des traités. H. Aigner propose, en 1963, d'ajouter un paragraphe pour le règlement financier de la FEOGA : « si le Conseil de ministres entend s'écarter de l'avant-projet prévu au paragraphe 1, il consulte la Commission et le Parlement »⁷⁷². M. Cointat met à plusieurs reprises dans son rapport la formule d'« après avoir consulté le Parlement européen »⁷⁷³. Il en va de même pour les autres rapports des années 70 et 80, ceux de T. Westerterp⁷⁷⁴, d'A. Rossi⁷⁷⁵, et de Michael Norman Shaw, député anglais⁷⁷⁶.

La mise en vigueur du traité de Luxembourg qui introduit les ressources propres en 1970 permet au Parlement de mettre plus d'intensité à la revendication du Parlement. M. Cointat souligne en 1977 que « le Parlement doit être consulté en temps utile sur les incidences budgétaires des accords de coopération »⁷⁷⁷, et, en 1978, le Parlement cherche à la possibilité d'intervenir non seulement, à travers la décharge, dans les dépenses, mais aussi « dès la phase d'élaboration de la politique », pour d'abord « le droit du Parlement à être consulté » et ensuite « une position prépondérante lorsque des questions budgétaires importantes se posent »⁷⁷⁸.

La prétention du Parlement s'étend jusqu'au renforcement de la coopération avec le

⁷⁷² AIGNER H., *Rapport*, doc. 82, 1963, p. 10.

⁷⁷³ COINTAT M., *Rapport*, doc. 179, 1969, p. 8-12.

⁷⁷⁴ WESTERTERP T., *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 63/70) concernant un règlement pris en application de la décision du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés*, doc. 121, 1970, p. 6, 9-10.

⁷⁷⁵ ROSSI A., *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 218/70) concernant la révision et l'unification des règlements financiers*, doc. 230, 1970, p. 8-9.

⁷⁷⁶ SHAW Michael Norman, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil relatives à - un règlement portant modification du règlement financier du 25 avril, 1973 applicable au budget des Communautés européennes (doc. 166/76) - l'application de l'unité de compte au budget des Communautés européennes (projet de résolution du Conseil et proposition de règlement (CECA, CEE, EURATOM) du Conseil portant modification du règlement financier du 25 avril 1973, applicable au budget des Communautés européennes (doc. 360/76)*, doc. 469, 1976, p. 18.

⁷⁷⁷ COINTAT M., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur le dialogue interinstitutionnel relatif à certaines questions budgétaires*, doc. 119, 1977, p. 5.

⁷⁷⁸ RYAN Richie, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 506/77) relative à un règlement définissant les règles générales pour le financement de certaines interventions par la FEOGA, section garantie*, doc. 78, 1978, p. 17.

Conseil et la Commission. H. Aigner insiste, en 1970, sur « la collaboration » étroite entre le Parlement et le Conseil, basée sur « un dialogue véritable » et la consultation du Parlement sur « tout projet de budget supplémentaire »⁷⁷⁹. Au cours de 1970, G. Spénale insiste en 1973 pour que le Conseil n'arrête pas ses propositions « sans concertation préalable avec le Parlement »⁷⁸⁰. Constatant que la Commission a tenu « le Parlement à l'écart de l'élaboration de la proposition est une absurdité politique », A. Spinelli reproche à « la Commission » d'avoir « offensé le Parlement » et, en plus, de s'exposer « sans défense aux réticences, aux soupçons, à l'hostilité fréquente et aux tentatives de dissuasion qui accompagnent systématiquement toute initiative communautaire sérieuse »⁷⁸¹. Erwin Lange, député allemand et président de la commission des budgets (1978-1984), souligne que le Conseil doit s'engager « à collaborer étroitement et à se concerter » avec le Parlement pour la modification des traités⁷⁸².

Suite aux réformes budgétaires, ces revendications des années 70 sont plus fréquemment acceptées par le Conseil et la Commission que les décennies précédentes. En janvier 1971, A. Rossi note pour cette raison que « le Parlement a été consulté par le Conseil à titre facultatif », ce qui est relayé par la Commission « pour appuyer la demande du Parlement d'être consulté »⁷⁸³ et, en juin, que « le Parlement apprécie le fait que le Conseil, dans l'esprit des traités d'avril 1970 et répondant au souhait exprimé par le Parlement (...), l'ait (...) consulté sur la nouvelle nomenclature budgétaire »⁷⁸⁴. D'ailleurs, le Parlement assiste au fait que l'accord du 7 décembre 1972 dans lequel le Conseil envisage de consulter le Parlement ou sa commission compétente avant de statuer sur les virements de crédits est tenu⁷⁸⁵ et que « le Parlement européen est désormais consulté sur ces reports de crédits non

⁷⁷⁹ AIGNER H., *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur la lettre du président du Conseil des Communautés européennes (doc. 218/69) en réponse à la résolution du Parlement européen sur le projet de budget des Communautés européennes pour l'exercice 1970*, doc. 22, 1970, p. 3, 6.

⁷⁸⁰ SPÉNALE G., *Rapport*, doc. 175, 1973, p. 9.

⁷⁸¹ SPINELLI A., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 546/77) relative à une décision habilitant la Commission à contracter des emprunts en vue de promouvoir les investissements dans la Communauté*, doc. 36, 1978, p. 13.

⁷⁸² LANGE Erwin, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur les questions de la discipline budgétaire et financement futur de la Communauté*, doc. 247, 1984, p. 5.

⁷⁸³ ROSSI A., *Rapport*, doc. 230, 1970, p. 38.

⁷⁸⁴ ROSSI A., *Rapport intérimaire fait au nom de la commission des finances et des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 24/71-II) concernant la nouvelle nomenclature budgétaire*, doc. 58, 1971, p. 3.

⁷⁸⁵ OFFROY R., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 41/73) de virement de crédits en faveur de l'état de dépenses de recherches et d'investissement pour l'exercice 1973 (annexe I à la section III – Commission – du budget des*

automatiques », grâce aux dispositions de nouveau règlement financier⁷⁸⁶. Et, M. Shaw insiste pour que « la Commission » doive « avoir la faculté de consulter le Parlement européen avant que ne soit prises des décisions définitives »⁷⁸⁷, par quoi il espère que son influence consultative en matière budgétaire sera élargie.

Dans les années 80, les réclamations du Parlement en la matière sont de plus en plus diminuées par la suite de la mise en installation des nouvelles procédures. Hans Nord, député néerlandais et vice-président du Parlement (1984-1987), félicite « l'attachement aux principes de la démocratie parlementaire manifesté par la Haute Autorité/Commission » qui s'engagent à « respecter (...) les avis du Parlement européen »⁷⁸⁸. En 1985, le Parlement exprime son contentement que le Conseil demande son avis « pour la 1^{ère} fois depuis l'entrée en vigueur des traités de 1970 et de 1975 » sur le projet de règlement financier relatif au Fonds européen de développement, ce qui est en effet contraire au fait que le premier « n'avait jusqu'à présent jamais été consulté » sur cette question⁷⁸⁹.

En dépit de la décroissance de ces revendications, les demandes comme « le Conseil, après avis conforme du Parlement, adopte (...) les directives »⁷⁹⁰ ou « après l'avis du Parlement européen »⁷⁹¹ et après que « le Conseil consulte le Parlement »⁷⁹² sont néanmoins répétées comme auparavant. Et, la critique éventuelle revient dans le cas de

Communautés européennes), doc. 79, 1973, p. 6.

⁷⁸⁶ TERRENOIRE A., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur les reports de crédits "non automatiques" de l'exercice 1973 à l'exercice 1974 soumis par la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 110/74)*, doc. 154, 1974, p. 6.

⁷⁸⁷ SHAW M., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la concertation en ce qui concerne le Règlement financier des Communautés*, doc. 434, 1977, p. 7.

⁷⁸⁸ NORD Hans, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la fixation du taux des prélèvements CEEA et l'établissement du budget opérationnel de la CEEA pour 1982 (doc. 1-800/81)*, doc. 839, 1981, p. 9.

⁷⁸⁹ PASTY J.-C., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (COM (85) 460 final – doc. C2-103/85) relative au projet de règlement financier applicable au sixième Fonds Européen de Développement*, doc. 212, 1985, p. 8-10.

⁷⁹⁰ NOTENBOOM H., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 144/73) relative à une sixième directive en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires – Système commun de la taxe sur la valeur ajoutée : assiette uniforme*, doc. 360, 1973, p. 27.

⁷⁹¹ NOTENBOOM H., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 633/78) concernant un règlement relatif à la bonification de certains prêts à vocation structurelle*, doc. 84, 1979, p. 6. ; LEGA S., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 1-451/81) relative à un règlement modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés*, doc. 627, 1981, p. 8.

⁷⁹² SIMONNET Maurice-René, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 1-850/80 – COM (80) 760 final) relative à un règlement portant modification du Règlement Financier du 21 décembre 1977 applicable au budget des Communautés européennes*, doc. 434, 1983, p. 9.

l'absence de la consultation. P. Dankert demande ainsi à la Commission de ne plus jamais continuer de payer des restitutions à des taux aussi élevés, « sans avoir, au préalable, informé et consulté l'autorité budgétaire »⁷⁹³. Et le Parlement déplore « l'absence de consultation du Parlement, qui a porté atteinte à la procédure de concertation »⁷⁹⁴. En 1981, H. Aigner demande d'être « consulté préalablement » lors de l'exécution des crédits qui dépassent « lorsqu'il s'agit de nouvelles mesures politiquement importante »⁷⁹⁵, et U. Irmer reproche le fait que la compétence consultative en matière de règlements financiers qui constitue « une prescription essentielle de forme des actes législatifs » n'est pas respecté. Ceci étant « inacceptable », le Parlement souhaite « régulariser cette situation inadmissible et contraire au droit communautaire ».⁷⁹⁶

En général, les revendications du Parlement sur les pouvoirs budgétaires et du contrôle budgétaire sont fortes et constantes, mais la mise en vigueur des réformes budgétaires des années 70 les réduit considérablement. C'est la raison pour laquelle le Parlement affirme que la compétence consultative en la matière a tendance à être bien respecté⁷⁹⁷.

III. Les réclamations des pouvoirs budgétaires effectifs

Les revendications des pouvoirs budgétaires plus élargis s'amorcent dès 1958. Elles évoluent au fur et à mesure des renforcements progressifs des pouvoirs budgétaires. Au début, le Parlement prétend au renforcement général sans préciser quel aspect de ce pouvoir doit être en priorité. Dans les années 70, les réformes du système budgétaire des Communautés incitent à amplifier et à intensifier les revendications parlementaires. C'est la raison pour laquelle la fusion des exécutifs de trois Communautés en 1965, le traité de Luxembourg en 1970 et le traité de Bruxelles en 1975 encouragent le Parlement à présenter

⁷⁹³ DANKERT P., *Rapport*, doc. 580, 1979, p. 6.

⁷⁹⁴ JACKSON Robert, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur le projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 2 des Communautés européennes pour l'exercice 1983 (doc. 1-643/83)*, doc. 791, 1983, p. 5.

⁷⁹⁵ AIGNER H., *Rapport fait au nom de la commission du contrôle budgétaire sur les exportations de produits agricoles de la Communauté vers l'URSS et les pays à commerce d'État*, doc. 846, 1981, p. 7.

⁷⁹⁶ IRMER U., *Rapport*, doc. 349, 1981, p. 8.

⁷⁹⁷ PFENNIG G., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur les problèmes de droit et de politique budgétaire liés aux propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 1-526/80) relatives à I. un règlement modifiant le règlement no. 725/79 concernant l'octroi d'un soutien financier à des projets de démonstration permettant des économies d'énergie, II. un règlement modifiant le règlement no. 726/79 concernant l'octroi d'un soutien financier aux projets d'exploitation des sources alternatives d'énergie*, doc. 99, 1982, p. 7.

les revendications plus nombreuses et à employer les revendications plus avancées. Ceci est constaté dans le fait que ces revendications sont particulièrement nombreuses autour de la discussion et de la mise en place du traité de fusion ou des réformes budgétaires. Ce qui est intéressant est que l'évolution des revendications du Parlement est distincte de celle de l'ensemble des résolutions. Pour ces revendications, non seulement la compétence consultative, mais aussi le pouvoir de contrôle sur l'organe exécutif servent de moyen de les revendiquer. Pour les autres institutions des Communautés, notamment la Commission et les États membres, ils sont en gros favorables à l'initiative du Parlement (A).

À suite de la fusion des exécutifs en 1965 qui supprime le pouvoir de contrôle du Parlement sur les ressources propres de la CECA, son intérêt sur les ressources propres des Communautés est réveillé. La nécessité de remplacer la contribution financière des États membres par les ressources propres des Communautés est relevée non seulement par le Parlement, mais aussi par le Conseil et la Commission. Au sein du Parlement, depuis la fin des années 60, les grandes figures, notamment G. Spénale, H. Aigner et H. Furler, prennent l'initiative de la discussion sur cette question. Vis-à-vis des revendications parlementaires, le Conseil et la Commission en sont généralement d'accord. D'où, en 1970, la décision du Conseil qui crée les ressources propres des Communautés et le traité de Luxembourg qui renforce de manière considérable les pouvoirs budgétaires du Parlement (B).

Depuis la mise en vigueur de la décision du Conseil et du traité de Luxembourg, le Parlement joue un double jeu, d'une part, pour le bon fonctionnement des nouvelles mesures et, d'autre part, pour compléter ces mesures et obtenir les pouvoirs budgétaires plus renforcés. Sous l'initiative de G. Spénale, les membres du Parlement présentent les revendications du nouveau renforcement des pouvoirs budgétaires. Face aux demandes du Parlement, la Commission et le Conseil se mobilisent pour ouvrir la nouvelle discussion. Enfin, en avril 1975, le traité de Bruxelles est signé et apporte la modification des dispositions des traités en faveur du Parlement. Le Parlement confirme ainsi que ce traité apporte « le progrès réel » par rapport au traité de Luxembourg en 1970⁷⁹⁸ en raison du transfert du pouvoir de décharge et de la création du pouvoir du dernier mot sur les DNO et du droit de rejet global sur le projet de budget en sa faveur. Néanmoins, le regret est exprimé

⁷⁹⁸ LANGE E., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur le projet de traité du Conseil portant modification de certaines dispositions financières des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes (partie concernant la procédure budgétaire)* – (doc. 501/74), doc. 166, 1975, p. 6.

par certains membres dont M. Cointat qui critique que ces traités ne permettent pourtant pas au Parlement d'avoir les pouvoirs de codécision, équivalents à ceux du Conseil (C).

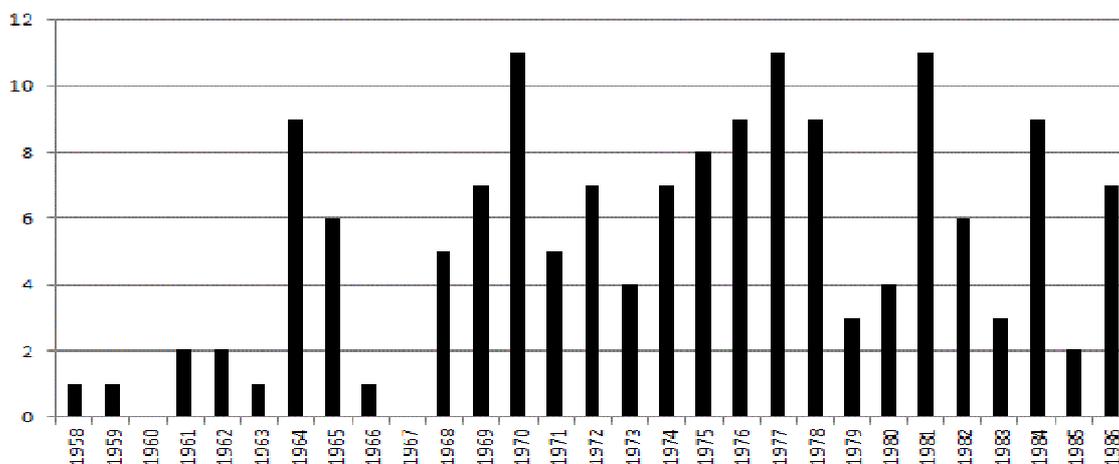
C'est la raison pour laquelle, en dépit des réformes budgétaires des années 70, le Parlement souhaite de nouveau les réformes budgétaires complémentaires qui devraient être basées sur « l'égalité fondamentale des droits du Conseil et du Parlement en tant que composant d'une seule et même autorité budgétaire »⁷⁹⁹. Pourtant, il rencontre les désaccords avec la Commission et le Conseil qui sont hésitants à propos de ces demandes. Il s'efforce de persuader la Commission et le Conseil d'établir une relation interinstitutionnelle plus rapprochée et, par-là, de faire, à long terme, l'équilibre institutionnel en matière budgétaire pour que le budget doive être « un acte démocratique »⁸⁰⁰ et que le contrôle démocratique s'installe au sein des Communautés. La discussion sur le projet de l'AUE est donc une occasion importante pour le Parlement de réaliser ses revendications (D).

A. Les revendications des pouvoirs avec des effets substantiels

Les réclamations en matière budgétaire sont formulées par le Parlement depuis 1958. Au début, elles demeurent néanmoins les vagues espoirs des pouvoirs budgétaires qui auraient un effet substantiel, pourtant sans préciser les détails. C'est depuis la fin des années 60 que le Parlement concrétise ses demandes avec les remarques sur ceux qu'il souhaite obtenir. Les réformes budgétaires et financières de 1970 et de 1975, conséquences de ses réclamations et des négociations longues et tenaces avec les autres institutions et les États membres, donnent lieu au Parlement de changer le ton et ceux qu'il souhaite. Ses revendications s'appuient sur certains principes à maintes fois répétés, la démocratie des Communautés, la séparation des pouvoirs entre les trois institutions ou l'équilibre institutionnel entre eux par exemple.

⁷⁹⁹ HÄNSCH K., *Rapport* doc. 216, 1981, p. 9-10.

⁸⁰⁰ COINTAT M., *Rapport*, doc. 361, 1975, p. 58.



Graphique 32) Les revendications du renforcement des pouvoirs budgétaires et du contrôle budgétaire.

Source) Les résolutions avec rapports présentées par les commissions des budgets et du contrôle budgétaire (1958-1986)

Objectif) Pour observer l'évolution de revendications pour les pouvoirs budgétaires renforcés.

Contribution) Les projets de réformes liées aux budgets des Communautés suscitent les souhaits du Parlement pour le renforcement de ses pouvoirs budgétaires.

Ce graphique a pour but d'observer une évolution de résolutions contenant les revendications du Parlement pour le renforcement de pouvoirs budgétaires. Afin de la tracer, parmi les résolutions avec rapports présentées par les commissions des budgets et de contrôle budgétaire, seules les résolutions comprenant ces revendications sont retenues. Non seulement les revendications simples du renforcement ses pouvoirs budgétaires, mais aussi les revendications plus précises, par exemple les questions détaillées comme les DO et les DNO et le moment de la mise à exécution de ses pouvoirs.

En gros, elles sont en croissance générale et augmentent surtout autour des décisions importantes à propos des pouvoirs budgétaires du Parlement. La première augmentation est constatée juste avant la mise en œuvre de la fusion des organes exécutifs ainsi que celle de ses budgets en 1965. Cette tendance recommence à partir de la fin des années 60 où la première réforme budgétaire et financière est mise en discussion et au milieu des années 70 où la deuxième réforme budgétaire et financière est mise en route. Au cours des années 80, l'évolution est en déclin par l'introduction de la procédure simplifiée par laquelle certaines résolutions qui traitent les questions techniques, y compris les questions budgétaires, sont adoptées sans rapport.

Si l'on la compare avec l'évolution de l'ensemble des résolutions relatif aux questions budgétaires (graphique 29), la particularité de ces revendications est nette. Si les résolutions

en matière budgétaire n'arrivent au niveau le plus nombreux qu'au début des années 80, les revendications du renforcement des pouvoirs budgétaires atteignent déjà en 1970 le niveau le plus nombreux et restent constantes jusqu'au milieu des années 80. Cela montre que l'intérêt du Parlement pour les pouvoirs renforcés augmente plus rapidement que l'ensemble des résolutions des commissions budgétaires et du contrôle budgétaire, et que ses revendications des pouvoirs renforcés sont encouragées par les grandes décisions, par exemple les traités de 1970, de 1975 et de 1986 parce que le Parlement souhaite pouvoir exercer la plus grande influence que possible pour réaliser ses revendications.

Ce rêve pour les pouvoirs budgétaires effectifs est dévoilé dès l'ouverture du Parlement unique des trois Communautés. « Toutes mesures utiles afin que » le Parlement « puisse exercer un véritable contrôle parlementaire sur les budgets et leur exécution » sont revendiquées en 1958 par R. Mergules⁸⁰¹, et l'élargissement de son rôle général en matière budgétaire conformément à « l'esprit même qui a inspiré les auteurs du projet » de traité instituant une Union des peuples d'Europe, en 1961, par René Pleven⁸⁰². M. Janssen présuppose en 1962 que la procédure des états prévisionnels des dépenses provoque « un problème extrêmement important, si l'on entend respecter strictement l'équilibre des pouvoirs »⁸⁰³. Et, H. Furler prend note l'année suivante que, malgré le fait que le remplacement des contributions des États membres par les ressources propres n'entraîne pas automatiquement un renforcement de ses pouvoirs financiers, les ressources propres qui était déjà prévues dans les traités de Rome⁸⁰⁴ donneraient une occasion de renforcer ses pouvoirs budgétaires⁸⁰⁵.

Certains arguments cherchent les fondements dans le pouvoir de contrôle sur l'exécutif. D'après le Parlement, pour rendre le pouvoir de contrôle plus efficace, il faut renforcer ses pouvoirs budgétaires. C'est la raison pour laquelle R. Margulies exige en 1959 que le pouvoir de contrôle parlementaire sur la Commission qui se fait par la motion de

⁸⁰¹ MARGULIES R., *Rapport*, doc. 61, 1958, p. 4.

⁸⁰² PLEVEN R., *Rapport*, doc. 110, 1961, p. 3.

⁸⁰³ JANSSEN M.M.A.A., *Rapport*, doc. 113, 1962, p. 2.

⁸⁰⁴ Article 201 du traité de la CEE : La Commission étudiera dans quelles conditions les contributions financières des États membres prévues à l'article 200 pourraient être remplacées par des ressources propres, notamment par des recettes provenant du tarif douanier commun lorsque celui-ci aura été définitivement mis en place. A cet effet, la Commission présentera des propositions au Conseil. Le Conseil, statuant à l'unanimité, pourra, après avoir consulté l'Assemblée sur ces propositions, arrêter les dispositions dont il recommandera l'adoption par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

⁸⁰⁵ FURLER H., *Rapport*, doc. 31, 1963, p. 20.

censure permette de « proposer des modifications aux postes des projets de budget des Communautés », et que le Parlement « doit les contrôler dans leurs moindres détails »⁸⁰⁶. De même pour la revendication de G. Kreyssig en 1962 selon laquelle c'est à partir du pouvoir de contrôle avec la motion de censure que « les pouvoirs de l'Assemblée parlementaire européenne soient le plus tôt possible élargis en ce qui concerne les prérogatives parlementaires en matière budgétaire »⁸⁰⁷ et pour celle de 1963 dans laquelle il demande à la Commission d'accepter l'avis parlementaire en matière budgétaire car « l'activité de la Haute autorité est soumise au contrôle du Parlement européen dans les conditions prévues par l'article 24 du traité »⁸⁰⁸. En 1962, pour que le Parlement « exerce directement un contrôle sur toutes les activités des Commissions exécutives », M. Janssen demande que le Parlement doive être en mesure de connaître les prévisions budgétaires proposées par les exécutifs et surtout les motifs qui en sont à la base⁸⁰⁹.

Une partie des hommes politiques et des États membres sont favorables aux opinions du Parlement. En Belgique, J.-M. Dehousse, président du gouvernement wallon et fils de F. Dehousse, présente, en 1962, un rapport dans lequel il dénonce que le pouvoir budgétaire du Parlement est trop limité parce qu'« il ne porte pas sur la totalité des ressources et des dépenses des deux Communautés » et qu'il « ne s'applique pas non plus de façon directe aux budgets »⁸¹⁰. Les représentants permanents qui ont la mission confiée par le Conseil lors de la réunion des 29 et 30 juillet 1963 d'examiner toute proposition concrète que pourrait présenter un gouvernement des États membres en vue de renforcer le rôle du Parlement présente à la mi-décembre 1963 un rapport sur les propositions présentées par le gouvernement luxembourgeois les 26 septembre, 6 novembre et 30 novembre 1963, et par le gouvernement allemand le 2 décembre 1963 en vue du renforcement des pouvoirs du Parlement⁸¹¹. En Allemagne, le gouvernement présente, le 13 novembre 1964, l'« initiative européenne » dans laquelle elle insiste pour faire « sortir graduellement le Parlement du rôle d'organe consultatif qui a été le sien jusqu'ici », pour « l'élargissement de ces

⁸⁰⁶ MARGULIES R., *Rapport*, doc. 42, 1959, p. 2.

⁸⁰⁷ KREYSSIG G., *Rapport*, doc. 129, 1962, p. 4.

⁸⁰⁸ KREYSSIG G., *Rapport fait au nom de la commission des budgets et de l'administration sur les questions budgétaires soulevées par l'examen des annexes au Dixième Rapport général sur l'activité de la CECA*, doc. 53, 1962, p. 12.

⁸⁰⁹ JANSSEN M.M.A.A., *Rapport*, doc. 113, 1962, p. 2.

⁸¹⁰ DEHOUSSE Jean-Maurice, *Les pouvoirs budgétaires du Parlement européen : Extrait de l'ouvrage « En hommage à Victor Gothot » – 1963, Pages 155 à 192*, Liège : Faculté de droit, 1962, p. 158.

⁸¹¹ FURLER H., *Rapport*, doc. 102, 1969, p. 4-5.

compétences » qui « devrait conférer progressivement au Parlement des attributions analogues à celles des parlements nationaux », et pour que les compétences budgétaires qui doivent être fondées sur les ressources propres des Communautés soient attribuées au Parlement⁸¹².

Quant au Conseil, afin d'examiner les propositions des gouvernements allemand, luxembourgeois et néerlandais, le Conseil charge, lors de la session des 29 et 30 juillet 1963, les représentants permanents « d'étudier toute proposition concrète (...) en vue de renforcement du rôle de l'Assemblée »⁸¹³ qui présentent un rapport mi-décembre 1963. D'autre part, le Conseil saisit une occasion, en 1963, lors de la discussion sur le fonctionnement du FEOGA, pour souligner « la grande importance qu'il attache au problème du renforcement des pouvoirs budgétaires de l'Assemblée » et de décide de s'en saisir dès la prochaine session⁸¹⁴. Suite à cette décision, en mars 1964, le Conseil présente un exposé devant le Parlement dans lequel il estime que le pouvoir budgétaire du Parlement doit être renforcé à l'occasion de la fusion des exécutifs puisque le système budgétaire de chaque Communauté est différent l'un de l'autre⁸¹⁵. Néanmoins, ces efforts favorables au Parlement n'aboutissent pas à une conséquence visible, car les rapports des représentants permanents confiés par le Conseil « excluaient déjà tous les secteurs qui eussent impliqué une révision des traités »⁸¹⁶.

En 1964, l'année où la fusion des exécutifs ainsi que celle des budgets concernés sont prévues pour l'année suivante à travers le traité de fusion des exécutifs, signé le 8 avril 1965 et entré en vigueur en 1967, les revendications du Parlement deviennent plus actives. La principale raison réside dans le fait que le Parlement perd son pouvoir de décision dont il a disposé dans la CECA à travers la Commission des quatre présidents⁸¹⁷. Le Parlement présente ainsi en 1964 les huit rapports pour combler la lacune causée par le traité de fusion et plus loin pour renforcer ses pouvoirs budgétaires. Cette croissance brusque des rapports qui présentent les revendications du renforcement des pouvoirs budgétaires semble étonnant puisque le nombre des revendications des années précédentes restaient faibles et qu'en plus

⁸¹² *Ibid*, p. 5.

⁸¹³ VALS F., *Rapport fait au nom de la commission des budgets et de l'administration sur le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen*, doc. 28, 1964, p. 1.

⁸¹⁴ ROSSI A., *Rapport*, doc. 60, 1968, p. 8.

⁸¹⁵ VALS F., *Rapport*, doc. 28, 1964, p. 2-3.

⁸¹⁶ FURLER H., *Rapport*, doc. 102, 1969, p. 5.

⁸¹⁷ Article 49 du traité de Paris.

de cela, ces rapports sont quasiment la moitié de l'ensemble des rapports établis en 1964 par la commission des budgets. Ce qui est plus intéressant est le fait que c'est depuis lors que le Parlement lie l'institution des ressources propres au renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement.

Parmi ces rapports, un rapport élaboré en mai 1964 par F. Vals⁸¹⁸ peut être remarqué par une particularité de ces prétentions : le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement ; la création des ressources propres des Communautés. Prévus également le renforcement institutionnel par la PAC et la modification de mode de la prise de décision au sein du Conseil, ce qui dépassera sans doute une vision d'intergouvernementalistes, ces tentatives ont suscité une opposition claire du président français qui était contre la voie vers l'intégration européenne et provoqué un très grand débat, le plus grand et le plus passionnée qui ait eu lieu dans le Parlement. D'où enfin la crise de la chaise vide par la suite de la convocation française de Maurice Couve de Murville, ministre des affaires étrangères de la France. En fait, cet avis, « porteur d'une immense espérance »⁸¹⁹, était demandé par la Commission qui avait présenté en mars 1964 les propositions relatives aux ressources propres de la Communauté et au renforcement des pouvoirs du Parlement⁸²⁰. Ayant pour objectif d'établir le « système équilibré de compétence du Parlement, du Conseil et de la Commission », la Commission envisage le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement à travers une modification des articles 201 et 203 du traité de la CEE⁸²¹. Le Parlement répond que, pour que « le pouvoir budgétaire du Parlement » doive « être réel », sont exigées « la transmission des avant-projets de budget au Parlement au même moment où le Conseil en est saisi », la présentation de l'« exposé des motifs d'ordre politique » par les Conseils et « un véritable et complet contrôle démocratique des ressources propres »⁸²².

Quant aux autres revendications du Parlement établis à la veille de la signature du traité de fusion, G. Kreyszig souhaite, le mois suivant, que le contrôle du Parlement doit

⁸¹⁸ Témoignage de G. Spénale. Voir *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 99/69 et 147/169) relatives – à l'institution de ressources propres aux Communautés et – à l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen*, doc. 174, 1969, p. 31. ; *JOCE*, n° C 2, le 8 janvier 1970, p. 13.

⁸¹⁹ *Ibid.*, p. 13.

⁸²⁰ Commission européenne, « Les propositions de la Communauté économique européenne au Conseil relatives au I – Financement de la politique agricole commune, II – Ressources propres de la Communauté économique européenne, III – Renforcement des pouvoirs du Parlement européen », *Bull CE*, n° 5, mai 1965.

⁸²¹ « III. Projet de traité portant modification des articles 201 et 203 du traité instituant la Communauté économique européenne », dans Commission européenne, « Les propositions ».

⁸²² VALS F., *Rapport*, doc. 28, 1964, p. 1, 4, 5, 8.

s'exercer conformément à l'article 24 du traité de la CECA⁸²³. Se référant aux rapports de H. Furler en 1963 et de F. Vals de 1964, V. Leemans « rappelle et réaffirme en conséquence et de façon générale la nécessité de renforcer les pouvoirs du Parlement européen, notamment dans le domaine budgétaire et administratif »⁸²⁴ et exige « une compensation des pouvoirs qu'il va perdre au sujet des dépenses de la CECA et que le Conseil accepte les modifications du Parlement statuées à l'unanimité⁸²⁵. Et G. Thorn exige l'attribution d'« une plus grande indépendance, du point de vue organique et administratif, de la Commission de contrôle » « au moment où le Parlement européen verra ses pouvoirs budgétaires renforcés »⁸²⁶ et G. Nederhorst y manifeste son opposition de la possibilité éventuelle de transférer la politique financière à la BEI « car il s'agirait là d'une nouvelle atteinte aux pouvoirs de contrôle du Parlement européen qui ne sont déjà que trop limités »⁸²⁷. L'année suivante, V. Leemans recommande de « valablement exercer ses pouvoirs budgétaires » par l'exposition des « fondements de leur politique »⁸²⁸ et E. Martino, député italien et président de la commission politique (1964-1967), souhaite l'attribution au Parlement des pouvoirs de l'approbation sur recettes et les dépenses sur les ressources propres⁸²⁹.

Néanmoins, malgré ces revendications soulevées par les membres du Parlement, surtout celle de F. Vals, sont suspendues par l'opposition de la France qui conduit à la crise de la chaise vide et il n'y a pas de suite jusqu'en 1969⁸³⁰. C'est ainsi que la réforme budgétaire de 1970 met en œuvre pour la première fois les souhaits du Parlement en la matière.

⁸²³ KREYSSIG G., *Rapport fait au nom de la commission des budgets et de l'administration sur certaines questions budgétaires et administratives découlant de l'examen des annexes au 12^e rapport général sur l'activité de la CECA et sur les états prévisionnels de la CECA pour l'exercice allant du 1^{er} juillet 1964 au 30 juin 1965*, doc. 48, 1964, p. 1.

⁸²⁴ LEEMANS V., *Rapport*, doc. 55, 1964, p. 12.

⁸²⁵ LEEMANS V., *Rapport fait au nom de la commission des budgets et de l'administration sur les questions budgétaires (doc. 92 et 97) de la Communauté européenne de l'énergie atomique pour l'exercice 1965*, doc. 103, 1964, p. 2.

⁸²⁶ THORN G., *Rapport fait au nom de la commission des budgets et de l'administration sur les propositions des Commissions de la C.E.E. et de la C.E.E.A. ; aux Conseils (doc. 52), concernant un règlement relatif aux modalités d'application, au personnel de la Commission de contrôle, du statut des fonctionnaires et du régime applicable aux autres agents*, doc. 81, 1964, p. 2.

⁸²⁷ NEDERHORST G. M., *Rapport*, doc. 44, 1964, p. 40.

⁸²⁸ LEEMANS V., *Rapport fait au nom de la commission des budgets et de l'administration sur l'adaptation du deuxième programme quinquennal et à l'établissement d'un projet de budget supplémentaire de la C.E.E.A. pour l'exercice 1965*, doc. 130, 1964, p. 6, 13.

⁸²⁹ MARTINO E., *Rapport*, doc. 4, 1965.

⁸³⁰ FURLER H., *Rapport*, doc. 102, 1969, p. 5.

B. La création des ressources propres des Communautés et la première réforme des pouvoirs budgétaires

Après la fusion des organes exécutifs et de leurs budgets, le Parlement porte l'attention sur l'institution des ressources propres des Communautés qui pourra renforcer ses pouvoirs budgétaires. J. Baas demande qu'« attendant une révision des traités », la modification des traités doive « remplacer par un droit écrit le droit coutumier et ainsi insérer le Parlement européen dans la procédure d'approbation et de contrôle des ressources propres, en lui conférant finalement un pouvoir budgétaire complet⁸³¹. Et H. Vredeling insiste que, lors de l'institution des ressources propres, les pouvoirs des parlements nationaux devraient être transférés au Parlement européen⁸³².

Or, de telles réclamations ne sont pas provocatrices parce que c'est déjà en 1962 que la Commission et le Conseil entament les discussions sur les ressources propres. Cela conduit à la prise de décision par le Conseil, en décembre 1964, qui invite la Commission à lui soumettre les propositions. La Commission présente le 23 mars 1965, un projet dans lequel les nouvelles dispositions en matière de la création progressive des ressources propres et la création du nouveau contrôle et du renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement sont proposées⁸³³. Demandé par le Conseil, le Parlement présente à son tour, en mai 1965, un rapport dont l'objectif est d'examiner les propositions de la Commission.

Depuis alors, cet « enchaînement logique »⁸³⁴ entre les ressources propres et les pouvoirs financiers du Parlement est mis en avant. F. Vals y souligne « l'importance politique, institutionnel et économique » de ces propositions et insiste pour que « la mise en place d'un budget communautaire basé sur des ressources propres implique comme condition *sine qua non* une modification de la procédure budgétaire prévue à l'article 203, de manière à assurer au niveau européen le contrôle parlementaire », ce qui exige le renforcement des pouvoirs du Parlement⁸³⁵. L'avis favorable est confirmé, une fois de plus, quelques mois plus tard, par R. Charpentier qui pousse « la reprise rapide des négociations »

⁸³¹ BAAS J., *Rapport*, doc. 65, 1965, p. 13-14.

⁸³² VREDELING H., « Résolution sur certains aspect de l'organisation financière de la C.E.E. », *JOCE*, le 12 avril 1965, p. 913-914.

⁸³³ Commission européenne, « Les propositions ».

⁸³⁴ SPÉNALE G., *Rapport*, doc. 174, 1969, p. 17.

⁸³⁵ VALS F., *Rapport*, doc. 34, 1965, p. 1, 17-18.

concernant ces trois questions⁸³⁶. En ce qui concerne les pouvoirs budgétaires généraux, V. Leemans propose, en mars 1968, les trois possibilités : émettre un avis et, dans ce cas, le Conseil doit avoir une nouvelle délibération sur le projet de budget ; proposer des modifications et, dans ce cas, le budget ainsi modifié par le Parlement européen retourne au Conseil, qui est appelé alors à se prononcer sur ce projet de budget « ainsi modifié » et à arrêter ensuite le budget en votant à la majorité qualifiée ; approuver le projet de budget tel qu'il a été établi par le Conseil et, dès alors, le budget est « réputé définitivement arrêté »⁸³⁷. Or, vis-à-vis de la position du Parlement, la Commission s'exprime dans le mémorandum du 22 juillet 1965 dans lequel, en dépit de son accord général, les ressources propres ne peuvent être prévues qu'à partir de 1970.

Quant aux États membres, leurs opinions sont divergentes. Depuis le milieu des années 60, persistent les désaccords entre la France et les autres États membres sur plusieurs questions, notamment la fusion des organes exécutifs et l'adhésion de la Grande-Bretagne ainsi que le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement. Le Parlement continue pourtant à présenter les souhaits du renforcement de ses pouvoirs budgétaires⁸³⁸ et de la création des ressources propres des Communautés⁸³⁹. Son espoir est encore plus manifeste dans les amendements, proposés par le Parlement en 1968. Vu que la « simple consultation du Parlement européen dans les formes prévues actuellement – c'est-à-dire sans un renforcement des pouvoirs de cette institution – » n'a « ni en valeur, ni en poids, le contrôle à présent exercé par les Parlements nationaux », le Parlement espère le renforcement de ses pouvoirs budgétaires, et décide d'exercer une pression sur le Conseil et la Commission de le mettre en œuvre⁸⁴⁰. Il met l'accent sur ce point, répétant à plusieurs fois la phrase de « dans

⁸³⁶ CHARPENTIER R., *Rapport*, doc. 93, 1965, p. 39.

⁸³⁷ LEEMANS V., *Rapport*, doc. 213, 1967, p. 5.

⁸³⁸ Sur le FEOGA par exemple. LEEMANS V., *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur les comptes de gestion et les bilans financiers de la C.E.E. et de la C.E.E.A. afférents aux opérations des budgets de l'exercice 1965 (doc. 35-II) et sur le rapport de la Commission de contrôle de la C.E.E. et de la C.E.E.A. relatif aux comptes de l'exercice 1965 (doc. 35-III)*, doc. 127, 1967, p. 4.

⁸³⁹ BROUWER, *Rapport intérimaire fait au nom de la commission de l'agriculture sur le mémorandum et la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc.8/ 68) concernant l'établissement à moyen terme de l'équilibre structurel sur le marché du lait : - proposition de règlement portant fixation du prix indicatif du lait, du prix d'intervention pour le beurre et des montants de réduction pour le lait écrémé et le lait écrémé en poudre valables pour la campagne laitière 1968/1969 - projet de résolution du Conseil des Communautés européennes concernant la fixation du prix indicatif du lait*, doc. 9, 1968, p. 4. : *JOCE*, n° C 32, le 6 avril 1968, p. 4. ; ROSSI A., *Rapport*, doc. 60, 1968, p. 4, 7-8. ; LÜCKER, *Rapport*, doc. 58, 1968, p. 6.

⁸⁴⁰ ARTZINGER H. K., *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 13/68) concernant une*

le cadre d'un contrôle démocratique exercé par le Parlement européen dont les pouvoirs doivent être renforcé »⁸⁴¹. L'habilité juridique dont le Conseil dispose dans le domaine budgétaire devenant « à la long intolérable » et la situation n'étant « absolument pas satisfaisante », J. Illerhaus exige ainsi une réforme de la constitution communautaire en la matière⁸⁴².

L'année 1969 est particulièrement importante, car la relance de l'intégration européenne est en discussion et que le traité de Luxembourg, conséquence de cette nouvelle tentative, est signé l'année suivante. Importante encore, car le Parlement s'efforce de se faire entendre jusqu'au dernier moment. C'est la raison pour laquelle les grandes figures comme G. Spénale, H. Aigner, et H. Furler s'y engagent.

G. Spénale qui fait durant cette année les trois rapports entièrement consacrés à cette question marque un membre le plus actif. En décembre 1969, G. Spénale met l'accent sur l'importance des ressources propres et de ses pouvoirs budgétaires. Il réclame que les ressources propres qui échappent désormais au contrôle des parlements nationaux doivent être sous contrôle du Parlement européen qui « doit statuer en dernier ressort »⁸⁴³. D'après lui, cela imposera d'établir un nouvel équilibre des attributions institutionnelles et d'accomplir un progrès significatif de la démocratie parlementaire au sein des Communautés⁸⁴⁴. Notant que l'essentiel du souhait du Parlement, surtout l'autonomie financière de la Communauté⁸⁴⁵ et pour la décharge sur l'exécution du budget des Communautés, est tenu en compte par la Commission dans ses propositions, G. Spénale souligne une fois de plus l'importance d'« un corollaire nécessaire » entre les ressources propres et le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement et celle de l'attribution du pouvoir de la décharge au Parlement⁸⁴⁶.

Également en 1969, H. Furler apprécie la proposition de la Commission dans laquelle

troisième directive en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires (Modalités communes d'application de la taxe sur la valeur ajoutée aux opérations portant sur des produits agricoles), doc. 121, 1968, p. 16. : *JOCE*, n° C 108, le 19 octobre 1968, p. 8-10.

⁸⁴¹ *Ibid.*, p. 5-7, 9.

⁸⁴² ILLERHAUS J., *Rapport*, doc. 118, 1966, p. 9-10.

⁸⁴³ SPÉNALE G., *Rapport*, doc. 174, 1969, p. 3-5.

⁸⁴⁴ *Ibid.*, p. 17.

⁸⁴⁵ SPÉNALE G., *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur l'évolution du problème des ressources propres aux Communautés, à la lumière de la résolution du Parlement, des propositions de la Commission des Communautés et des délibérations du Conseil*, doc. 226, 1969, p. 5.

⁸⁴⁶ SPÉNALE G., *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur le projet de révision de l'article 206 du traité C.E.E. soumis par la Commission au Conseil (doc. 211/69) concernant la procédure relative à la décharge sur l'exécution du budget des Communautés*, doc. 225, 1969, p. 3-4.

elle souligne le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement. Cependant, il la critique parce que la Commission n'a pas précisé comment et quand elle les mettra en œuvre, avançant sa revendication pour que ce renforcement doive être mis en vigueur en même temps que l'introduction des ressources propres des Communautés, en raison de l'« étroite connexité existant entre la création de ressources propres pour la Communauté et la nécessité d'un contrôle démocratique de ces moyens budgétaires »⁸⁴⁷. Et H. Aigner demande que les pouvoirs budgétaires du Parlement doivent être modifiés pour ne pas compromettre l'évolution quantitative et l'accroissement de l'importance du budget des Communautés, réaffirmant « sa vocation à exercer un véritable contrôle politique »⁸⁴⁸. D'ailleurs, le Parlement juge « opportun » de renforcer le contrôle parlementaire sur les opérations financières communautaires⁸⁴⁹, et réitère « la nécessité de doter dès que possible » « d'attribuer au Parlement européen, dans le cadre du renforcement général de son rôle institutionnel, des pouvoirs budgétaires réels »⁸⁵⁰. Le Parlement met également l'accent, à l'occasion de la conclusion de la question orale n° 4/69 sur la nécessité que le financement de la PAC, les ressources propres, l'accroissement des pouvoirs budgétaires et de contrôle du Parlement sont liés et doivent être résolus en même temps⁸⁵¹.

Suite à l'échec du plan Fouchet et aux candidatures britanniques, la relance de l'intégration européenne est ainsi initiée par Georges Pompidou, successeur de Charles de Gaulle qui est l'un des responsables de cet échec, et Willy Brandt, chancelier de la RFA. Au sommet de La Haye, proposé par G. Pompidou lors de la conférence de presse du 10 juillet, les chefs d'État et de gouvernement arrivent à la conclusion que l'extension des pouvoirs du Parlement, notamment les pouvoirs budgétaires et l'institution des ressources propres, est nécessaire⁸⁵².

Vis-à-vis des revendications du Parlement, la Commission et le Conseil reprennent les discussions sur la révision des traités afin d'instituer les ressources propres et de renforcer les pouvoirs budgétaires du Parlement. La Commission soumet, le 16 juillet 1969, au

⁸⁴⁷ FURLER H., *Rapport*, doc. 102, 1969, p. 3, 6-7.

⁸⁴⁸ AIGNER H., *Rapport*, doc. 160, 1969, p. 3, 10.

⁸⁴⁹ LEEMANS V., *Rapport*, doc. 107, 1969, p. 3-5.

⁸⁵⁰ CORONA, *Rapport*, doc. 66, 1969, p. 4.

⁸⁵¹ « Résolution concernant la politique de la Commission des Communautés européennes en matière de ressources propres, d'harmonisation fiscale et d'aménagement des pouvoirs de décision et de contrôle du Parlement européen », *JOCE*, n° C 97, le 28 juillet 1969, p. 43-44.

⁸⁵² « Du 1^{er} au 2 décembre 1969, les chefs d'État ou de gouvernement des Six se réunissent à La Haye pour relancer le processus d'intégration européenne », Luxembourg : Archives nationales du Luxembourg.

Conseil une proposition relative à ces deux questions qui devraient précéder indépendamment celui des pouvoirs législatifs⁸⁵³, et le Conseil demandent à son tour au Parlement un avis. La Commission présente le 30 octobre 1969 une proposition complémentaire, dédiée à l'accroissement des pouvoirs budgétaires sur laquelle le Parlement est consulté le mois suivant⁸⁵⁴. Dans le cadre des discussions sur l'union économique monétaire⁸⁵⁵, G. Vedel, président d'un Groupe *ad hoc* des experts dont une mission confiée par la Commission est d'examiner l'ensemble des problèmes liés à l'accroissement des compétences parlementaires, présente un rapport favorable au renforcement des pouvoirs du Parlement qui puise son argument dans l'institution des ressources propres des Communautés⁸⁵⁶. La Commission est favorable aux revendications du Parlement⁸⁵⁷, mais le met en garde contre la revendication trop avancée, notamment celle formulée par le Parlement, puisqu'elle pense « qu'il serait peut-être difficile de réaliser une réforme financière de cette envergure à bref délai et en une seule fois »⁸⁵⁸.

Le Parlement s'efforce d'exercer jusqu'au dernier moment une influence sur la décision finale du Conseil. G. Spénale insiste, un mois plus tôt que la prise de décision du Conseil, pour que le Parlement obtienne le droit, en fin de procédure et en cas de désaccord fondamental, de rejeter globalement le projet de budget⁸⁵⁹, mais le Conseil ne donne pas de suite aux souhaits parlementaires. Le Parlement présente ainsi les lettres de ses présidents au Conseil et à la Commission⁸⁶⁰, et est enfin tenu au courant par la lettre du président de la

⁸⁵³ Commission des Communautés européennes, *Communication de la Commission au Conseil concernant le remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres et l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen*, COM (69) 700.

⁸⁵⁴ Commission des Communautés européennes, *Communication complémentaire de la Commission au Conseil, concernant le remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres et l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen*, COM (69) 1020.

⁸⁵⁵ « Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres du 22 mars 1971 concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté », *JOCE*, n° C 28, le 27 mars 1971, p. 1-4.

⁸⁵⁶ Rapport Vedel, p. 7.

⁸⁵⁷ LAGORCE Pierre, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la fixation du taux des prélèvements CECA et l'établissement du budget opérationnel de la CECA pour 1975 (doc. 353/74)*, doc. 398, 1974, p. 5.

⁸⁵⁸ La Commission européenne, « Communication ».

⁸⁵⁹ SPÉNALE G., *Rapport intérimaire fait au nom de la commission des finances et des budgets sur l'évolution du problème des ressources propres aux Communautés et des pouvoirs budgétaires du Parlement européen*, doc. 3, 1970, p. 3.

⁸⁶⁰ « Lettre, en date du 13 avril 1970, de M. Scelba, président du Parlement européen, à M. Pierre Harmel, premier ministre de la Belgique (1965-1966) et président en exercice du Conseil de ministres (1970), à la suite de la session du Parlement des 9 et 10 avril 1970 », dans SPÉNALE G., *Rapport*, doc. 42, 1970, p. 26-27.

Commission en date de la 15 avril 1970 du rejet du Conseil des propositions de la Commission, ce qui devient la préoccupation parlementaire. Le 20 avril 1970, veille de la décision du Conseil sur les ressources propres, le Parlement remet un aide-mémoire où il résume sa position sur le principal point qui est en litige, mais n'a pas de réponse.

Les 21 et 22 avril 1970, la décision du Conseil pour les ressources propres des Communautés⁸⁶¹ et le traité de Luxembourg pour la modification de certaines dispositions budgétaires dont le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement⁸⁶² sont signés conformément aux articles suivants.

« Article 203

(...)

4. (...) L'Assemblée a le droit d'amender, à la majorité des membres qui la composent, le projet de budget et de proposer au Conseil, à la majorité absolue des suffrages exprimés, des modifications au projet en ce qui concerne les dépenses découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci. (...)

5. Après avoir délibéré dudit projet de budget avec la Commission et, le cas échéant, avec les autres institutions intéressées, le Conseil peut, statuant à la majorité qualifiée, modifier chacun des amendements adoptés par l'Assemblée et il statue, à la même majorité, sur les propositions de modification présentées par celle-ci. Le projet de budget est modifié en fonction des propositions de modification acceptées par le Conseil. (...)

6. Dans un délai de quinze jours après communication dudit projet de budget, l'Assemblée informée de la suite donnée à ses propositions de modifications, 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.

7. Lorsque la procédure prévue au présent article est achevée, le président de l'Assemblée constate que le budget est définitivement arrêté.

8. (...)

Si, pour les dépenses autres que celles découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci, le taux d'augmentation résultant du projet de budget établi par le Conseil est supérieur à la majorité 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.

Lorsque, dans des cas exceptionnels, l'Assemblée, le Conseil et la Commission estime que les activités des Communautés exigent un dépassement du taux établi selon la procédure définie au présent paragraphe, un nouveau taux peut être fixé par accord entre le Conseil statuant à la majorité qualifiée, et l'Assemblée statuant à la majorité des membres qui la composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés »⁸⁶³.

⁸⁶¹ Conseil de ministres, « Décision du Conseil, du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés », *JOCE*, n° L 94, le 28 avril 1970, p. 19-22.

⁸⁶² « 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 », *JOCE*, n° L 2, le 2 janvier 1971, p. 1-11.

⁸⁶³ *Ibid.*, p. 1-11.

Conformément au traité de Luxembourg, le Parlement est saisi un peu plus tôt qu'auparavant puisqu'il a été saisi, avant ce traité, le 31 octobre alors qu'à partir de l'entrée en vigueur de ce traité, le 5 octobre. La portée du Parlement s'agrandit également dans la procédure de l'adoption du projet de budget. S'il n'a que « le droit de proposer au Conseil des modifications au projet du budget » dans le cadre des traités de Rome, le Parlement peut adopter les amendements ou proposer les modifications au projet de budget. Ce qui est plus important est le fait que les auteurs du traité attribuent au Parlement le pouvoir de donner le dernier mot sur le projet de budget. Pourtant, il y a une limite car il ne s'applique qu'à une partie du budget : les DNO qui représentent initialement environ 8% du budget des Communautés. Pourtant, étant donné que, par dérogation aux dispositions de l'article 203, les dispositions de l'article 203 bis dont le contenu est proche des dispositions des traités de Rome, sauf le délai de la délibération du Parlement, sont applicables jusqu'avant l'année 1975, la réforme des pouvoirs budgétaires du Parlement relative à l'adoption du projet de budget est un projet de futur à réaliser.

En plus de cela, le traité de Luxembourg attribue également au Parlement le droit de décharge qui a été auparavant exercé seul par le Conseil, mais, depuis lors, qui est partagé par ces deux institutions.

« Article 6

Le Conseil et l'Assemblée donnent décharge à la Commission sur l'exécution du budget. À cet effet, le rapport de la Commission de contrôle est examiné successivement par le Conseil, qui statue à la majorité qualifiée, et par l'Assemblée. La décharge n'est donnée à la Commission que lorsque le Conseil et l'Assemblée ont statué » Le Parlement peut également exercer le droit de décharge avec le Conseil et le droit de l'information sur les actes communautaires »⁸⁶⁴.

La décision du Conseil du 21 avril 1970 relative aux ressources propres aussi contribue au renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement. Les trois types de ressources propres sont à la disposition des Communautés : les droits de douane, perçus aux frontières extérieures de la Communauté à l'importation de marchandises en provenance de pays tiers⁸⁶⁵ ; les prélèvements agricoles, perçus intégralement à partir de 1971 effectués sur les produits agricoles importés de pays tiers et correspondant essentiellement à la différence

⁸⁶⁴ *Ibid.*, p. 7.

⁸⁶⁵ Les droits de douane sont mis en place entre 1971 et 1975.

entre les prix mondiaux et les prix communautaire plus élevés ; les recettes TVA⁸⁶⁶, correspondant à un prélèvement fixé initialement à 1% de l'assiette commune⁸⁶⁷.

À l'égard du renforcement des pouvoirs budgétaire, le Parlement proclame qu'il « ne sera donc plus désormais un organe purement consultatif » et demande que la Commission ait conscience de « cette mutation fondamentale dans l'équilibre institutionnelle de la Communauté »⁸⁶⁸. Néanmoins, le Parlement en est à moitié satisfait à cause du fait que ces nouvelles dispositions ne sont que provisoires et exigent plus tard la modification de l'article 201 du traité de la CEE⁸⁶⁹. C'est la raison pour laquelle H. Aigner exprime son regret que la décision du Conseil n'ait pas tenu, « dans la plupart des cas, aucun compte des arguments fondamentaux développés par le Parlement », sans présenter au Parlement l'exposé des motifs, « ce qui conduit à douter sérieusement de la volonté du Conseil de renforcer le dialogue entre les institutions en ce qui concerne le développement des pouvoirs budgétaires du Parlement »⁸⁷⁰. La déception est partagée par Colette Flesch, femme députée luxembourgeoise, qui réaffirme que « le renforcement modeste dont les pouvoirs budgétaires du Parlement européen ont fait l'objet ne peut être interprété que comme l'amorce d'un processus qui amènera à une concentration étroite entre le Conseil, la Commission et le Parlement »⁸⁷¹, et encore par Giovanni Boano, député italien⁸⁷².

C. Les réclamations pour les réformes supplémentaires

Depuis 1970, le Parlement fait valoir le traité de Luxembourg et la décision du Conseil en vue d'avancer ses arguments et de demander à la Commission et au Conseil de les accepter pour la prochaine révision. Non seulement la mise en place complète des ressources

⁸⁶⁶ C'est progressivement réalisé avec l'harmonisation de l'assiette TVA, et s'achève avec l'entrée en vigueur des sixième et neuvième directives TVA en 1977 et 1979.

⁸⁶⁷ RÉGNIER-HELDMAIER Catherine *et al.*, *Le droit de la CE et de l'Union européenne, Les finances de l'Union européenne*, Collection de Commentaire J. Mégret, vol. 11, Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles, 1999, p. 14-15.

⁸⁶⁸ LULLING A., *Rapport*, doc. 48, 1971, p. 7.

⁸⁶⁹ SPÉNALE G., *Rapport*, doc. 42, 1970, p. 3.

⁸⁷⁰ AIGNER H., *Rapport*, doc. 22, 1970, p. 3.

⁸⁷¹ FLESCHE C., *Rapport fait au nom du comité de rédaction institué par la résolution du 10 mars 1970 sur le troisième rapport général de la Commission des Communautés européennes sur l'activité des Communautés en 1969 (doc. 233/69)*, doc. 58, 1970, p. 4.

⁸⁷² BOANO G., *Rapport intérimaire fait au nom de la commission des finances et des budgets sur les prévisions des dépenses et des recettes du budget des Communautés européennes pour les exercices 1972, 1973 et 1974 (doc. 199/71)*, doc. 281, 1971, p. 5. ; POUNDER R., *Rapport*, doc. 231, 1973, p. 13.

propres et le renforcement complémentaire des pouvoirs budgétaires du Parlement, mais aussi les nouvelles demandes sont relevées. G. Spénale rappelle en mai 1970 que le Parlement doit avoir, pour période définitive, « un pouvoir de décision final en matière d'affectation des crédits et de contrôle des dépenses » et « l'extension des pouvoirs » « dans l'esprit de la conférence de La Haye »⁸⁷³. Ensuite, le Parlement exige que le nouveau traité soit tout de suite mis en œuvre, c'est-à-dire dès le budget rectificatif de 1971⁸⁷⁴, pour les questions diverses, par exemple le règlement financier⁸⁷⁵, le budget de la CECA⁸⁷⁶ et les comptes de gestion et bilans financiers pour l'année écoulée⁸⁷⁷. Depuis lors, l'espoir des pouvoirs budgétaires effectifs est de plus en plus intensifié. Et, le nombre des revendications pour les pouvoirs budgétaires équilibrés entre les institutions est donc en augmentation sans cesse (graphique 32).

Est exigée en 1970 par H. Gerlach la participation active du Parlement « aux décisions sur les moyens financiers » pour « assumer sa part de responsabilité », pas d'« influence limitée »⁸⁷⁸. Idem pour son contrôle permanent sur le règlement financier⁸⁷⁹, sur les Fonds de développement⁸⁸⁰, et pour son pouvoir sur le projet de budget pour l'année suivante⁸⁸¹. Les revendications du renforcement des pouvoirs puisent son argument dans la démocratie des communautés. Par exemple, Mariano Pintus, député italien, demande « de maintenir le

⁸⁷³ SPÉNALE G., *Rapport*, doc. 42, 1970, p. 4, 7.

⁸⁷⁴ GERLACH H., *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur le projet de budget rectificatif des Communautés européennes pour l'exercice 1971, établi par le Conseil (doc. 247/70)*, doc. 255, 1970, p. 10.

⁸⁷⁵ ROSSI A., *Rapport*, doc. 230, 1970, p. 3.

⁸⁷⁶ ROSSI A., *Rapport*, doc. 228, 1970, p. 3.

⁸⁷⁷ LEEMANS V., *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur les comptes de gestion et bilans financiers afférents aux opérations du budget des Communautés pour l'exercice 1968 et sur le rapport de la Commission de contrôle à ce sujet (doc. 236/69-I à IV)*, doc. 162, 1970, p. 4.

⁸⁷⁸ GERLACH H., *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur le projet de budget des Communautés européennes pour l'exercice 1971, établi par le Conseil (doc. 158/70)*, doc. 198, 1970, p. 8.

⁸⁷⁹ ROSSI A., *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur les propositions complémentaires de la Commission des Communautés européennes au Conseil concernant la révision et l'unification des règlements financiers : I – proposition de la Commission modifiant sa proposition d'un règlement financier applicable au budget des Communautés européennes, plus spécialement le titre VII – crédits de recherches et d'investissement (doc. 24/71-I), II – proposition de la Commission sur la nomenclature applicable au « budget fonctionnel » pour les dépenses de recherches et d'investissement (doc. 81/71), III – proposition de la Commission concernant des dispositions particulières relatives à l'Office des publications officielles des Communautés européennes (annexe visée à l'article 97 du règlement financier) (doc. 63/71)*, doc. 91, 1971, p. 4.

⁸⁸⁰ GERLACH H., *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur les comptes de gestion et bilans financiers afférents aux opérations du budget des Communautés pour l'exercice 1969 et sur le rapport de la Commission de contrôle (doc. 117/70 – I à IV)*, doc. 61, 1971, p. 6.

⁸⁸¹ OFFROY R., *Rapport*, doc. 189, 1972, p. B.

niveau global de démocratie parlementaire »⁸⁸² et Gerhard Koch, député allemand, réclame « un pouvoir démocratique approprié dans la formation des décisions »⁸⁸³. Et, E. Kellet-Bowman souligne qu'il faut attribuer « un contrôle démocratique » au Parlement⁸⁸⁴ pour « l'équilibre entre les institutions »⁸⁸⁵ et M. Cointat que « le budget doit être un acte démocratique c'est-à-dire légitimé par l'autorisation parlementaire de prélever les ressources et d'engager les dépenses »⁸⁸⁶.

L'action concrète est exigée pour le nouveau renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement suite au traité de Luxembourg⁸⁸⁷. Et le Parlement souhaite ainsi l'élargissement de ses pouvoirs par lequel il veut obtenir les améliorations « des conditions d'exercice de ses pouvoirs actuels » et « des modalités de la participation aux décisions », sans quoi il s'ensuivrait « immanquablement un affaiblissement du rôle du Parlement »⁸⁸⁸. C'est la raison pour laquelle G. Spénale demande en juillet 1972 à la Commission de « présenter, sans délai, des propositions tendant à renforcer les pouvoirs budgétaires du Parlement »⁸⁸⁹ et, dépose enfin, le 16 novembre 1972, même la motion de censure pour le motif que la Commission n'a déposé aucune proposition en ce sens, ce qui est contraire à l'engagement de la Commission, qui est néanmoins retirée le 12 décembre 1972⁸⁹⁰.

L'année 1973 est marquée par la reprise de discussion sur cette question qui aboutira au traité de 1975. En réponse aux revendications du Parlement, la Commission présente, le 19 avril 1973, une communication relative au bilan des progrès accomplis au cours de la première étape de l'Union économique et monétaire dans laquelle il propose la double lecture pour les questions portant la portée financière. C'est dans ce contexte-là que Claude Cheysson, membre français de la Commission et ministre des affaires étrangères, se précipite de présenter, en juin 1973, les propositions relatives au renforcement des pouvoirs

⁸⁸² PINTUS Mariano, *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur les parties du rapport annuel sur la situation économique de la Communauté (doc. 130/71) relatives aux politiques budgétaires des États membres*, doc. 155, 1971, p. 5.

⁸⁸³ KOCH G., *Rapport*, doc. 121, 1972, p. 5.

⁸⁸⁴ KELLET-BOWMAN E., *Rapport*, doc. 283, 1980, p. 6.

⁸⁸⁵ MÜLLER J., *Rapport*, doc. 73, 1972, p. 7.

⁸⁸⁶ Souligné par l'auteur du rapport. COINTAT M., *Rapport*, doc. 361, 1975, p. 58.

⁸⁸⁷ COUSTÉ P.-B., *Rapport*, doc. 75, 1971, p. 9.

⁸⁸⁸ AIGNER H., *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur le projet d'état prévisionnel des recettes et des dépenses du Parlement européen pour l'exercice 1973*, doc. 59, 1972, p. 17-18.

⁸⁸⁹ SPÉNALE G., *Rapport fait au nom de la commission des finances et des budgets sur la suite à donner aux accords d'avril 1970 sur l'extension des pouvoirs budgétaires du Parlement européen*, doc. 72, 1972, p. 6. : *JOCE*, n° C 82, le 26 juillet 1972, p. 29-30.

⁸⁹⁰ RIDEAU J., CHEVALIER R.-M., RAINAUD J.-M. et BALMOND L. (ed.), *op. cit.*, p. 216.

budgétaires du Parlement⁸⁹¹. Tenant compte des demandes parlementaires réitérées à maintes reprises, il propose l'institution de la double lecture sur toute décision ayant des implications financières, le renforcement des pouvoirs parlementaires sur les DNO et la mise en place de la codécision pour les ressources propres des Communautés, les règlements financiers et la Cour des comptes. Il se limite pourtant à l'avis que « la tentative faite pour donner dès 1975 le dernier mot au Parlement européen dans tous les problèmes budgétaires n'aboutirait à aucune extension de ses pouvoirs budgétaires »⁸⁹².

Vis-à-vis de la proposition de la Commission, la déception était grande au sein du Parlement. M. Bangemann regrette, au nom du groupe des libéraux, que la Commission élude les discussions politiques avec le Conseil et G. Spénale, auteur d'un rapport intérimaire portant sur l'examen en urgence de cette proposition, ne cache pas lui aussi, la déception vive et d'amertume⁸⁹³. Critiquant le 7 juillet 1973 que la double lecture ne soit pas suffisante, G. Spénale demande que le Parlement doive « recevoir des pouvoirs réels de décision et de contrôle quant à la formation, à la délibération et à l'exécution du budget communautaire » et ait le pouvoir d'arrêter la décision en la matière et de saisir le dernier mot⁸⁹⁴. Trois mois plus tard, G. Spénale présente, à la demande du Conseil, un rapport sur la même question. Jugeant la communication de la Commission proposé le 12 juin 1973 insuffisante, G. Spénale propose que le Parlement doive obtenir le dernier mot sur la recette et la dépense dans le système des ressources propres dans laquelle il aurait avoir une portée effective de sa décision⁸⁹⁵. Et, suite à cette résolution, la Commission présente, le 10 octobre, les propositions modifiées⁸⁹⁶. Suite à ces Orientations communes sur le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement du 7 juin 1974 présentées par le Conseil, le Parlement y participe à travers la discussion avec lui tout au long de l'année 1974⁸⁹⁷, notamment sur la

⁸⁹¹ *Renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement (Projet de la Commission présenté au Conseil le 8 juin 1973)*, COM (73) 1000 final.

⁸⁹² *Bull CE*, n° 10, 1973, p. 82.

⁸⁹³ *Ibid.*, p. 82-83.

⁸⁹⁴ SPÉNALE G., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la communication de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc.124/73) sur le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen*, doc. 131, 1973, p. 5. : *JOCE*, n° C 62, le 31 juillet 1973, p. 29-30.

⁸⁹⁵ SPÉNALE G., *Rapport*, doc. 175, 1973, p. 5-9.

⁸⁹⁶ COM (73) 1000 final.

⁸⁹⁷ La première rencontre entre la délégation du Parlement et le Conseil du 25 juin 1974 (compte rendu de la déclaratiprésident de la délégation, PE 37.559) : la réunion de la délégation du Parlement pour étudier « les Orientation communes » présentées le 7 juin 1974 (doc. 135, 1974) et « les Considérations » présentées le 23 juillet 1974 par le Conseil (doc. 213, 1974) : la deuxième rencontre du 14 octobre 1974 (Note relative à cette rencontre PE 38.465).

procédure de concertation.

Durant les années suivantes où le deuxième renforcement est en discussion, l'exigence du Parlement s'intensifie. G. Spénale souligne, en février 1975, que, pour réaliser « une véritable participation du Parlement », l'association étroite entre le Parlement et les autres institutions est indispensable surtout pour l'instauration de la procédure de concertation⁸⁹⁸. Trois mois plus tard, A. Rossi reprend l'argument de G. Spénale afin d'exprimer la déception devant la Commission qui n'a pas tenu compte de la demande du Parlement du « pouvoir de codécision » sur les actes à incidence financière, et de présenter ses demandes du « dialogue satisfaisant » entre les trois institutions pour attribuer l'« authentique contrôle » des ressources propres et des dépenses au Parlement⁸⁹⁹. Y est ajoutée, en décembre 1974, le reproche à l'article 203 du traité de la CEE relatif aux dispositions budgétaires de faire un obstacle à l'accroissement nécessaire des pouvoirs budgétaires du Parlement⁹⁰⁰, ce qui est soutenu par la commission politique qui demande la mise en place du « pouvoir de codécision budgétaire et de contrôle réel »⁹⁰¹. À l'occasion de l'examen du projet de budget pour 1975, H. Aigner souligne, en avril 1975, que les pouvoirs budgétaires du Parlement sont « indispensables au développement démocratique futur des Communautés », s'opposant « de manière la plus ferme à la tentative du Conseil de suspendre par une décision unilatérale » les pouvoirs budgétaires du Parlement⁹⁰².

Suite au projet de traité du Conseil portant modification de certaines dispositions financières des traités existants, présenté le 12 février 1975 par le Conseil, dit le traité de Bruxelles, le Parlement s'exprime, en juillet 1976, à plusieurs reprises. Le Parlement estime que ce traité apporte le « progrès réel » par rapport au traité du 22 avril 1970, particulièrement pour le pouvoir de décharge et le droit du rejet global du projet de budget qu'il a réclamés à maintes fois⁹⁰³. E. Lange continue à réclamer, en plus de cela, que, quant

⁸⁹⁸ SPÉNALE G., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la lettre du Conseil des Communautés européennes relative au projet de déclaration commune de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission visant à instaurer une procédure de concertation* (doc. 431/74), doc. 483, 1974, p. 5-7.

⁸⁹⁹ ROSSI A., *Rapport*, doc. 73, 1974, p. 7.

⁹⁰⁰ AIGNER H., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur le projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1975 modifié par le Conseil le 28 novembre 1974* (doc. 400/74), doc. 410, 1974, p. 5.

⁹⁰¹ GIRAUDO G., *Rapport fait au nom de la commission politique en vue de la Conférence des Chefs d'État ou de gouvernement qui aura lieu à Paris les 9 et 10 décembre 1974*, doc. 367, 1974, p. 6.

⁹⁰² AIGNER H., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur le projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 1 des Communautés européennes pour l'exercice 1975* (doc. 51/75), doc. 54, 1975, p. 5.

⁹⁰³ LANGE E., *Rapport*, doc. 166, 1975, p. 6.

à la recette, l'accord du Parlement doit être exigé pour le recours pour l'emprunt et la fixation du taux annuel des recettes provenant de la T.V.A., et que, quant aux dépenses, « la distinction arbitraire et ambiguë » entre les DNO et les DO soit supprimée⁹⁰⁴. Malgré son appréciation, le fait que le pouvoir de codécision se réduit à la procédure de concertation fait le regret⁹⁰⁵.

D'où le traité portant modification de certaines dispositions financières des traités instituant les CE et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des CE, signé le 22 juillet 1975 par les États membres⁹⁰⁶. Le Parlement apprécie que ce traité permette de disposer d'« une base solide pour ses futurs travaux dans le domaine budgétaire et financier »⁹⁰⁷. Les modifications essentielles relatives au renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement sont les suivantes⁹⁰⁸.

« Article 203

4. L'Assemblée (...) a le droit d'amender, à la majorité des membres qui la composent, le projet de budget et de proposer au Conseil, à la majorité absolue des suffrages exprimés, des modifications au projet en ce qui concerne les dépenses découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci. (...)

5. (...), le Conseil statue dans les conditions suivantes :

a) le Conseil peut, statuant à la majorité qualifiée, modifier chacun des amendements adoptés par l'Assemblée ;

b) en ce qui concerne les propositions de modification :

– si une modification proposée par l'Assemblée n'a pas pour effet d'augmenter le montant global des dépenses d'une institution, (...), le Conseil peut, statuant à la majorité qualifiée, rejeter cette proposition de modification. (...);

– si une modification proposée par l'Assemblée a pour effet d'augmenter le montant global des dépenses d'une institution, le Conseil peut, statuant à la majorité qualifiée, accepter cette proposition de modification. (...);

– si, (...), le Conseil a rejeté une proposition de modification, il peut, statuant à la majorité qualifiée, soit maintenir le montant figurant dans le projet de budget, soit fixer un autre montant. (...)

Si, (...) le Conseil n'a modifié aucun des amendements adoptés par l'Assemblée et si les propositions de modification présentées par celle-ci ont été acceptées, le budget est réputé définitivement arrêté. (...).

Si, dans ce délai, le Conseil a modifié un ou plusieurs des amendements adoptés par l'Assemblée ou si les propositions de modification présentées par celle-ci ont été rejetées ou modifiées, le projet de budget modifié est transmis de nouveau à l'Assemblée. Le Conseil expose à celle-ci le résultat de ses délibérations

⁹⁰⁴ *Ibid.*, p. 7-9.

⁹⁰⁵ *Ibid.*, p. 7-9.

⁹⁰⁶ *JOCE*, n° L 359, le 31 décembre 1977, p. 1-19.

⁹⁰⁷ BANGEMANN M., *Rapport*, doc. 400, 1978, p. 5.

⁹⁰⁸ Seule la partie concernant le traité de la CEE est relevée comme un exemple parce que les traités de la CEE, de la CEEA et de la CECA partagent les mêmes contenus.

6. Dans un délai de quinze jours après communication du projet de budget, l'Assemblée, informée de la suite donnée à ses propositions de modifications, peut, statuant à la majorité des membres qui la composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, amender ou rejeter les modifications apportées par le Conseil à ses amendements et arrête en conséquence le budget. (...).

8. Toutefois, l'Assemblée, statuant à la majorité des membres qui la composent et des deux tiers des suffrages exprimés, peut, pour des motifs importants, rejeter le projet de budget et demander qu'un nouveau projet lui soit soumis.

9. Pour l'ensemble des dépenses autres que celles découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci, un taux maximal d'augmentation par rapport aux dépenses de même nature de l'exercice en cours est fixé chaque année (...).

Si, pour les dépenses autres que celles découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci, le taux d'augmentation qui résulte du projet de budget établi par le Conseil est supérieur à la moitié du taux maximal, 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.

Lorsque, l'Assemblée, le Conseil et la Commission estime que les activités des Communautés exigent un dépassement du taux établi selon la procédure définie au présent paragraphe, un nouveau taux peut être fixé par accord entre le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, et l'Assemblée, statuant à la majorité des membres qui la composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés »⁹⁰⁹.

Conformément au traité de 1975, le pouvoir d'approbation sur le projet de budget est attribué au Parlement. Il ne s'applique qu'à une partie du budget, c'est-à-dire les DNO. Mais on ne peut pas nier que cela soit une conséquence significative parce qu'il n'était pas compris dans la proposition initiale de la Commission, mais qu'il y est inséré à la demande du Parlement. D'ailleurs, le pouvoir de décharge partagé jusqu'alors par le Parlement et le Conseil est entièrement appartenu au premier, comme la modification suivante.

« Article 206 ter

L'Assemblée, sur recommandation du Conseil qui statue à la majorité qualifiée, donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget ».

À l'égard de la conséquence apportée par ces traités, on apprécie que, suite à l'accroissement des pouvoirs budgétaires, le Parlement s'associe plus étroitement à l'élaboration des « actes communautaires de portée générale qui ont des implications financières notables et dont l'adoption n'est pas imposées par les actes préexistants »⁹¹⁰. Néanmoins, le traité de 1975 n'est pas entièrement satisfaisant et ainsi provoque du regret

⁹⁰⁹ « Traité portant modification de certaines dispositions financières des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes », *JOCE*, le 31 décembre 1977, n° L 359, p. 1-19.

⁹¹⁰ PICAL C., *op. cit.*, p. 131.

du Parlement. Les critiques sont énoncées par M. Cointat qui déplore que, « malgré des révisions successives de la procédure budgétaire (traités des 22 avril 1970 et 22 juillet 1975), les articles en vigueur ne permette pas au Parlement de disposer, quant au fond, d'un véritable pouvoir de codécision sur l'adoption du budget communautaire »⁹¹¹. Et de telles réclamations sont réitérées également par H. Aigner⁹¹².

Jusqu'à l'entrée en vigueur du 1^{er} juin 1977 du traité de 1975, le Parlement cherche à mettre en place et à agrandir la portée de la décision de 1975. M. Bangemann souhaite que la mise en place du régime des nouvelles dispositions du traité de Bruxelles se déroule dans les bonnes conditions et que les délais prescrits soient respecté pour le bon fonctionnement de son pouvoir de contrôle budgétaire⁹¹³ et M. Shaw que la mise en place de ce traité apporte « en temps voulu » « un meilleur équilibre politique »⁹¹⁴. Pour le bon fonctionnement, les informations particulières pour « une analyse économique sérieuses de l'utilisation et de l'efficacité des fonds communautaires »⁹¹⁵ et la modification de certains articles du règlement financier sont également exigées par le Parlement⁹¹⁶.

M. Cointat réitère à plusieurs fois que le Parlement doit porter « de manière permanente et a posteriori » sur les ressources et des dépenses communautaires⁹¹⁷ et pouvoir participer pleinement au processus de virement et des crédits de recherches et d'investissement pour la transparence budgétaire et l'accroissement de ses pouvoirs budgétaires⁹¹⁸, ce qui est pourtant rejeté par le Conseil⁹¹⁹. En fin de 1976, sont soulignés une

⁹¹¹ COINTAT M., *Rapport*, doc. 361, 1975, p. 8, 14-15.

⁹¹² AIGNER H., *Rapport*, doc. 364, 1975, p. 5-6.

⁹¹³ BANGEMANN M., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur I. les comptes du Parlement européen et de la décharge pour les exercices 1972, 1973 et 1974, II. la décharge à la Commission sur l'exécution du budget des Communautés européennes pour les exercices 1972, 1973 et 1974 ainsi que sur les rapports de la Commission de contrôle concernant ces exercices (doc. 74/74, doc. 120/75 et doc. 383/75), III. la décharge à la Commission des Communautés sur les activités des Fonds européens de développement en 1972, 1973 et 1974, IV. les observations accompagnant les décisions relatives à la décharge sur l'exécution des budgets des Communautés européennes pour les exercices 1972, 1973 et 1974 (article 92 du règlement financier du 35 avril 1973) (doc. 169/76)*, doc. 460, 1976, p. 25.

⁹¹⁴ SHAW M., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur le projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1978 (doc. 270/77)*, doc. 341, 1977, p. 6.

⁹¹⁵ DELMOTTE Fernand-L., *Rapport fait au nom de la commission de la politique régionale, de l'aménagement du territoire et des transports sur certains aspects de la politique régionale communautaire à développer dans l'avenir*, doc. 35, 1977, p. 6.

⁹¹⁶ AIGNER H., *Rapport*, doc. 165, 1977, p. 15.

⁹¹⁷ COINTAT M., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur le rôle et la fonction du contrôle parlementaire des ressources et des dépenses communautaires*, doc. 143, 1976, p. 5.

⁹¹⁸ COINTAT M., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur le déblocage des crédits inscrits à certains chapitres de l'état des dépenses relatif aux activités de recherches et d'investissement du budget des Communautés européennes pour l'exercice 1976 (doc. 103/76)*, doc. 144, 1976, p. 5. : COINTAT M., *Rapport*

fois de plus les espoirs de « maintenir la souveraineté du Parlement en ce qui concerne les dépenses » et « son souhait de participer dans une mesure accrue aux décisions concernant toutes les questions budgétaires »⁹²⁰. Bruce of Donington est allé jusqu'à réaffirmer « la nécessité de procéder à une révision ultérieure des traités afin que le Parlement élu au suffrage universel direct dispose de pouvoirs budgétaires suffisants »⁹²¹. Ce genre des efforts se trouve également dans les modifications proposées par le Parlement. John Mark Taylor, député anglais et vice-président du groupe des démocrates européens (1983-1984), souhaite en 1980 remplacer « – vu l'avis du Parlement » par « – vu la consultation et l'accord du Parlement » en vue de manifester le fait que l'accord du Parlement constitue une condition indispensable au règlement relatif aux emprunts communautaires⁹²². D'autre part, pour le bon fonctionnement de ses pouvoirs renforcés, le Parlement souligne l'importance de la concertation interinstitutionnelle⁹²³, du transfert d'informations précises⁹²⁴, et de la croissance de l'intervention du Parlement dans le règlement financier⁹²⁵. Et, les députés européens prennent garde aux risques qui pourraient entraver les activités parlementaires. H. Aigner fait remarquer le problème du recours abusif à la procédure des reports de crédits qui pourrait présenter un « danger » pour le rôle du Parlement en matière budgétaire⁹²⁶ et M. Shaw la nécessité de « garantir la position du Parlement et de supprimer d'éventuels

fait au nom de la commission budgétaire sur la deuxième demande de déblocage de crédits inscrits à certains chapitres de l'état des dépenses relatif aux activités de recherche et d'investissement du budget des Communautés européennes pour l'exercice 1976 (doc. 273/76), doc. 292, 1976, p. 11.

⁹¹⁹ BRUCE OF DONINGTON, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur le projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1977 modifié par le Conseil le 23 novembre 1976 (doc. 457/76)*, doc. 472, 1976, p. 6.

⁹²⁰ *Ibid.*, p. 6.

⁹²¹ BRUCE OF DONINGTON, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur le projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1977 (doc. 291/76)*, doc. 363, 1976, p. 6, 30.

⁹²² TAYLOR John Mark, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 1-582/80) concernant un règlement aménageant le mécanisme des emprunts communautaires destinés au soutien des balances des paiements des États membres de la Communauté*, doc. 707, 1980, p. 7.

⁹²³ Par exemple, les dispositions applicables au report des crédits du Fonds social européen. SHAW M., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 155/75) relative à un règlement modifiant le règlement financier en ce qui concerne les crédits du Fonds social européen*, doc. 258, 1975, p. 5.

⁹²⁴ WALKHOFF Karl-Heinz, *Rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles et de la jeunesse sur le système des écoles européennes*, doc. 113, 1975, p. 28.

⁹²⁵ BRUCE OF DONINGTON, *Rapport*, doc. 445, 1975, p. 6.

⁹²⁶ AIGNER H., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la première liste des demandes de reports de crédits de l'exercice 1975 à l'exercice 1976 (reports non automatiques) (doc. 47/76)*, doc. 98, 1976, p. 5. ; AIGNER H., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la deuxième liste des demandes de reports de crédits de l'exercice 1975 à l'exercice 1976 (reports non automatiques) (doc. 159/76)*, doc. 218, 1976, p. 5, 9.

problèmes futurs » dans la procédure budgétaire⁹²⁷.

D. Le souhait de la réforme complémentaire

Le traité de 1975 renforce de manière considérable les pouvoirs budgétaires du Parlement. Néanmoins, il n'est pas suffisant aux yeux des certains membres du Parlement puisque « cette procédure est contraire à l'esprit des traités définissant les pouvoirs budgétaires du Parlement européen et incompatible avec le fait qu'il est partie intégrante de l'autorité budgétaire »⁹²⁸. Au sein du Parlement, certains membres considèrent ce qui est donné par ce traité le progrès comme un « moyen le plus approprié d'affirmer, voire d'imposer, sa volonté politique »⁹²⁹, tandis que certains sous-estime les réformes budgétaires parce qu'il n'est que « l'expression chiffrée de cette politique une fois décidée », mais pas « l'occasion de la détermination d'une politique »⁹³⁰. Pourtant, le dernier restant marginalisé, la plupart des membres du Parlement souhaite étendre la portée des traités et revendique ainsi de combler la lacune de ce traité ou d'instaurer les nouveaux pouvoirs, surtout les pouvoirs législatifs. Quant aux autres institutions, le Conseil veut la minimiser car ses pouvoirs budgétaires doivent se réduire conformément à ce traité et que la Commission est au milieu des deux, pourtant plus proche du Parlement.

Pour l'amélioration des nouvelles dispositions, le pouvoir de rejeter en bloc le budget pour « l'harmonisation complète des procédures d'adoption du budget et de décharge »⁹³¹ et même « une réforme fondamentale du budget de la Communauté » pour « un budget équitable et équilibré » avant l'année 1982⁹³² sont revendiqués. Pour agrandir la portée des nouvelles dispositions, la simplification et la transparence de la procédure

⁹²⁷ SHAW M., *Rapport*, doc. 469, 1976, p. 6.

⁹²⁸ BRUCE OF DONINGTON, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur le projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 1 des Communautés européennes pour l'exercice 1977 (doc. 192/77)*, doc. 202, 1977, p. 5.

⁹²⁹ JACQUÉ J.-P., ROLAND B., CONSTANTINESCO V. et NICKEL Dietmar, *op. cit.*, p. 151.

⁹³⁰ STRASSER Daniel, *Les finances de l'Europe*, Paris : Presses universitaires de France, 1975, p. 93.

⁹³¹ AIGNER H., *Rapport*, doc. 165, 1977, p. 19.

⁹³² DANKERT P., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 1-273/80) relatives à I. un règlement instituant des mesures communautaires supplémentaires contribuant à la solution des principaux problèmes structurels affectant le Royaume-Uni et ainsi à la convergence des économies des Etats membres de la Communauté, II. un règlement modifiant le règlement (CEE) n° 1172/76 du 17 mai 1976 portant création d'un mécanisme financier*, doc. 373, 1980, p. 6.

budgétaire pour le contrôle sur le budget de recherche⁹³³, l'élargissement du pouvoir de contrôle sur les activités communautaires sur certaines questions⁹³⁴, le pouvoir de se prononcer sur les emprunts et les prêts de la Communauté qui n'était pas budgétisé et qui est donc hors du contrôle parlementaire⁹³⁵ et le pouvoir de se prononcer sur les conditions préalables des emprunts des Communautés⁹³⁶ et sur le Fonds européen de développement⁹³⁷ sont exigés.

À côté de cela, le Parlement s'oppose aux mesures qui risqueraient éventuellement de limiter ses pouvoirs budgétaires⁹³⁸. K. Hänsch réclame en 1981 que, s'appuyant sur « l'égalité fondamentale des droits du Conseil et du Parlement en tant que composant d'une seule et même autorité budgétaire », il demande au Conseil de ne pas porter atteinte à la compétence de la Commission, ce qui limiterait le droit de contrôle du Parlement, et propose d'améliorer la procédure budgétaire⁹³⁹. Il note également le risque de l'affaiblissement des pouvoirs budgétaires du Parlement causé par l'abus du recours de la Commission à des règlements *ad hoc* qui ont une portée financière considérable⁹⁴⁰ et par celui du recours à des budgets supplémentaires en dehors de circonstances inévitables et imprévisibles⁹⁴¹ qui

⁹³³ BANGEMANN M., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur les orientations du Parlement européen concernant la politique budgétaire et financière des Communautés européennes pour 1979 (Partie I : Problèmes généraux de la politique budgétaire et financière, questions institutionnelles, et questions de droits budgétaires liées à la partie "Recettes")*, doc. 3, 1978, p. 7.

⁹³⁴ SCHREIBER H., *Rapport*, doc. 502, 1978, p. 7. : ANTONIOZZI D., *Rapport fait au nom de la commission du contrôle budgétaire sur les rapports de la Cour des comptes concernant les activités financières et budgétaires de la CECA pour les exercices 1978 et 1979 et proposition de décision de décharge sur ces mêmes activités*, doc. 840, 1981, p. 6. : BANGEMANN M., *Rapport fait au nom de la commission des budgets relatif au contrôle parlementaire sur les opérations financières de Fonds européen de développement*, doc. 203, 1978, p. 16-18.

⁹³⁵ IRMER U., *Rapport*, doc. 136, 1981, p. 23.

⁹³⁶ GOUTHIER Anselmo, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 1-581/80) relative à une décision habilitant la Commission à contracter des emprunts en vue de promouvoir les investissements dans la Communauté*, doc. 28, 1981, p. 6.

⁹³⁷ IRMER U., *Rapport fait au nom de la commission du contrôle budgétaire sur la décharge à donner à la Commission concernant l'exécution des second, troisième, quatrième et cinquième Fonds européen de développement pour l'exercice 1982*, doc. 118, 1984, p. 8.

⁹³⁸ CRONIN Jerry, *Rapport fait au nom de la commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire sur les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 1-451/79) relative à des règlements instituant des actions communautaires spécifiques de développement régional au titre de l'article 13 du règlement FEDER*, doc. 715, 1979, p. 6.

⁹³⁹ HÄNSCH K., *Rapport* doc. 216, 1981, p. 9-10.

⁹⁴⁰ ALBERTINI Francesco, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur le cinquième rapport financier concernant le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, année 1975*, doc. 190, 1977, p. 5.

⁹⁴¹ COINTAT M., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur le dialogue interinstitutionnel relatif à certaines questions budgétaires*, doc. 150, 1978, p. 6. ; BRUCE OF DONINGTON, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la deuxième liste et récapitulation de la liste d'ensemble des demandes de reports de crédits de l'exercice 1977 à l'exercice 1978 (reports non automatiques) – (doc. 175/78)*, doc. 210,

échappent au pouvoir du Parlement et qui conduisent enfin à l'affaiblissement des pouvoirs budgétaires du Parlement.

Le Parlement se heurte ainsi à un problème : les désaccords avec la Commission et le Conseil⁹⁴². Les deux institutions posent une question de savoir « si l'inscription de crédits sur une ligne budgétaire par le Parlement constituait une base juridique suffisante pour engager une action financière de la Communauté »⁹⁴³. Le Parlement insiste ainsi pour que la Commission s'accoutume au droit d'intervention plus élargi et au contrôle plus sévère du Parlement, espérant que ses « pouvoirs budgétaires plus importants » dans le domaine CECA pourront lui être conférés⁹⁴⁴. À propos du malentendu avec la Commission, le Parlement juge qu'elle a perturbé l'équilibre institutionnel envisagé aux termes des traités par le rejet d'accepter l'avis parlementaire et décide en 1984 d'exercer une pression par l'acte de différer la décharge sur les dépenses de l'organe exécutif pour que sa décision, c'est-à-dire le rejet du budget, soit acceptée par elle⁹⁴⁵.

Vis-à-vis du Conseil, les rapports entre les deux autorités budgétaires, le bon rapport basé sur « un dialogue véritable » entre le Parlement et le Conseil est essentiel⁹⁴⁶. Bien évidemment, il y a des « progrès continus accomplis » en 1975 et 1976⁹⁴⁷ sur lesquels le Parlement exprime sa satisfaction, mais pas pour autant qu'il a voulu car le dialogue interinstitutionnel ne réussit que pour certains problèmes⁹⁴⁸. Le Parlement réitère en 1978 sa demande que le Conseil n'agisse qu'en accord avec le Parlement « si la mesure concernée a une incidence budgétaire importante » en matière agricole⁹⁴⁹. Malgré quelques améliorations,

1978, p. 5.

⁹⁴² JACQUÉ J.-P., ROLAND B., CONSTANTINESCO V. et NICKEL Dietmar, *op. cit.*, p. 151.

⁹⁴³ *Ibid.*, p. 151.

⁹⁴⁴ SCHÖN Konrad, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la fixation du taux des prélèvements CECA et l'établissement du budget opérationnel de la CECA pour 1983 (doc. 1-865 /82 – COM (82) 706 final)*, doc. 959, 1982, p. 15.

⁹⁴⁵ BOSERUP B., *Rapport*, doc. 111, 1984, p. 6. ; BOSERUP B., *Rapport fait au nom de la commission du contrôle budgétaire sur une proposition de résolution portant décision du refus d'accorder la décharge à la Commission des Communautés européennes pour l'exercice 1982, conformément aux dispositions prévues à l'article 5 de l'annexe IV du Règlement*, doc. 888, 1984, p. 6.

⁹⁴⁶ SHAW M., *Rapport*, doc. 341, 1977, p. 7.

⁹⁴⁷ Par exemple, la rencontre du 23 novembre 1976 entre la délégation du Parlement (G. Spénale, président du Parlement, E. Lange, président de la commission des budgets, H. Aigner, Durant et Maigaard, trois vice-présidents, et Bruce of Donington et M. Shaw, rapporteurs) et le Conseil.

⁹⁴⁸ BRUCE OF DONINGTON, *Rapport*, doc. 472, 1976, p. 6.

⁹⁴⁹ HERBERT Michael, *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 56/78) relative à un règlement portant organisation commune de marché dans le secteur de la viande ovine*, doc. 249, 1978, p. 8. ; VITALE G., *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 242/78) relative à un règlement concernant le développement de la vulgarisation*

les tensions entre les deux institutions augmentent.

Afin de « régler les problèmes qui surgissent quant à l'interprétation des traités susmentionnés », les accords interinstitutionnels sont conclus entre le Parlement et le Conseil et les échanges de lettres entre leurs présidents sont faits, mais le conflit entre les deux autorités budgétaires n'a pas cessé depuis 1979⁹⁵⁰. Les deux institutions s'affrontent sur les questions des ressources propres des Communautés⁹⁵¹, du système du recours à l'avance qui peut être « un réel danger pour les pouvoirs du Parlement »⁹⁵², du règlement relatif au FEDER pour lequel le Parlement critique le Conseil en raison du risque d'« une limitation des pouvoirs de contrôle du Parlement sur la création et l'utilisation des ressources du Fonds »⁹⁵³, et de la décharge et de la classification entre les DNO et les DO. Il en va de même pour l'attitude de la majorité des « États membres qui continue à considérer, dans la procédure budgétaire nationale, les ressources propres à la Communauté comme des recettes nationales qui sont ensuite versées à la Communauté »⁹⁵⁴, ce qui gêne le Parlement. Pour protester contre ces problèmes, le Parlement fait usage de son droit de rejeter le budget à plusieurs reprises, se prononçant chaque fois à une très large majorité : le rejet du budget de 1980 en 1979 ; le rejet du budget supplémentaire de 1982 en 1982 ; le

agricole en Italie, doc. 305, 1978, p. 9.

⁹⁵⁰ Parlement européen, *Une assemblée en pleine évolution : Parlement européen : 1952-1988 : 36 ans*, Luxembourg : Parlement européen, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1989, p. 131.

⁹⁵¹ SPINELLI A., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur les ressources propres de la Communautés*, doc. 722, 1980, p. 12. ; SPINELLI A., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur les orientations du Parlement européen relatives à la politique financière et budgétaire des Communautés européennes pour 1982*, doc. 936, 1980, p. 6.

⁹⁵² SCRIVENER C., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur I. la proposition modifiée de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 1-362/84 – COM (84) 399 final) relative à un règlement portant, compte tenu de l'épuisement des ressources propres, mesures pour la couverture des besoins de l'exercice budgétaire 1984 ; II. la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 2-367/84 – COM (84) 383 final) relative à un règlement portant mesures subsidiaires pour la couverture des besoins de l'exercice 1985, dans l'éventualité où la nouvelle décision comportant l'accroissement des ressources propres n'entrerait pas en vigueur en temps utile*, doc. 475, 1984, p. 16-17.

⁹⁵³ MARTIN Simone, *Rapport fait au nom de la commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire sur le Cinquième Rapport annuel (1979) de la Commission des Communautés européennes sur le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER)*, doc. 181, 1981, p. 7.

⁹⁵⁴ CORNELLISSEN Peter Antonius Maria, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (COM (85) 170 final – doc. C2-33/85) concernant un règlement prorogeant le règlement (CEE, EURATOM, CECA) n° 2892/77 portant l'application, pour les ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée, de la décision du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés et sur le rapport de la Commission sur l'application des règlements (CEE, EURATOM, CECA) n° 2891/77 et n° 2892/77 du Conseil, du 19 décembre 1977, portant l'application de la décision du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés*, doc. 126, 1985, p. 7.

rejet du budget de 1985 en 1984⁹⁵⁵. Contre de telles décisions du Parlement, le Conseil a même le recours à la Cour de justice pour l'annulation du budget de 1982⁹⁵⁶, ce qui fait par conséquent l'adoption de la déclaration commune visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire du 30 juin 1982 après laquelle le Conseil retire sa plainte⁹⁵⁷. Mais, ce conflit interinstitutionnel n'est pas un cas exceptionnel du Parlement européen, car il « existe dans chaque système démocratique lorsqu'il s'agit de débattre de l'objection et de l'attribution des ressources »⁹⁵⁸.

En ce qui concerne la Commission, elle soutient en gros la position du Parlement, comme on peut le constater dans la déclaration de R. Jenkins du 8 février 1977 dans laquelle elle promet de ne transmettre « au Conseil aucune proposition sans avoir au préalable envisagé sérieusement et systématiquement si celle-ci pouvait recueillir l'approbation de la majorité de l'Assemblée »⁹⁵⁹. Cependant, le Parlement doit être « amené à dénoncer avec vigueur le fait que la Commission n'a pas respecté l'engagement solennel qu'elle avait pris d'associer le Parlement aux prémices de l'élaboration de propositions d'une telle importance »⁹⁶⁰. Pourtant, vu que telle déclaration n'a pas de valeur juridique, mais que de la portée politique, il n'a pas de moyens de la lier. Quelques années plus tard, condamnant que le « compromis de Luxembourg » qui « exerce une influence néfaste sur le processus décisionnel », le Parlement demande que la Commission revienne sur la question qui exige le renforcement général de ses pouvoirs⁹⁶¹.

À côté de ces conflits, l'amélioration de la coopération budgétaire entre deux autorités⁹⁶², l'établissement de l'équilibre institutionnel en matière budgétaire en vue d'attribuer le contrôle démocratique au Parlement⁹⁶³ et le perfectionnement du système des

⁹⁵⁵ Parlement européen, *Une assemblée en pleine évolution : 1952-1988: 36 ans, op. cit.*, p. 312.

⁹⁵⁶ *JOCE*, n° C 72, 1982, p. 7. ; *JOCE*, n° C 204, 1982, p. 7.

⁹⁵⁷ VAYSSADE Marie-Claude, *Rapport fait au nom de la commission juridique et des droits des citoyens sur le rôle du Parlement européen dans le cadre des recours en annulation introduits devant la Cour de justice des Communautés européennes selon l'article 173 du traité CEE*, doc. 71, 1986, p. 13.

⁹⁵⁸ BARON CRESPO Enrique, *Rapport intérimaire fait au nom de la commission des budgets sur le financement futur de la Communauté européenne*, doc. 124, 1986, p. 26.

⁹⁵⁹ SPINELLI A., *Rapport*, doc. 36, 1978, p. 11.

⁹⁶⁰ *Ibid.*

⁹⁶¹ Commission européenne, *Bull CE*, Supplément 3/82, p. 7.

⁹⁶² ADONNINO Pietro *et al.*, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur le dialogue interinstitutionnel relatif à certaines questions budgétaires*, doc. 77, 1981, p. 5-7. ; SPINELLI A., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur le projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1982, section III "Commission"*, doc. 660, 1981, p. 7. ; *JOCE*, n° C 311, le 30 novembre 1981, p. 7.

⁹⁶³ PFENNIG G., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur l'avenir du budget des Communautés européennes*, doc. 264, 1981, p. 14.

ressources propres⁹⁶⁴ sont revendiqués. En vue de satisfaire ses demandes, le Parlement estime que l'assurance de la Commission est « le seul moyen d'éviter que le Conseil ne viole continuellement les compétences budgétaires du Parlement européen »⁹⁶⁵. D'où « la déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission relative à différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire »⁹⁶⁶ qui complète l'accord de 1971 sur la collaboration entre le Conseil et le Parlement dans le cadre de la procédure budgétaire est prononcée le 30 juin 1982. Considérant que « le bon fonctionnement des Communauté nécessite une coopération harmonieuse entre les institutions », les trois institutions décident d'ouvrir la réunion de leurs trois présidents dans laquelle la Commission assume la présidence afin de résoudre le désaccord⁹⁶⁷. En outre, le Parlement espère que ce compromis constituerait un fondement qui reconnaît « la liaison entre pouvoir budgétaire et pouvoir législatif », même si « le passage de l'un des pouvoirs à l'autre n'est ni automatique ni assuré »⁹⁶⁸. Cette déclaration commune sert au Parlement d'appui politique pour exercer une pression sur les autres institutions afin de leur demander d'accepter ses avis. Le fait que le Parlement saisit, en septembre 1982, cette déclaration afin de reprocher le Conseil qui a refusé seul d'accepter la proposition de la Commission sur un projet de budget sur la lutte contre le chômage et la faim et demande d'organiser une réunion immédiate des présidents des trois institutions en est un exemple⁹⁶⁹.

L'espoir du Parlement d'obtenir des pouvoirs budgétaires effectifs est ranimé par la discussion sur la relance de l'intégration européenne initiée par le projet germano-italien et par A. Spinelli qui organise le club crocodile qui aboutira plus tard à la signature de l'AUE. Encouragé par ces initiatives, le Parlement décide, en juillet 1981, de créer la commission institutionnelle et la charge de l'établissement d'un rapport sur les orientations relatives à la réforme des traités et à la réalisation de l'UE⁹⁷⁰. Un an plus tard, A. Spinelli présente, en tant que rapporteur-coordonateur, plusieurs rapports en ce sens. D'après lui, la réalisation de l'Union étant « indispensable pour développer des actions communes plus fortes, plus

⁹⁶⁴ SPINELLI A., *Rapport*, doc. 722, 1980, p. 6, 10.

⁹⁶⁵ PFENNIG G., *Rapport*, doc. 99, 1982, p. 5-6.

⁹⁶⁶ *JOCE*, n° C 194, le 28 juillet 1982, p. 1-38.

⁹⁶⁷ *Ibid.*, p. 1-2.

⁹⁶⁸ JACQUÉ J.-P., ROLAND B., CONSTANTINESCO V. et NICKEL Dietmar, *op. cit.*, p. 153.

⁹⁶⁹ BARBARELLA Carla, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur le refus du Conseil d'établir un projet de budget rectificatif et supplémentaire visant à affecter à la lutte contre le chômage et la faim dans le monde des crédits économisés dans le secteur agricole*, doc. 613, 1982, p. 6-7.

⁹⁷⁰ *JOCE*, n° C 234, le 14 septembre 1981, p. 48-49.

audacieuses et plus enracinées dans le consentement populaire », les institutions de l'Union doivent être fondées sur le principe de la séparation des pouvoirs, la légitimité et le contrôle démocratique des décisions communautaire⁹⁷¹ et le Parlement fonctionne sur « un nouvel équilibre entre les Institutions » et constitue avec le Conseil ensemble l'autorité budgétaire de l'Union⁹⁷². Ensuite, A. Spinelli qui ne veut pourtant pas être identifié au projet de l'UE⁹⁷³ présente en juillet 1983 le premier rapport sur l'avant-projet de traité instituant l'UE dans lequel il prévoit les modifications des dispositions budgétaires et financières⁹⁷⁴ et met également l'accent sur la réforme relative aux pouvoirs législatifs. En février 1984, il souligne de nouveau, dans le deuxième rapport sur la même question, son argument⁹⁷⁵.

Pour participer à la négociation du nouveau traité, E. Lange demande en 1984 énergiquement au Conseil de « s'engager à collaborer étroitement et à se concerter avec le Parlement européen lors des première et deuxième modifications des traités instituant la Communauté européenne »⁹⁷⁶ et P. Dankert exige « une véritable décision commune du Parlement et du Conseil »⁹⁷⁷. En ce qui concerne le contenu, jusqu'à la veille de l'entrée en vigueur de l'AUE, le Parlement maintient et réitère sa demande de « la codécision dans l'ensemble du domaine budgétaire, y compris les dépenses obligatoires »⁹⁷⁸ qui n'y est pas enfin incluse, et exige que « les pouvoirs budgétaires du Parlement européen doivent être sensiblement renforcés à moyen terme, par une révision sur l'article 203 du traité, dans la ligne de ce qui a été proposé par le Parlement dans son projet de traité instituant l'Union européenne »⁹⁷⁹. Mais, en réalité, le Parlement est obligé de constater qu'il est mis à l'écart de la négociation et de la décision du projet de l'AUE, contre quoi il critique donc que « la répartition des pouvoirs organisée par les Traités » soient « ainsi fondamentalement remise en question au détriment du Parlement » en matière des ressources propres⁹⁸⁰. De même pour ses revendications qui ne sont pas tenues en compte par les autres institutions et les

⁹⁷¹ SPINELLI A., *Rapport*, doc. 305, 1982, p. 5-6, 8.

⁹⁷² *Ibid.*, p. 9.

⁹⁷³ CORBETT R., *op. cit.*, p. 147.

⁹⁷⁴ SPINELLI A. *et al.*, *Rapport*, doc. 575, 1983, p. 5.

⁹⁷⁵ SPINELLI A. *et al.*, *Rapport fait au nom de la commission institutionnelle sur l'avant-projet de traité instituant l'Union européenne*, doc. 1200, 1983, p. 42-43.

⁹⁷⁶ LANGE E., *Rapport*, doc. 247, 1984, p. 6.

⁹⁷⁷ DANKERT P., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur les questions liées à l'établissement du budget de la Communauté (discipline budgétaire)*, doc. 981, 1984, p. 5.

⁹⁷⁸ BLUMENFELD E. B., *Rapport*, doc. 103, 1986, p. 7.

⁹⁷⁹ BARON CRESPO E., *Rapport*, doc. 124, 1986, p. 11.

⁹⁸⁰ SCRIVENER C., *Rapport*, doc. 475, 1984, p. 16.

États membres.

C'est la raison pour laquelle le Parlement affirme en octobre 1986 que ses pouvoirs budgétaires demeurent limités car il a voulu obtenir les pouvoirs budgétaires qui peuvent « imposer de solutions positives qui débloquent le contrôle du Conseil » par lesquelles il « peut bloquer le processus, en rejetant globalement le budget »⁹⁸¹ en sorte que ces pouvoirs feront l'objet de négociation après l'entrée en vigueur de l'AUE.

IV. Les désaccords interinstitutionnels sur les nouveaux pouvoirs

Depuis l'entrée en vigueur des réformes budgétaires des années 70, les deux institutions se trouvent dans la nouvelle situation dans laquelle le Parlement peut profiter de ces pouvoirs budgétaires et que le Conseil est obligé de lui aliéner une partie de ses pouvoirs. D'ailleurs, les pouvoirs budgétaires exigent les négociations longues et compliquées entre les deux institutions pour aboutir à un accord puisque il y a plusieurs questions pour lesquelles le Parlement et le Conseil partagent les pouvoirs de décision. Or, étant donné que l'interprétation des traités de chaque institution est différente l'une de l'autre, le Parlement ne peut pas éviter d'être en désaccord avec les autres institutions, surtout le Conseil. Le Parlement souhaite faire valoir au maximum ses nouveaux pouvoirs et le Conseil veut le contraire, c'est-à-dire à la fois conserver le maximum de ses anciens pouvoirs et minimiser la portée des nouveaux pouvoirs du Parlement. C'est la raison pour laquelle John Fitzmaurice, administratif de la Commission européenne, note, en 1978, que, « sans le pouvoir de négociation ou du levier, le rôle du Parlement dans le dialogue interinstitutionnel ne pourrait pas être étendu (...) notamment dans le domaine budgétaire »⁹⁸².

La première question sur laquelle le Parlement confronte avec le Conseil est la distinction des DNO et des DO. Conformément au traité de Luxembourg en 1970, le Parlement peut se prononcer sur les DO et approuver les projets relatifs aux DNO. Or, étant donné que ce traité n'a pas donné la classification précise sur les deux types des dépenses, ce qui en fait le « caractère complexe et ambigu »⁹⁸³, le malentendu entre le Parlement et le Conseil en est provenu. Où viennent les critiques du Parlement contre la confusion de la

⁹⁸¹ BARON CRESPO E., *Rapport*, doc. 124, 1986, p. 26.

⁹⁸² FITZMAURICE J., *op. cit.*, p. 9.

⁹⁸³ AIGNER H., *Rapport*, doc. 410, 1974, p. 5.

classification entre les DNO et les DO et ses revendications d'un accord interinstitutionnel sur la classification claire. En dépit du traité de Bruxelles en 1975, de l'accord définitif sur la classification des DNO et des DO en 1981 et de la déclaration commune en 1982, ces divergences persistent jusqu'aux années 80. Et, cela conduit le Parlement à rejeter les budgets de 1980 et de 1985 et le budget supplémentaire de 1982 et à arrêter unilatéralement le budget pour l'exercice 1982, malgré l'appel du Conseil auprès de la Cour de justice. Ces tensions relatives à la distinction des DNO et des DO seront petit à petit réglées par les accords interinstitutionnels de 1988, de 1993, de 1999 et de 2006. Le taux maximal de l'augmentation des DNO en fait aussi une des questions majeures qui provoquent les tensions interinstitutionnelles. En ce qui concerne cette question, le Parlement souhaite l'augmenter afin d'agrandir la portée de ses pouvoirs budgétaires alors que le Conseil le limiter (A).

Ensuite, le pouvoir de décharge fait le deuxième objectif de la tension. Dans le cadre des traités de Rome, le pouvoir du Parlement en la matière était littéralement absent car ce pouvoir a entièrement appartenu au Conseil. Vu que le pouvoir de contrôle budgétaire sur les dépenses est aussi important que les pouvoirs budgétaires, le Parlement commence à revendiquer un droit de participation au contrôle de la gestion financière des exécutifs. Le Parlement puise ses arguments dans son pouvoir de contrôle sur la Commission, ce dont il dispose depuis 1957, en vue de justifier ses revendications en la matière. La fusion des exécutifs en 1965 qui supprime la Commission des quatre présidents et qui affaiblit par conséquent le pouvoir budgétaire parlementaire donne raison au Parlement de réagir. Le traité de Luxembourg en 1970 lui attribue le pouvoir de décharge à partager avec le Conseil. Et, ce pouvoir est remanié par le traité de Bruxelles en 1975 conformément auquel le pouvoir de donner décharge appartient à part entier au Parlement. Cependant, l'absence des effets juridiques de ce pouvoir et la lacune des moyens de sanctions au cas du rejet de donner décharge restent de gros défauts. Depuis lors, le droit de donner décharge sert au Parlement d'un moyen non seulement de surveiller les dépenses des institutions, mais aussi de protester contre certains problèmes et de faire accepter ses avis. Le Parlement rejette ou parfois reporte la décharge afin d'exercer une influence sur la décision de certaines questions et, plus loin, de renforcer les pouvoirs budgétaires (B).

En troisième lieu, une nouvelle procédure de décision sur les ressources propres fait l'objet de conflits interinstitutionnels. Il s'agit de la procédure de concertation dont le but est

de permettre au Parlement de participer de manière efficace « au processus d'élaboration et d'adoption des décisions qui engendrent des dépenses ou des recettes importantes » et « la possibilité de faire pression sur les décisions à intervenir »⁹⁸⁴. Plus précisément, instaurée pour « rechercher un accord entre l'Assemblée et le Conseil » par le traité de Bruxelles, la procédure de concertation est prévue d'être appliquée aux « actes communautaires de portée générale qui ont des implications financières notables dont l'adoption n'est pas imposée par des actes préexistants » ou au cas où « le Conseil entend s'écarter de l'avis adopté par l'Assemblée »⁹⁸⁵.

S'appuyant sur cette déclaration, les revendications de saisir la procédure de concertation et d'agrandir sa portée sont de plus en plus nombreuses. Le fait que les conditions pour ouvrir la procédure de concertation ne sont pas précisées par la déclaration commune des trois institutions donne au Parlement la possibilité d'élargir le champ d'application, ce qui fait en effet la tension entre le Parlement et le Conseil. Les demandes du Parlement d'ouvrir la procédure de concertation augmentent en général, surtout autour de l'introduction de l'élection au suffrage universel direct et de la discussion sur le projet de l'AUE. De même pour les revendications du renforcement de cette procédure. Ce qui est intéressant est qu'au début, c'est la commission des budgets qui formule telle revendications tandis qu'à partir de 1981, elle cède sa place aux autres commissions, par exemple les commissions de l'énergie, de la politique, de l'agriculture, de l'environnement, de l'association et de la politique régionale qui sont en principe loin des questions budgétaires.

La procédure de concertation sert en pratique de la reconsultation ou la deuxième lecture au cas où il y a un décalage des opinions entre le Parlement et le Conseil. Or, malgré le nombre considérable des demandes du Parlement d'ouvrir la concertation, une minorité de ces demandes aboutit à la réunion interinstitutionnelle. Même si la réunion soit ouverte, il est rare que les deux institutions réussissent à obtenir le résultat qui réduit leurs positions différentes. En plus, dans le cas où les questions en discussion sont urgentes, le Parlement est parfois obligé de renoncer sa demande de l'ouverture de la procédure de concertation. C'est la raison pour laquelle la plupart des réunions demeurent « systématiquement des monologues » du Parlement⁹⁸⁶. La tension entre les trois institutions, causée par ces

⁹⁸⁴ *JOCE*, n° C 89, le 22 avril 1975, p. 1-2.

⁹⁸⁵ *Ibid.*

⁹⁸⁶ NICOLL W., « La procédure de concertation entre le Parlement européen et le Conseil », *Revue du*

problèmes, est enfin atténuée par l'entrée en vigueur de l'AUE (C).

A. Les DNO et les DO

Les auteurs du traité du 22 avril 1970 attribuent les pouvoirs budgétaires effectifs au Parlement. Parmi ces nouveaux pouvoirs, le droit de donner le dernier mot sur le projet de budget est une évolution significative au Parlement. Pourtant, il y a une limite car il ne s'applique qu'à une partie du budget : les DNO qui représentent initialement environ 8% du budget des Communautés. Et le traité du 22 juillet 1975 redéfinit le pouvoir du Parlement à propos des DNO. Conformément à l'article 203, §4, des deux traités, le Parlement dispose des pouvoirs de se prononcer sur les DO et d'approuver les DNO. Depuis, la distinction entre les DNO et les DO se voit attribuer de l'importance et est appliquée pour la première fois pour le budget en 1975. Le but de cette distinction est, premièrement, de préserver le pouvoir législatif du Conseil et, ensuite, d'éviter l'éventuel conflit interinstitutionnel au cas où le Parlement souhaite empêcher le Conseil d'adopter un texte législatif, faisant usage de ses pouvoirs budgétaires.

Or, sur les DO et les DNO les autorités budgétaires se confrontent fréquemment. L'absence des critères clairs de la classification des DNO et des DO en est la première cause. Lançant ainsi la critique contre le « caractère complexe et ambigu » de l'article 203 du traité de la CEE⁹⁸⁷, H. Aigner critique ainsi que « le Conseil ait estimé ne pas devoir classer un certain nombre de dépenses » sur les « actions nouvelles qui n'ont pas fait l'objet de délibération du Conseil »⁹⁸⁸, et M. Cointat demande de « disparaître le mécanisme basé sur la distinction entre dépenses obligatoires et non-obligatoires »⁹⁸⁹. La Commission s'offre comme médiateur entre les deux⁹⁹⁰, mais son intervention reste provisoire et, en outre, ne paraît pas au Parlement « une méthode valable et cohérente permettant de rechercher une base sur laquelle définir les pouvoirs budgétaires du Parlement »⁹⁹¹.

Lors de l'établissement du projet de budget pour 1975, les désaccords sur la

Marche Commun, Paris : Éditions techniques et économiques, n° 293, 1986, p. 12.

⁹⁸⁷ AIGNER H., *Rapport*, doc. 410, 1974, p. 5.

⁹⁸⁸ AIGNER H., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur le projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1975 (doc. 288/74)*, doc. 350, 1974, p. 7.

⁹⁸⁹ COINTAT M., *Rapport*, doc. 361, 1975, p. 6.

⁹⁹⁰ AIGNER H., *Rapport*, doc. 350, 1974, p. 6.

⁹⁹¹ BRUCE OF DONINGTON, *Rapport*, doc. 363, 1976, p. 61.

distinction deviennent nets. Le Parlement qui soutient la théorie du droit des tiers réclame qu'une dépense est obligatoire si elle crée un droit à percevoir des sommes en provenance du budget communautaire à condition qu'elle remplisse les objectifs conditionnés par le droit communautaire, alors que le Conseil qui soutient la thèse de la compétence liée déclare qu'« aucune autorité budgétaire, que ce soit le Conseil ou l'Assemblée, n'a la possibilité de fixer librement les crédits » sur les dépenses⁹⁹². Il y a, à cause de cette attitude différente, les tentatives de l'amélioration du système des DNO et des DO à travers l'habilité d'augmenter ou de réduire les DNO et de proposer des modifications des DO⁹⁹³. Mais, constatant des « divergences majeures » qui « persistent entre les trois institutions concernées sur la nature et le volume des dépenses à considérer comme non obligatoires »⁹⁹⁴, le Parlement s'oppose manifestement à la classification entre les DNO et les DO proposée par le Conseil. Il met en doute « la classification discutable » des plusieurs questions dont le FEOGA⁹⁹⁵ et du Fonds régional⁹⁹⁶ qui se repose sur le système des DNO et des DO. Il demande ainsi la résolution immédiate de ces problèmes⁹⁹⁷, la limite de la croissance des DO⁹⁹⁸, la redéfinition de la classification des DNO et des DO⁹⁹⁹, et même la suppression de la distinction entre les deux dépenses¹⁰⁰⁰ pour l'équilibre institutionnel dans le domaine budgétaire. Il en arrive à exiger en 1981 une conclusion d'« accord définitif » entre le Parlement, le Conseil et la Commission sur la classification des DNO et des DO¹⁰⁰¹.

Quoique quelques négociations soient engagées, les conflits entre les deux autorités budgétaires s'aggravent tant que le Parlement informe en novembre 1981 au Conseil que « en cas de désaccord persistant entre institutions en ce qui concerne la liste des dépenses

⁹⁹² Sur les deux théories, voir RÉGNIER-HELDMAIER Catherine, « La distinction D.O.–D.N.O. : Instrument de lutte pour le pouvoir budgétaires », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n° 375, février 1994, p. 95.

⁹⁹³ COINTAT M., *Rapport*, doc. 361, 1975, p. 22.

⁹⁹⁴ ADONNINO P., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur le projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1981 (doc. 1-465/80), Section III – Commission*, doc. 540, 1980, p. 10. : *JOCE*, n° C 313, le 1^{er} décembre 1980, p. 39-48.

⁹⁹⁵ BRUCE OF DONINGTON, *Rapport*, doc. 363, 1976, p. 61.

⁹⁹⁶ DELMOTTE F.-L., *Rapport*, doc. 35, 1977, p. 30.

⁹⁹⁷ FICH Ove, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur le projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1985, Section III – Commission (doc. 1-700/84)*, doc. 965, 1984, p. 8.

⁹⁹⁸ CURRY David, *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur les orientations pour la politique budgétaire de la Communauté en 1987*, doc. 18, 1986, p. 6.

⁹⁹⁹ PFENNIG G., *Rapport*, doc. 264, 1981, p. 9. : GAUTIER Fritz, *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur la politique communautaire de la pêche en Méditerranée*, doc. 949, 1982, p. 75.

¹⁰⁰⁰ DANKERT P., *Rapport*, doc. 981, 1984, p. 5.

¹⁰⁰¹ ADONNINO P. *et al.*, *Rapport*, doc. 77, 1981, p. 6.

obligatoires, seules les dépenses ainsi classées par les trois institutions compétentes pour le faire (à savoir le Parlement, le Conseil et la Commission) seront considérées comme obligatoires »¹⁰⁰². C'est la raison pour laquelle le Parlement arrive, d'une part, à arrêter unilatéralement le budget pour l'exercice 1982, sans attendre l'accord du Conseil qui fait appel à la Cour de justice pour annuler l'arrêt du Parlement. L'utilisation de son droit de rejeter le projet de budget est également constatée dans plusieurs années. Le Parlement rejette en 1979 le budget de 1980, en 1982 le budget supplémentaire de 1982 et en 1984 le budget de 1985¹⁰⁰³.

Pourtant, il faut noter qu'il y a, au cours de ces tensions, les tentatives sont faites par le Parlement et le Conseil pour sortir de cette impasse. La négociation aboutit enfin en 1982 à une déclaration commune du Parlement, du Conseil et de la Commission relative à différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire dans laquelle la classification en DO et en DNO des lignes inscrites au budget ordinaire de 1982¹⁰⁰⁴. Une réunion des présidents du trilogue est créée pour résoudre les désaccords éventuels avant l'établissement du projet de budget, ayant l'objectif à long terme du « bon fonctionnement des Communautés »¹⁰⁰⁵. Le Parlement estime qu'ayant l'objectif d'éviter les litiges en la matière¹⁰⁰⁶, cet accord interinstitutionnel peut réduire « les risques de conflit » en matière budgétaire, précisément la classification entre les DNO et DO et la fixation du taux d'augmentation des DO¹⁰⁰⁷. Vu que les conflits entre le Parlement et le Conseil se réduisent, la rencontre des présidents se montre efficace¹⁰⁰⁸.

Or, ce progrès ne paraît pas suffisant aux yeux du Parlement parce que, d'abord, cette déclaration n'est pas parvenue à « la définition de critères juridiques parfaitement clairs », mais revêt « le caractère essentiellement politique »¹⁰⁰⁹. C'est pourquoi le Parlement lance les revendications en ce sens¹⁰¹⁰ en même temps que les critiques contre le Conseil qui

¹⁰⁰² SPINELLI A., *Rapport*, doc. 660, 1981, p. 7.

¹⁰⁰³ Parlement européen, *Une assemblée en pleine évolution : 1952-1988: 36 ans, op. cit.*, p. 312.

¹⁰⁰⁴ *JOCE*, n° C 194, le 28 juillet 1982, p. 1-38.

¹⁰⁰⁵ *Ibid.*, p. 1-2.

¹⁰⁰⁶ RÉGNIER-HELDMAIER C., *art. cit.*, p. 96-97.

¹⁰⁰⁷ ADONNINO P., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur la Déclaration commune du Parlement, du Conseil et de la Commission des Communautés européennes relative à différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire*, doc. 450, 1982, p. 6-7.

¹⁰⁰⁸ RÉGNIER-HELDMAIER C., *art. cit.*, p. 97.

¹⁰⁰⁹ *Ibid.*, p. 96.

¹⁰¹⁰ BARBARELLA C., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur le projet de budget rectificatif et supplémentaire no 1 des Communautés européennes pour l'exercice 1982*, doc. 991, 1982, p. 7.

arrête tout seul le règlement relatif à l'aide alimentaire qui appartient aux DNO. Le Parlement l'estime ainsi « nul et non avenu » car le Conseil viole « les compétences budgétaires du Parlement, expressément reconnues dans la déclaration commune » du 30 juin 1982¹⁰¹¹. Il insiste pour que le Conseil doive respecter son droit d'arrêter les DNO et accorder l'élargissement de l'application sur les questions plus élargies¹⁰¹² et que « les dépenses non obligatoires soient traités sur un pied d'égalité avec les dépenses obligatoires »¹⁰¹³. Plus tard, les efforts pour sortir des tensions quasi permanentes obtiennent les accords interinstitutionnels de 1988¹⁰¹⁴, de 1993, de 1999 et de 2006 rétablit la répartition des DNO et des DO et aboutissent enfin à alléger les tensions entre les autorités budgétaires¹⁰¹⁵.

Le taux maximal de l'augmentation des DNO est une des questions sur laquelle le Parlement porte la plus grande attention. Le traité du 22 avril 1970 prescrit que les DNO peuvent être modifiées sous les conditions suivantes.

« Article 203

8. Pour l'ensemble des dépenses autres que celles découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci, un taux maximum d'augmentation par rapport aux dépenses de même nature de l'exercice en cours est fixé chaque année

La Commission (...) constate ce taux maximum, qui résulte :

- de l'évolution du produit national brut en volume dans la Communauté,
- de la variation moyenne des budgets des États membres, et
- de l'évolution du coût de la vie au cours du dernier exercice.

Le taux maximum est communiqué, avant le 1^{er} mai, à toutes les institutions de la Communauté. (...)

Si, pour les dépenses autres que celles découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci, 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 maximal.

Lorsque, dans ces cas exceptionnels, l'Assemblée, le Conseil ou la Commission estiment que les activités des Communautés exigent en dépassement du taux établi selon la procédure définie au présent paragraphe, un nouveau taux peut être fixé par accord entre le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, et l'Assemblée, statuant à la majorité des membres qui la composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés ».

¹⁰¹¹ GUERMEUR Guy, *Rapport fait au nom de la commission du développement et de la coopération sur la proposition de la Commission des CE au Conseil (COM (85) 482 final – doc. C2-96/85) relative à un règlement fixant les règles d'application du règlement n° 3331/82/CEE concernant la politique et la gestion de l'aide alimentaire et sur une proposition modifiée de règlement fixant les règles d'application du règlement n° 3331/82/CEE concernant la politique et la gestion de l'aide alimentaire (COM (85) 857 final)*, doc. 201, 1985, p. 10. : *JOCE*, n° C 36, le 17 février 1986, p. 209-211.

¹⁰¹² HÄNSCH K., *Rapport* doc. 216, 1981, p. 10.

¹⁰¹³ CURRY D., *Rapport*, doc. 18, 1986, p. 6.

¹⁰¹⁴ *JOCE*, n° L 185, le 15 juillet 1988, p. 33-37.

¹⁰¹⁵ Ces accords ne font pas l'objet de cette recherche car ils sont hors de la période de cette recherche.

Le taux maximum d'augmentation des DNO fait ainsi chaque année l'objet de négociation longue et pénible. Pourtant, le traité de 1975¹⁰¹⁶ qui complète celui de 1970 ne permet pas au Parlement d'avoir un progrès satisfaisant. Certaines modifications techniques de termes du « taux maximum » au « taux maximal » et la suppression de l'expression des « cas exceptionnels » du traité de 1970 pour le dépassement du taux déterminé sont constatées, mais elles ne présentent pas le changement radical. Le taux maximal d'augmentation des DNO demeure ainsi la cause de mécontentement constante du Parlement.

Le Parlement demande d'augmenter le taux maximum des DNO¹⁰¹⁷ parce que, « dans le cas contraire, le Parlement risque effectivement de perdre tout droit politique véritable de codécision et d'être contraint à assumer un rôle statique inacceptable »¹⁰¹⁸. Afin de renforcer ses pouvoirs budgétaires, il réclame de ne pas limiter le taux d'augmentation des DNO, reposant sur le principe de « compétences égales » entre le Parlement et le Conseil en matière budgétaire, de minimiser les DO qui étaient surévaluées en permanence pour augmenter les DNO¹⁰¹⁹.

Les désaccords entre le Parlement et le Conseil sur le taux d'augmentation des DNO entraîneront plus tard l'arrêt unilatéral du budget pour 1986 par le Parlement, voté le 12 décembre 1985 qui dépasse le taux maximal sans accord du Conseil. Contre cet acte, le Conseil fait appel à la Cour de justice qui annule ensuite, par un arrêt du 3 juillet 1986, le budget pour 1986 qui a été arrêté seul par le Parlement. Malgré l'annulation de la Cour de justice, le Parlement atteint le but de manifester son mécontentement sur le taux maximal des DNO qui est trop restreint pour lui.

Depuis la fin des années 80, étant donné que la proportion des DNO dans le budget n'arrête pas d'augmenter et que les pouvoirs budgétaires du Parlement sont ainsi largement renforcés, le mécontentement du Parlement sur la question des DNO est de plus en plus réduit.

¹⁰¹⁶ JOCE, n° L 359, le 31 décembre 1977.

¹⁰¹⁷ CURRY D., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur le projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1987, Section III – Commission (C2-99/86)*, doc. 147, 1986, p. 6.

¹⁰¹⁸ CURRY D., *Rapport*, doc. 18, 1986, p. 9.

¹⁰¹⁹ ADONNINO P., *Rapport*, doc. 450, 1982, p. 6-7.

B. Le pouvoir de décharge

Le pouvoir de donner décharge est ce que le Parlement s'efforce pendant longtemps de renforcer. Il a pour objectif non seulement de vérifier les montants de recettes et de dépenses, mais également de porter « un jugement politique globalement favorable sur l'activité de la Commission dans le cadre de l'exécution du budget »¹⁰²⁰. Or, lors de la création en 1957, le Parlement était quasiment absent en la matière. Conformément à l'article 206 du traité de la CEE, c'est le Conseil qui accorde la décharge à la Commission sur l'exécution du budget, basé sur les comptes de l'exercice écoulé et le rapport de la Commission de contrôle présentés par la Commission. Au surplus, le Conseil dispose de l'habilité à nommer les commissaires et le président de la Commission de contrôle qui a la fonction de constater la légalité et la régularité des recettes et des dépenses ainsi que la bonne gestion financière. Dans ce cadre-là, le Parlement n'a qu'un droit d'être informé concernant les activités des comptes de l'exercice écoulé, le rapport de la Commission de contrôle et le bilan financier présentés par la Commission et sur la décharge du Conseil. Pour cette raison, le Parlement est largement exclu de la procédure de décharge.

Néanmoins, vu que le pouvoir de contrôle budgétaire sur les dépenses est aussi important que les pouvoirs budgétaires dans la mesure où le budget est lié à la politique communautaire, et qu'il devrait être interdépendant de l'évolution des pouvoirs budgétaires¹⁰²¹, le Parlement s'y engage de manière active pour chercher la possibilité d'exercer une influence en la matière, bien avant la mise en vigueur des deux traités des années 70. Déjà en 1962, le Parlement insiste sur un droit de la participation « au contrôle de la gestion financière des exécutifs »¹⁰²². Reposant sur son droit de déposer la motion de censure contre la Commission qui « n'est pas limité dans le temps », G. Kreyssig estime que « le Conseil ne peut donner décharge que lorsqu'il a la certitude que l'Assemblée parlementaire ne déposera aucune motion de censure sur la gestion des exécutifs dans l'exécution du budget »¹⁰²³. L'intention du Parlement de lier le droit de donner décharge à la motion de censure sert de base de la revendication par laquelle il met l'accent sur le

¹⁰²⁰ Parlement européen, *Le contrôle parlementaire des finances communautaires*, 3^e édition 1988, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1988, p. 15.

¹⁰²¹ COINTAT M., *Rapport*, doc. 143, 1976, p. 5.

¹⁰²² KREYSSIG G., *Rapport*, doc. 129, 1962, p. 4.

¹⁰²³ *Ibid.*, p. 4.

renforcement de ce pouvoir d'accorder la décharge¹⁰²⁴. L'année suivante, H. Furler insiste pour que « le contrôle parlementaire des dépenses » doive « être renforcé »¹⁰²⁵.

La fusion des exécutifs en 1965 réanime la discussion en la matière à cause du risque d'affaiblir l'influence du Parlement. Vu qu'au sein de la CECA, le Parlement participe à la décharge à travers la Commission des quatre présidents, ce qui n'est pourtant pas formellement prescrit par le traité de la CECA, V. Leemans souligne pour cette raison qu'« il importe, en effet, de renforcer le contrôle comptable et par là même le contrôle parlementaire sur les dépenses effectuées » et que le Parlement doit « se prononcer en temps utile sur les comptes et, par là même, sur la gestion financière »¹⁰²⁶. Antonio Carcaterra, député italien et vice-président de la commission des budgets et de l'administration, met l'accent sur le fait que « le Parlement, organe de contrôle démocratique, devrait avoir la possibilité de juger l'action de l'exécutif de la CEE » parce que le budget est « l'expression comptable d'un programme politique »¹⁰²⁷.

Enfin, le projet de traité du 22 avril 1970 est mis en discussion et est félicité par le Parlement. C'est pourquoi G. Spénale note que le Parlement peut désormais partager le pouvoir de décharge à la Commission avec le Conseil et que ce pouvoir doit avoir « une signification réelle répondant à la responsabilité qu'assume le Parlement lorsqu'il arrête le budget » et aboutira à l'évolution démocratique¹⁰²⁸, par quoi le Parlement doit avoir le pouvoir de contrôle budgétaire réel¹⁰²⁹. L'importance de son contrôle budgétaire du Parlement est également soulignée de nouveaux par V. Leemans¹⁰³⁰ et les autres¹⁰³¹.

Pour la nouvelle tâche, le Parlement crée le 11 avril 1973 la sous-commission du contrôle budgétaire qui sera intégrée en 1979 à la commission permanente du contrôle budgétaire¹⁰³². M. Bangemann insiste pour que la nouvelle sous-commission doive disposer

¹⁰²⁴ PRICE Peter, Rapport fait au nom de la commission du règlement et des pétitions sur la modification du Règlement en ce qui concerne la procédure à appliquer pour l'examen et l'adoption de décisions relatives à la décharge à donner à la Commission sur l'exécution du budget général, doc. 1390, 1983, p. 9.

¹⁰²⁵ FURLER H., *Rapport*, doc. 31, 1963, p. 27.

¹⁰²⁶ LEEMANS V., *Rapport*, doc. 55, 1964, p. 7-8.

¹⁰²⁷ CARCATERRA A., *Rapport*, doc. 102, 1964, p. 7.

¹⁰²⁸ SPÉNALE G., *Rapport*, doc. 225, 1969, p. 4-5.

¹⁰²⁹ SPÉNALE G., *Rapport*, doc. 175, 1973, p. 37.

¹⁰³⁰ LEEMANS V., *Rapport*, doc. 107, 1969, p. 3. : LEEMANS V., *Rapport*, doc. 162, 1970, p. 4.

¹⁰³¹ DULIN A., *Rapport*, doc. 171, 1971, p. 12.

¹⁰³² Sur la composition et la fonction de ladite sous-commission, voir COINTAT M., *Rapport*, doc. 143, 1976.

de manière permanente des équipes compétentes, notamment d'un secrétariat qualifié¹⁰³³. La Commission soutient le Parlement, en présentant le 12 juin 1973 la communication sur le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement¹⁰³⁴ selon laquelle le Parlement donnera seul décharge du budget¹⁰³⁵.

C'est le traité du 22 juillet 1975 qui réalise ces réclamations. Il attribue au Parlement le pouvoir de contrôle budgétaire qui est plus puissant que celui de 1970 conformément à l'article du traité de Luxembourg modifié par celui de 1975, qui est la suivante.

« Article 206 ter

L'Assemblée, sur recommandation du Conseil qui statue à la majorité qualifiée, donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget. À cet effet, elle examine, à la suite du Conseil, les comptes et le bilan financier mentionnés à l'article 205 bis, ainsi que le rapport annuel de la Cour des comptes, accompagné des réponses des institutions contrôlées aux observations de celle-ci ».

Depuis, le pouvoir de donner décharge aux institutions appartient à part entier au Parlement. Conformément au traité, donner décharge « signifie que, pour l'exercice financier pertinent, le Parlement a jugé la gestion des fonds communautaires saine, réglementaire et efficace sur le plan des coûts, après analyse des comptes, délibérations sur le rapport de la Cour des coûts et examen de la recommandation du Conseil »¹⁰³⁶. Il est donc effectivement possible pour le Parlement de rejeter ou d'ajourner la décharge aux institutions au cas où « certains aspects de l'exécution ne sont pas suffisamment clarifiés »¹⁰³⁷, bien que l'ajournement ou le refus ne soient pas explicitement prévu dans les textes¹⁰³⁸.

Or, il demeure de gros défauts : l'absence des effets juridiques, donc substantiels, de ce pouvoir ; le manque des moyens de sanctions au cas où le Parlement refuse de donner décharge. Ainsi, ce pouvoir n'a que l'effet politique, ce qui est confirmé par le Parlement qui considère lui-même la décharge comme « une décision politique, car elle est l'expression d'un jugement sur la façon dont la Commission a utilisé – ou non – les ressources mises à sa

¹⁰³³ BANGEMANN M., *Rapport*, doc. 460, 1976, p. 24.

¹⁰³⁴ COM (73) 1000 final.

¹⁰³⁵ SPÉNALE G., *Rapport*, doc. 131, 1973, p. 5.

¹⁰³⁶ KEY B., *Rapport*, doc. 100, 1982, p. 15.

¹⁰³⁷ YATAGANAS Xenophon, « Titre V. L'exécution et le contrôle budgétaire », dans RÉGNIER-HELDMAIER C. *et al.*, *op. cit.*, p. 399.

¹⁰³⁸ Seule l'ajournement de décharge sera légiféré par le Règlement financier.

disposition pour exécuter les politiques communautaires »¹⁰³⁹. Même si le Parlement le rejette avec les critiques sévères, le rejet de donner décharge équivaut seulement à « un blâme » ou « une marque solennelle de critique et de remontrance à l'égard des défaillances de la Commission »¹⁰⁴⁰, à « un signal fort » qui n'a pas de valeur d'un quitus¹⁰⁴¹, mais « un quitus comptable politique »¹⁰⁴², et à une appréciation sur les résultats budgétaires teintée d'« avant tout de nature politique »¹⁰⁴³.

Ce problème est relevé également par la Commission. Dans la déclaration du 7 juillet 1977, Christopher Tugendhat, commissaire anglais et vice-président de la Commission (1981-1985), le confirme.

« Le refus d'accorder la décharge ne peut être interprété que de deux façons : ou bien la décharge est différée – c'est le cas prévu par le Règlement financier, qui stipule que l'autorité détenant le pouvoir de décharge doit informer la Commission des motifs pour lesquels elle diffère sa décision – ou bien la décharge est purement et simplement refusée, ce qui pose le problème des sanctions. Or, ni les traités, ni le Règlement financier ne prévoient de sanctions juridiques. Aussi est-ce en toute logique une sanction générale que les traités confèrent au Parlement – c'est-à-dire une sanction politique qui serait la conséquence normale d'un refus de donner décharge. Un tel refus aurait donc un caractère de gravité exceptionnel : selon moi, cette censure de la Commission devrait aboutir à la destitution de l'équipe en place »¹⁰⁴⁴.

C'est la raison pour laquelle M. Cointat avertit, dès le lendemain de la signature du traité de 1975, d'éviter le risque que ce pouvoir se réduise à un pouvoir « technique (recherche matérielle des fraudes) » ou « comptable (examen de la régularité des comptes) »¹⁰⁴⁵. Y sont présentés, pour combler ces lacunes, les solutions que « le contrôle parlementaire doit être accompagné de possibilités de sanctions », par exemple l'« ordre négatif » dont « les sanctions politiques majeures » y compris la motion de censure et « la sanction positive constituée par l'article 92 du règlement financier », et « une autre forme de

¹⁰³⁹ KEY B., *Rapport*, doc. 100, 1982, p. 15. Ce qui est confirmé par plusieurs rapports dont SCRIVENER C., *Rapport*, doc. 15, 1986, p. 33.

¹⁰⁴⁰ BOSERUP B., *Rapport fait au nom de la commission du contrôle budgétaire sur les comptes des Communautés européennes pour l'exercice 1982*, doc. 1793, 1984, p. 8.

¹⁰⁴¹ YATAGANAS X., *art. cit.*, p. 400.

¹⁰⁴² Parlement européen, *Que coûte l'Europe ? : Le contrôle parlementaire des finances communautaires*, Luxembourg : Direction générale de la recherche et de la documentation, 1984, *JOCE, Annexe, n° 219*, p. 9.

¹⁰⁴³ SCRIVENER C., *Rapport*, doc. 15, 1986, p. 33.

¹⁰⁴⁴ *Débats du Parlement européen*, juillet 1977, p. 303. Cité par Parlement européen, *Que coûte l'Europe ? : Le contrôle parlementaire des finances communautaires*, *op. cit.*, p. 9.

¹⁰⁴⁵ COINTAT M., *Rapport*, doc. 143, 1976, p. 12.

sanction » comme la publication des travaux de la sous-commission¹⁰⁴⁶.

Devant ces problèmes, le Parlement fait usage du pouvoir de décharge afin de contraindre les institutions qui ne portent pas jusqu'alors l'attention sur la demande du Parlement. D'où le refus du Parlement en 1975 de donner décharge à la Commission sur l'exécution du budget de l'exercice 1971, alléguant une excuse qu'à cause de « l'entrée en vigueur tardive dudit règlement financier (1^{er} mai 1973) » et de « la transmission tardive, par la Commission des Communautés au Parlement, du rapport de la Commission de contrôle (avril 1973 au lieu d'octobre 1972) »¹⁰⁴⁷. Le report de donner décharge dont le but est de constater contre les actes des autres institutions est également constaté. Le Parlement décide en 1978 et en 1982 de reporter la décharge, demandant aux institutions de respecter les obligations découlantes du règlement financier, en particulier le dépôt des documents et les réponses aux observations du Parlement¹⁰⁴⁸. Encore, en avril 1984, le Parlement décide de reporter la décharge¹⁰⁴⁹ et, en fin de la même année, de rejeter l'accord de la décharge, pour les motifs que la Commission a agi en contradiction avec les avis du Parlement, par exemple le rejet par le Parlement du budget supplémentaire de l'exercice 1982 ou l'exécution insatisfaisante du budget¹⁰⁵⁰. D'ailleurs, le Parlement revendique d'établir « l'égalité fondamentale des droits du Conseil et du Parlement » qui doit être appliquée à l'information réciproque et à la publication des documents et envisage de proposer d'améliorer le contrôle budgétaire afin d'élargir son champ d'application sans le prononcer de manière manifeste¹⁰⁵¹.

Face à ces contestations, la Commission réagit vite et demeure favorable au Parlement. Elle fait valoir en 1981 l'argument du Parlement pour « une interprétation extensive à cette prérogative, en exerçant son pouvoir de contrôle dans une perspective politique »¹⁰⁵². À propos du report de 1982 par exemple, la Commission déclare qu'« en tout état de cause, la

¹⁰⁴⁶ *Ibid.*, p. 13-15.

¹⁰⁴⁷ GERLACH H., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur I. le refus de donner décharge à la Commission des Communautés européennes sur l'exécution du budget des Communautés européennes pour l'exercice 1971, suite au rapport de la Commission de contrôle II. la décharge à donner à la Commission des Communautés européennes sur les activités des Fonds européens de développement pour l'exercice 1971 III. la décharge aux instances responsables sur les comptes du Parlement européen arrêtés au 31 décembre 1971*, doc. 111, 1975, p. 5-6.

¹⁰⁴⁸ AIGNER H., *Rapport intérimaire fait au nom de la commission des budgets sur le report de la décision de décharge relative à l'exercice 1976*, doc. 204, 1978, p. 5. : KEY B., *Rapport*, doc. 100, 1982, p. 8-13.

¹⁰⁴⁹ *JOCE*, n° C 127, 14 mai 1984, p. 36-39.

¹⁰⁵⁰ BOSERUP B., *Rapport*, doc. 111, 1984, p. 5-8.

¹⁰⁵¹ HÄNSCH K., *Rapport* doc. 216, 1981, p. 10

¹⁰⁵² Rapport Andriessen, §17.

Commission entend qu'aucun obstacle ne puisse empêcher le Parlement européen d'exercer sa mission de contrôle politique dans le domaine des activités d'emprunts-prêt » et que « la volonté exprimée par les représentants élus des peuples européens devra avoir un rôle prédominant dans les décisions à prendre quant aux modalités de l'exécution du budget par la Commission »¹⁰⁵³. Elle est d'accord également sur la bonne communication interinstitutionnelle, présentant, par exemple, en avril 1983, une réponse écrite aux observations du Parlement lors de la décharge du 14 janvier 1983¹⁰⁵⁴.

Pourtant, plusieurs réclamations demeurent non acceptées. D. Antoniozzi demande en 1981 pour cette raison de mettre en place les conditions qui permettent au Parlement de renforcer le contrôle parlementaire sur une partie des activités des Communautés, surtout celles de la CECA¹⁰⁵⁵. Et, l'inclusion dans les dépenses qui nécessitent la décharge de ceux qui ne sont pas budgétisés et échappent donc au contrôle budgétaire du Parlement, par exemple le Fonds européen de développement,¹⁰⁵⁶ et la question des emprunts et des prêts des Communautés¹⁰⁵⁷ sont revendiquée puisque, sans quoi, les pouvoirs budgétaires du Parlement seraient affaiblis, ce qui est contraire à la volonté des auteurs des traités.

En effet, les problèmes du pouvoir de décharge et de saisir le dernier mot sur les DNO et des DO sont assistés et soutenus par une nouvelle mesure : la procédure de concertation. Cette procédure a pour but de mettre plus de poids sur l'opinion parlementaire par ouvrir une nouvelle voie de négociation et exercer une pression sur le Conseil.

C. La procédure de concertation

À la suite de l'attribution des pouvoirs budgétaires renforcés par les traités de 1970 et 1975 et de la mise en place des ressources propres à partir du 1^{er} janvier 1975, est mise en place une nouvelle procédure de décision : la procédure de concertation. Conformément à la déclaration commune du Parlement, du Conseil et de la Commission du 4 mars 1975, la procédure de concertation sert de moyen qui permet au premier « une participation

¹⁰⁵³ COM (82) 461 final, p. 34, 54.

¹⁰⁵⁴ KEY B. M., *Rapport fait au nom de la commission du contrôle budgétaire sur les suites données à la décision de décharge relative à l'exercice 1980*, doc. 812, 1983, p. 8.

¹⁰⁵⁵ ANTONIOZZI D., *Rapport*, doc. 840, 1981, p. 6.

¹⁰⁵⁶ IRMER U., *Rapport*, doc.118, 1984, p. 8.

¹⁰⁵⁷ COUSTÉ P.-B., *Rapport fait au nom de la commission du contrôle budgétaire sur les activités d'emprunt et de prêt de la Commission des Communautés européennes (COM (81) 222, 223, 224 et COM (81) 649)*, doc. 103, 1982.

efficace » « au processus d'élaboration et d'adoption des décisions qui engendrent des dépenses ou des recettes importantes »¹⁰⁵⁸ et « la possibilité de faire pression sur les décisions à intervenir »¹⁰⁵⁹. S'appliquant aux « actes communautaires de portée générale qui ont des implications financières notables dont l'adoption n'est pas imposée par des actes préexistants » ou au cas où « le Conseil entend s'écarter de l'avis adopté par l'Assemblée », le Parlement et le Conseil ont l'habilité d'ouvrir de la procédure concertation pour laquelle la Commission y contribue « le concours actif » et peut indiquer « si l'acte en question est, à son avis, susceptible de faire l'objet de la procédure de concertation »¹⁰⁶⁰. La procédure de concertation a pour but de « rechercher un accord entre l'Assemblée et le Conseil » qui sont les deux autorités budgétaires dont leurs pouvoirs concernés ne sont pas clairement prescrits par les traités de 1970 et 1975¹⁰⁶¹. Conformément au traité, dans la limite de trois mois en général, le Parlement peut rendre un nouvel avis quand les positions de deux institutions sont suffisamment proches, puis le Conseil statue définitivement. La procédure de concertation apporte les changements significatifs et renforce le rôle consultatif du Parlement¹⁰⁶².

Ce qui remarquable est le fait que les conditions de la concertation, notamment les « implications financières notables » et les politiques qui ne sont pas adoptées par « des actes préexistants », ne sont pas déterminées et laissent, en effet, au Parlement la possibilité d'élargir éventuellement le champ d'application de la concertation. Le Parlement est amené à constater que la procédure de concertation apporte, malgré ces conditions mal précisées, la contribution significative à élargir la portée de ses pouvoirs budgétaires vers les actes législatifs et à renforcer à long terme les pouvoirs budgétaires et législatifs. D'où les revendications du Parlement que les relations entre le Parlement et le Conseil vont bien « au-delà des formalités de consultation » et devrait jeter « les bases d'un véritable dialogue politique »¹⁰⁶³. Pour cela, la procédure de concertation sert de « moyen valable de régler ces

¹⁰⁵⁸ JOCE, n° C 89, le 22 avril 1975, p. 1-2.

¹⁰⁵⁹ LULLING A., *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales et de la santé publique sur les propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc.32/71) relatives à : I. un règlement d'application de la décision n° 71/66/CEE du Conseil du 1er février 1971 concernant la réforme du Fonds social européen. II. une décision du Conseil portant application aux départements français d'outre-mer des articles 123 à 127 inclus du Traité CEE*, doc. 66, 1971, p. 12

¹⁰⁶⁰ JOCE, n° C 89, le 22 avril 1975, p. 1-2.

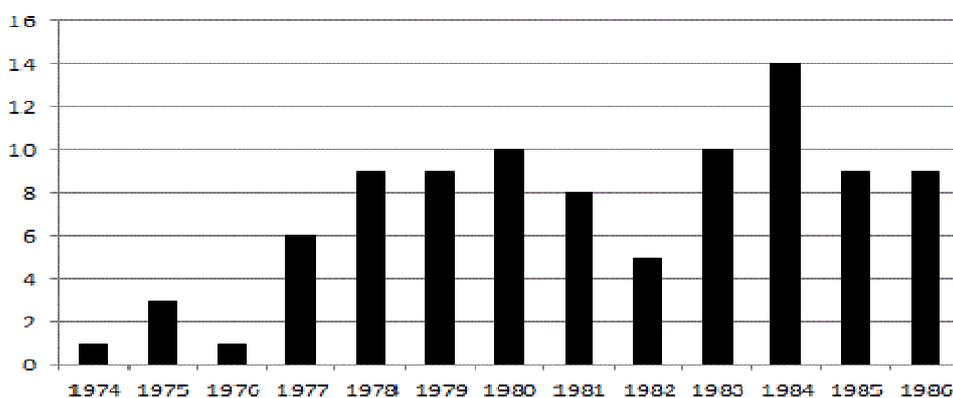
¹⁰⁶¹ *Ibid.*, p. 1-2.

¹⁰⁶² HERMAN Valentine, *The European Parliament and the European Community*, Londres ; Basingstoke : The Macmillan Press Ltd., 1978, p. 32.

¹⁰⁶³ Rapport de trois sages, p. 65.

divergences » entre le Parlement et le Conseil¹⁰⁶⁴. Ce qui est confirmé par également la Commission qui souligne que la procédure de concertation a pour « but d'offrir au Parlement, dans certains cas, les moyens de donner plus de poids à ses avis, et de participer effectivement au processus décisionnel grâce à un dialogue direct avec le Conseil »¹⁰⁶⁵.

Depuis la déclaration commune du 4 mars 1975, le Parlement fait appel de plus en plus souvent à la nouvelle procédure. Le graphique suivant est établi des demandes du Parlement de l'ouverture de la procédure de concertation parmi l'ensemble des résolutions basées sur les rapports et adoptées en séance plénière, de 1958 à 1986.



Graphique 33) Les revendications parlementaires de l'ouverture de la procédure de concertation. Source) Les résolutions avec rapports adoptées (1958-1986).

Objectif) Pour voir l'évolution des revendications de l'ouverture de la procédure de concertation par le Parlement.

Contribution) Les souhaits parlementaires pour la mise en place de la procédure de concertation se multiplient, excepté quelques baisses au début des années 80 et juste avant la mise en vigueur de l'AUE.

Cette analyse visualise l'évolution des demandes du Parlement de l'ouverture de la procédure de concertation. En général, ces demandes sont en croissance, sauf le déclin des périodes autour de 1982 et à la veille de l'entrée en vigueur de l'AUE, respectivement causé par l'introduction de la procédure simplifiée et par la réduction générale des résolutions du Parlement. Au début, le Parlement demande d'ouvrir la procédure de concertation en raison des désaccords avec le Conseil. Mais, constatant que la nouvelle procédure pourrait apporter une conséquence qu'il souhaite, le Parlement l'utilise plus tard comme un moyen d'exercer une influence sur le Conseil et cherche donc à élargir la portée de la procédure de

¹⁰⁶⁴ NOTENBOOM H., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur l'adoption par le Conseil des Communautés européennes du projet de Sixième directive TVA*, doc. 58, 1977, p. 4.

¹⁰⁶⁵ Rapport Andriessen, §18.

concertation vers les domaines non budgétaires. Cette tendance est confirmée par la répartition des demandes de l'ouverture de la procédure de concertation.

	Econ	Ener	Maco	lve	Agri	Envi	Rech	Asoc	Tran	Regi	Sani	Rela	Detr	Dewe	Deva	Asgr	Juri	Poli	Budg	Cont	Ragi	Veri	Jeun	Femm	Parl	Asso	Degr	Inst	Reec	Enpl
1974																			1											1
1975									1									1	1											3
1976																			1											1
1977									1					1					4											6
1978																			6											6
1979																			8	1										9
1980		2												1					6	1										10
1981	1								1									3	3											8
1982	2									1									2											5
1983	4	1						1										1	1	1							1			10
1984	1	2			1			2		2		2						1	3											14
1985		3				1		1		1							1		1				1							9
1986		1			2	2								1			1	1	1											9
	8	9			3	3		4	3	4		2		3		0	2	7	38	3	0		1					1		91

Tableau 11) La répartition des demandes parlementaires de l'amélioration de la procédure de concertation dans ses commissions¹⁰⁶⁶.

Source) Les résolutions basées sur les rapports du Parlement européen (1958-1986).

Objectif) Pour observer des domaines pour lesquels le Parlement a souhaité l'amélioration de la procédure de concertation.

Contribution) L'évolution des demandes parlementaires du champ d'application de la procédure de concertation.

Ce qui est le plus intéressant est l'évolution des demandes de la commission des budgets. La commission des budgets présente jusque 1980 la majorité de demandes de chaque année et 41% des demandes des années entières. Par contre, sa présence est petit à petit réduite à partir de 1981 et s'effondre au niveau de 10% depuis 1983. Au détriment de cela, les demandes des autres commissions qui sont de plus en plus nombreuses atteignent dans les années 80 jusque 90% de l'ensemble des demandes. Si, dans les années 70, la commission des budgets y joue un rôle majeur, cette place est prise, dans la décennie suivante, par les autres commissions dont les commissions de l'énergie, de la politique, de l'agriculture, de l'environnement, de l'association et de la politique régionale. Par-là, le Parlement souhaite que la procédure de concertation soit appliquée aux questions très variées : l'aide financière et technique pour les pays en voie de développement¹⁰⁶⁷ ; la

¹⁰⁶⁶ Pour l'abréviation de la dénomination de commissions, voir celle de graphique 4.

¹⁰⁶⁷ NOLAN Thomas, *Rapport fait au nom de la commission du développement et de la coopération sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 11/77) concernant un règlement relatif à l'aide financière et technique en faveur des pays en voie de développement non associés*, doc. 34, 1977, p. 6.

recherche et le développement de l'énergie atomique¹⁰⁶⁸ ; le marché commun des produits agricoles¹⁰⁶⁹ ; même les questions interinstitutionnelles¹⁰⁷⁰.

Alors, quelles conséquences peut-on obtenir de cette analyse ? Ce qui est le plus significative est le fait que le Parlement souhaite que la procédure de concertation soit au-delà d'un simple moyen de négociation avec le Conseil au sujet des questions budgétaires. Il espère élargir la portée de la procédure de concertation vers les autres domaines que les budgets, par quoi il veut exercer une pression sur le Conseil, même pour les questions non budgétaires. L'intention du Parlement est à maintes fois confirmée non seulement par plusieurs parlementaires, mais aussi les autres institutions.

Lors de la discussion sur le traité de Bruxelles, le souhait du Parlement est grand. À côté de son regret du fait que l'apport de la procédure de concertation est « partiel » et « provisoire » puisqu'elle s'applique seulement aux questions budgétaires, G. Spénale développe sa logique que le Conseil ne s'écarte de la résolution du Parlement à l'issue de la procédure de concertation qu'à l'unanimité¹⁰⁷¹. Il espère également que la procédure de concertation permettra « une véritable participation du Parlement à la création de la dépense communautaire » et apportera « l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement »¹⁰⁷².

En effet, la procédure de concertation est mise en pratique même avant la déclaration commune de 1975. Selon son rapport adopté le 10 mars 1975, le Parlement est demandé, en février 1975, par le président du Conseil d'examiner les nouveaux projets de règlement et de décision concernant la politique régionale, à la suite de quoi la première réunion de la commission de concertation est organisée, le 4 mars, dans le cadre de la procédure de concertation¹⁰⁷³. À la suite de la première réunion, le Parlement assiste, d'une part, à la

¹⁰⁶⁸ VERONESI Protogene, *Rapport fait au nom de la commission de l'énergie et de la recherche sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 253/77) relative à une décision arrêtant un programme de recherche et développement pour la Communauté européenne de l'énergie atomique concernant l'exploration et l'extraction de l'uranium (action indirecte – 1978-1980)*, doc. 409, 1977, p. 6.

¹⁰⁶⁹ GAUTIER F., *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 1-635/80) concernant un règlement portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche*, doc. 841, 1980, p. 7.

¹⁰⁷⁰ HÄNSCH K., *Rapport* doc. 216, 1981, p. 10.

¹⁰⁷¹ SPÉNALE G., *Rapport*, doc. 483, 1974, p. 5-6.

¹⁰⁷² *Ibid.*, p. 5-6.

¹⁰⁷³ GIRAUD Pierre, *Rapport fait au nom de la commission de la politique régionale et des transports avec demande de discussion d'urgence conformément à l'article 14 du Règlement sur les propositions modifiées de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc.528/74) relatives à : I. un règlement portant création d'un Fonds européen de développement régional, II. une décision portant création d'un Comité de politique régionale, III. un règlement financier complétant le règlement financier du 25 avril*

conséquence que cette réunion fait de l'effet semblable à la reconsultation ou à la deuxième consultation qui donne la possibilité de la deuxième discussion sur la question sur laquelle le Parlement et le Conseil ont déjà discuté et, d'autre part, à la limite de cette procédure car la première ouverture de la procédure de concertation n'apporte pas de progrès considérables, mais qu'un retard¹⁰⁷⁴. C'est la raison pour laquelle E. Lange qui constate que la procédure de concertation n'institue pas « le mécanisme de codécision souhaité par le Parlement » demande ainsi, en juillet 1975, l'amélioration ultérieure et l'élargissement progressif de cette procédure pour que le Parlement exerce progressivement les pouvoirs législatifs¹⁰⁷⁵.

L'année suivante, le Parlement remanie son RIPE afin d'introduit le nouvel article dédié à la procédure de concertation, qui est le suivant.

« Article 22 bis

1. Pour certaines décisions communautaires importantes, le Parlement peut, en rendant son avis, ouvrir avec le concours actif de la Commission une procédure de concertation avec le Conseil dès lors que celui-ci entend s'écarter de l'avis du Parlement.
2. Cette procédure sera mise en œuvre par le Parlement, sur sa propre initiative ou sur l'initiative du Conseil.
3. La délégation appelée à se concerter avec le Conseil se compose de 9 membres ; en font partie, en principe, les président et rapporteurs des commissions concernées. La délégation est conduite par le président ou un des vice-présidents du Parlement.
4. La commission compétente fait rapport sur les résultats de la concertation »¹⁰⁷⁶.

Depuis lors, le Parlement est capable de faire revenir le Conseil sur les questions sur lesquelles ils ont eu des désaccords. Cette possibilité lui sert, en pratique, d'un moyen de persuader le Conseil car la procédure de concertation compliquerait la procédure de décision interinstitutionnelle et retarderait, pour cette raison, la prise de décision. En juillet 1975, le Parlement entame la demande de l'ouverture de la procédure de concertation au cas où le Conseil s'écartere des avis du Parlement¹⁰⁷⁷ ou il y a un problème en matière budgétaire. Le Parlement fait usage de la procédure de concertation, plus précisément la demande de son ouverture, pour qu'il fasse une pression sur le Conseil. C'est la raison pour laquelle est réitérée une formule que le Parlement demande au Conseil ainsi qu'à la Commission l'ouverture de la procédure de concertation s'il entend « déterminer ensemble les

1973 applicable au budget général des Communautés européennes, doc. 534, 1974, p. 6.

¹⁰⁷⁴ *Ibid.*

¹⁰⁷⁵ LANGE E., *Rapport*, doc. 166, 1975, p. 9.

¹⁰⁷⁶ RIPE, mai 1977.

¹⁰⁷⁷ BERTRAND A., *Rapport*, doc. 174, 1975, p. 8.

conséquences financières des actes communautaires de caractère général »¹⁰⁷⁸ ou « dans le cas où le Conseil s'écarterait de l'avis adopté par le Parlement européen ». Ainsi, au cas où il y a un conflit entre le Parlement et le Conseil, le premier profite de la procédure de concertation pour contraindre le dernier à accepter ses avis¹⁰⁷⁹.

Or, le Parlement se heurte aux plusieurs obstacles. Le premier obstacle réside dans les revendications de l'ouverture de la concertation par le Parlement et l'attitude hésitante du Conseil vis-à-vis de celles-ci. En effet, de 1979 à 1981, seules les trois réunions sur 23 demandes formulées par le Parlement sont organisées¹⁰⁸⁰ et, de 1982 à 1985, seules les 9 réunions¹⁰⁸¹ sur les 49 revendications. Cela confirme que la majorité des demandes du Parlement en la matière est rejetées par le Conseil¹⁰⁸².

Deuxièmement, même si la réunion soit ouverte, le Parlement et le Conseil n'arrivent guère au résultat qui réduit de manière considérable la divergence des deux institutions. La procédure de concertation reste, dans la plupart des cas, très peu fructueuse et loin d'atteindre l'objectif initial puisque le Parlement n'est pas capable de lier le Conseil à faire un accord des deux institutions, et que le Conseil ne peut pas élaborer une « orientation » susceptible d'être remise en cause ultérieurement¹⁰⁸³ et devait s'écarter enfin des avis du Parlement au cours de la négociation de la procédure¹⁰⁸⁴. C'est pourquoi les réunions de la concertation demeurent une formalité entre les deux institutions et ainsi « systématiquement

¹⁰⁷⁸ ALBERTINI F., *Rapport*, doc. 190, 1977, p. 5.

¹⁰⁷⁹ AIGNER H., *Rapport fait au nom de la commission du contrôle budgétaire sur I. les comptes du Parlement européen et la décharge pour l'exercice 1977 ; II. La décharge à donner à la Commission sur l'exécution du budget des Communautés européennes pour l'exercice 1977 ainsi que le rapport de la Cour des comptes (doc. 500/78) ; III. La décharge à donner à la Commission des Communautés européennes concernant l'exécution des opérations du quatrième Fonds européen de développement pour l'exercice 1977 (doc. 188/79) ; IV. les observations accompagnant les décisions relatives à la décharge sur l'exécution du budget des Communautés européennes pour l'exercice 1977 (Article 85 du Règlement financier du 21 décembre 1977) ; V. la décharge à donner à la Commission des Communautés européennes sur les activités des premier, deuxième et troisième Fonds européen de développement pour l'exercice 1977*, doc. 463, 1979, p. 10.

¹⁰⁸⁰ *Bulletin du Parlement européen*, n° 50, le 15 décembre 1981, p. 17.

¹⁰⁸¹ Sur les informations précises, voir NICOLL W., « La procédure de concertation entre le Parlement européen et le Conseil », *art. cit.*, p. 13-15.

¹⁰⁸² Sur la protestation contre ce genre de rejet du Conseil, voir, par exemple, PROUT C., *Rapport*, doc. 87, 1985, p. 7.

¹⁰⁸³ NICOLL W., « La procédure de concertation entre le Parlement européen et le Conseil », *art. cit.*, p. 12.

¹⁰⁸⁴ MOREAU Jacques, *Rapport fait au nom de la commission économique et monétaire sur l'Orientation Commune du Conseil des Communautés européennes (doc. 1-652/81) sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 1-581/80) relative à une décision habilitant la Commission à contracter des emprunts en vue de promouvoir les investissements dans la Communauté*, doc. 89, 1982, p. 5.

des monologues »¹⁰⁸⁵.

Cela provoque ainsi le « grave désappointement » de la part du Parlement¹⁰⁸⁶. En 1982, le Parlement critique que le Conseil n'a pas respecté « ni l'esprit, ni la lettre de l'accord interinstitutionnel de 1975 sur la concertation », ce qui signifie qu'« il dénie au Parlement son droit de contrôle, alors même que ce dernier est une des autorités budgétaires de la Communauté »¹⁰⁸⁷. D'ailleurs, certaines concertations sont clôturées unilatéralement par le Conseil « sans même simplement en informer le Parlement »¹⁰⁸⁸. Ces problèmes sont constatés non seulement par le Parlement, mais aussi par les autres dont le Comité des trois sages. Ayant le mandat confié par le Conseil européen, le Comité des trois sages, composé de Barend Biesheuvel, premier ministre des Pays-Bas, Edmund Dell, politique anglais, et Robert Marjolin, un des fondateurs français de la CEE et vice-président de la Commission européenne (1958-1967), reconnaît que « l'application pratique de la procédure de concertation a suscité un certain nombre de problèmes depuis 1977 » et que « personne n'a été entièrement satisfait de son fonctionnement »¹⁰⁸⁹.

Le troisième problème réside dans le fait que le Parlement est parfois contraint de renoncer à avoir recours à la procédure de concertation à cause de l'urgence de l'adoption de certains règlements. Bien évidemment, il a le droit de retirer sa demande d'ouvrir la procédure de concertation. Il l'a fait au cas où il réussit à obtenir le compromis du Conseil¹⁰⁹⁰ ou que ses amendements sont partiellement acceptés par le dernier¹⁰⁹¹. Mais, dans la plupart des cas, le Parlement était obligé de le faire. Par exemple, il doit renoncer en 1977 à demander l'ouverture de la procédure de concertation « afin de ne pas retarder la mise en place du régime des ressources propres »¹⁰⁹² ou « la nécessité absolue d'adopter au

¹⁰⁸⁵ NICOLL W., « La procédure de concertation entre le Parlement européen et le Conseil », *art. cit.*, p. 12.

¹⁰⁸⁶ CRONIN J., *Rapport fait au nom de la commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 1-510/80) relative à un règlement modifiant le règlement (CEE) n° 724/75 portant création d'un Fonds européen de développement régional*, doc. 610, 1980, p. 9-10.

¹⁰⁸⁷ MOREAU J., *Rapport*, doc. 89, 1982, p. 5.

¹⁰⁸⁸ SCHÖN K., *Rapport fait au nom de la commission du contrôle budgétaire I. sur la décharge à donner à la Commission sur l'exécution du budget des Communautés européennes pour l'exercice 1981, ainsi que le rapport de la Cour des comptes (JO n° C 344 du 31.12.1982)*, doc. 275, 1983, p. 19

¹⁰⁸⁹ *Rapport de trois sages*, p. 64-65.

¹⁰⁹⁰ NORMANTON T., *Rapport*, doc. 670, 1982, p. 18.

¹⁰⁹¹ DANKERT P., *Rapport*, doc. 505, 1980, p. 6.

¹⁰⁹² NOTENBOOM H., *Rapport*, doc. 58, 1977, p. 4.

1^{er} janvier 1978 les règlements »¹⁰⁹³.

Afin de faire face à ces contraintes, le Parlement revendique l'amélioration de la procédure de concertation, notamment la solution des « problèmes fondamentaux concernant les rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir budgétaire soient réglés dans les plus brefs délais possibles »¹⁰⁹⁴. Le renforcement de la procédure de consultation¹⁰⁹⁵ à travers la mise en œuvre de l'obligation de l'application de la procédure de concertation au cas de l'écart des avis du Parlement par le Conseil¹⁰⁹⁶, l'amélioration de la procédure de concertation pour la « véritable concertation » et la collaboration étroite entre les deux institutions sont également souhaités¹⁰⁹⁷.

Ce qui est remarquable est la revendication du Parlement de l'extension de la portée de cette procédure vers le domaine législatif, ce fait l'objet de revendications parlementaires. L'extension de la portée de cette procédure à toutes propositions de la Commission au Conseil que le Parlement juge « particulièrement importantes », y compris « les propositions législatives », est réclamée en 1978 par P. Kirk, H. M. Reay¹⁰⁹⁸, en 1979 par H. Caillavet¹⁰⁹⁹, en 1981 par K. Van Miert¹¹⁰⁰, Luster Rudolf, député allemand et vice-président de la commission juridique (1979-1984)¹¹⁰¹ et K. Hänsch¹¹⁰². C'est dans ce contexte que Simone Veil, femme député française et présidente du Parlement (1979-1982), met, à l'occasion de l'allocation présentée lors de la rencontre du 17 novembre 1981 entre les ministres des affaires étrangères et le bureau du Parlement, en relief « trois failles de la procédure de

¹⁰⁹³ NOTENBOOM H., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur l'orientation commune du Conseil relative à – un règlement (CEE, Euratom, CECA) portant application de la décision du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés, – une proposition modifiée du règlement du Conseil portant application, pour les ressources propres provenant de la taxe à la valeur ajoutée, de la décision du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés*, doc. 445, 1977, p. 5.

¹⁰⁹⁴ BANGEMANN M., *Rapport*, doc. 400, 1978, p. 6.

¹⁰⁹⁵ VON BISMARCK Philipp, *Rapport fait au nom de la commission et monétaire sur l'évolution économique de la Communauté au cours premier semestre 1980 et l'application de la décision du Conseil sur la convegence*, doc. 288, 1980, p. 7.

¹⁰⁹⁶ DE PASQUALE Pancrazio, *Rapport fait au nom de la commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 1-735/81 – COM (81) 589 final) concernant un règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 724/75 portant création d'un Fonds européen de développement régional*, doc. 61, 1982, p. 29.

¹⁰⁹⁷ FICH O., *Rapport*, doc. 965, 1984, p. 12.

¹⁰⁹⁸ REAY H. M., *Rapport*, doc. 148, 1978, p. 6, 20.

¹⁰⁹⁹ CAILLAVET H., *Rapport*, doc. 128, 1979, p. 14-15.

¹¹⁰⁰ VAN MIERT K., *Rapport*, doc. 207, 1981, p. 20.

¹¹⁰¹ LUSTER R., *Rapport*, doc. 926, 1981, p. 153.

¹¹⁰² HÄNSCH K., *Rapport* doc. 216, 1981, p. 8.

concertation ». Il s'agit de la limitation rigoureuse de l'application de cette procédure qui exclut les « questions d'importance politique notable », de l'écoulement de temps dans la mise de cette procédure et du manque de l'attitude positive des participants de la procédure¹¹⁰³.

Contre l'« interprétation restrictive » du Conseil qui persiste malgré les revendications du Parlement, la renégociation du traité 1975 est soulevée en 1983 par Pancrazio De Pasquale, député italien et président de la commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire (1979-1989)¹¹⁰⁴. Une autre revendication remarquable est celle proposée, en juin 1980, par 26 députés dont E. Lange, P. Dankert et P.-H. Spaak. Ils soulèvent la nécessité de l'extension de la procédure de concertation aux domaines non budgétaires, ce qui est néanmoins rejeté en séance plénière¹¹⁰⁵. Le mécontentement conduit le Parlement à regretter d'avoir échoué au rapprochement des positions des deux institutions¹¹⁰⁶, donc à se réserver le droit de rouvrir la deuxième concertation dans le cas où le Conseil s'écarte de son avis sur la même question¹¹⁰⁷ avec une sorte de menace qu'« il n'hésiterait pas à refuser de participer à ce genre de procédure de concertation et à prendre des mesures aboutissant au rejet du budget »¹¹⁰⁸.

À propos des réclamations incessantes du Parlement, le Conseil, la Commission et les États membres présentent depuis 1979 les avis en faveur du premier. Le Comité des trois sages souligne, en octobre 1979, qu'« un contrôle budgétaire efficace ne va pas sans avoir

¹¹⁰³ *Bulletin du Parlement européen*, n° 50, le 15 décembre 1981, p. 15-17.

¹¹⁰⁴ DE PASQUALE P., *Rapport fait au nom de la commission politique sur la communication de la Commission des Communautés européennes au Conseil et au Parlement européen sur la procédure de concertation (doc. COM (81) 816 final)*, doc. 984, 1983, p. 10. ; *JOCE*, n° C 10, le 16 janvier 1984, p. 32-35.

¹¹⁰⁵ *Proposition de résolution sur l'établissement d'une meilleure coopération entre le Parlement et le Conseil*, doc. 282, 1980, p. 2.

¹¹⁰⁶ DE PASQUALE P., *Rapport fait au nom de la commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire sur les résultats de la concertation avec le Conseil sur la proposition de la Commission des Communautés européennes concernant un règlement relatif aux programmes intégrés méditerranéens (doc. C2-60/85)*, doc. 166, 1985, p. 6.

¹¹⁰⁷ RAGGIO Andrea, *Rapport au nom de la commission des affaires sociales et de l'emploi sur la communication de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. 2-946/84 – COM (84) 344 final) concernant un mécanisme statistique permettant de définir les régions prioritaires à l'octroi du concours du Fonds social européen*, doc. 1333, 1984, p. 3, 8.

¹¹⁰⁸ NORMANTON T., *Rapport fait au nom de la commission de l'énergie, de la recherche et de la technologie sur les résultats de la procédure de concertation au sujet des propositions de la Commission des Communautés européennes au Conseil relatives – à un règlement (CEE) concernant l'octroi d'un soutien financier à des projets de démonstration dans les domaines de l'exploitation des sources énergétiques alternatives, des économies d'énergie et de la substitution des hydrocarbures (COM (82) 458 final – doc. 1-639/82), – à un règlement (CEE) concernant l'octroi d'un soutien financier à des projets pilotes industriels et des projets de démonstration dans le domaine de la liquéfaction et de la gazéification des combustibles solides (COM (82) 555 final – doc. 1-449/82), (doc. 1-267/83)*, doc. 1151, 1983, p. 6.

un mot à dire sur les actes qui sont à l'origine de ces dépenses »¹¹⁰⁹. Cette attitude favorable aux revendications du Parlement est reprise par la Commission qui exige, en octobre 1981, « l'extension de la procédure de concertation » et du droit d'ouvrir la procédure de concertation, ce qui n'était réservée qu'au Parlement et au Conseil, soulignant que, basée sur « une franche collaboration entre les trois institutions », la procédure de concertation pourrait « former le premier pas vers une véritable structure de codécision pour le Parlement »¹¹¹⁰. Elle propose également, le 18 décembre 1984, l'élargissement de la procédure de concertation à « tous les actes législatifs d'importances significatives »¹¹¹¹. Quant au Conseil, il y réagit tardivement par rapport aux autres. Il s'engage, dans la déclaration de Stuttgart en 1983, aux pourparlers avec le Parlement et la Commission¹¹¹². Et, l'année suivante, F. Mitterrand, président du Conseil européen, constate les « relations insuffisantes » entre le Conseil et le Parlement et confirme, conformément aux engagements de la déclaration de Stuttgart, que une réforme de la procédure de concertation est exigée¹¹¹³.

Ainsi, la procédure de concertation apporte petit à petit une conséquence satisfaisante au Parlement puisqu'elle lui sert de moyen de résoudre les désaccords avec le Conseil sur les questions budgétaires pour lesquelles les deux institutions partagent les pouvoirs de décision¹¹¹⁴. Il en va de même pour le rôle législatif du Parlement qui est déjà élargi par la mise en place de la procédure de concertation¹¹¹⁵ puisque « la compétence budgétaire a également des répercussions concrètes sur le plan législatif par le truchement de la procédure de concertation pour les actes juridiques à incidence financière majeure »¹¹¹⁶. Pourtant, étant donné que le Parlement n'est pas capable de faire accepter le Conseil sa demande de l'ouverture de la concertation et qu'il n'est pas certain que la réunion organisée par la procédure de concertation apporte une conséquence satisfaisante, l'amélioration de

¹¹⁰⁹ *Rapport de trois sages*, p. 76.

¹¹¹⁰ Rapport Andriessen, p. 9-11.

¹¹¹¹ NICOLL W., « La procédure de concertation entre le Parlement européen et le Conseil », *art. cit.*, p. 12.

¹¹¹² *Déclaration de Stuttgart*, le 19 juin 1983, p. 28.

¹¹¹³ « Discours de M. F. Mitterrand, président du Conseil européen, devant le Parlement européen : Strasbourg, le 23 mai 1984 », *op. cit.*, p. 146.

¹¹¹⁴ Voir la procédure de concertation du 19 septembre 1983. Sur ses résultats, PAPAEFSTRATIOU Efstratios, *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales et de l'emploi sur les résultats de la concertation avec le Conseil au sujet du réexamen des textes relatifs à la réforme du Fonds social européen*, doc. 986, 1983.

¹¹¹⁵ SOLDATOS P., 1989, *op. cit.*, p. 177. ; SOLDATOS P., *Les fondamentaux de l'architecture constitutionnelle de l'Union européenne : Essai éclectique d'analyse critique*, Bruxelles : Bruylant, 2010, p. 88.

¹¹¹⁶ BANGEMANN M., *Rapport*, doc. 400, 1978, p. 13.

cette procédure est exigée. Cette demande sera progressivement mise en pratique par les révisions des traités, c'est-à-dire à partir de l'AUE.

Chapitre II

« L'organe de contrôle » vis-à-vis des « organes d'action »

Saisissant les pouvoirs existants comme le pouvoir de délibération et les pouvoirs budgétaires, le Parlement européen, « organe de contrôle », cherche à exercer plus de l'influence sur les procédures décisionnelles à travers des « fonctions de contrôle ». En revanche, l'« organe d'action » comme le Conseil et la Commission exercent directement une influence sur ces procédures. Dans ce cadre-ci, le Parlement demeure toujours impuissant face aux autres organes d'action à cause de ses pouvoirs limités¹¹¹⁷. C'est la raison pour laquelle le Parlement se met, dès le lendemain de sa création, à revendiquer le renforcement de ses pouvoirs. Ici, le pouvoir de contrôle sur la Commission sert de moyen à atteindre ces buts, comme les autres pouvoirs.

Ce pouvoir de contrôle a pour l'objectif de permettre au Parlement de surveiller et de contrôler les activités de la Commission. Ce pouvoir, initialement attribué à l'Assemblée commune de la CECA, se fonctionne sur la motion de censure qui a le caractère irréductible et définitif, et est appelé pour cette raison le pouvoir d'une grande envergure. Or, plusieurs interprétations de « la gestion de la Commission » étant possibles, le Parlement souhaite que la motion de censure s'applique à toutes les activités de la Commission. Jusque l'entrée en vigueur de l'AUE, quatre motions de censure sont déposées, mais aucune d'entre elles ne sont adoptées. D'ailleurs, ce que le Parlement souhaite obtenir à travers les dépôts de la motion de censure n'est pas pour surveiller les activités de la Commission, mais réside dans les objectifs suivants : le renforcement des pouvoirs du Parlement ; la critique de la politique commune proposée par la Commission. Or, en ce qui concerne le deuxième objectif, vu que le but du Parlement est de faire accepter ses avis par la Commission, la motion de censure est utilisée par le premier, enfin pour renforcer ses propres pouvoirs.

À l'égard du Conseil, un de la trilogie, aucun pouvoir de contrôle n'est attribué au Parlement. Or, le Parlement constate qu'au cas où le Conseil s'écarte de ses avis, il pourrait être exclu des procédures décisionnelles des Communautés. Cette observation a engendré les contestations contre ces problèmes et les réclamations de l'amélioration. Lors de la discussion sur le traité de fusion, le Parlement réclame de lui attribuer un moyen de contrôle

¹¹¹⁷ CONSTANTINESCO V., *op. cit.*, p. 229-332.

sur le Conseil pour corriger la répartition déséquilibrée de ses pouvoirs de contrôle, causée par la perte des compétences de la Commission et l'intensification de celles du Conseil. Mais, cela n'a pas abouti. Le dialogue interinstitutionnel à travers le colloque annuel entre le Parlement et le Conseil et l'assistance des membres du Conseil aux sessions parlementaires ou aux réunions des commissions est également proposé comme une solution de ce problème.

Les questions écrites et orales permettent au Parlement, d'une part, de s'informer des activités du Conseil et de la Commission et, d'autre part, de jouer un rôle d'« un élément de contrôle démocratique et parlementaire »¹¹¹⁸. Les questions écrites et les questions orales sans débat ou avec débat qui sont institutionnalisées en 1958 se multiplient sans arrêt. En générale, les questions écrites sont plus saisies de trois ou quatre fois plus que les questions orales. Créée en 1973, l'heure des questions est pour discuter les réponses des ministres aux questions des députés et comble enfin la lacune des questions écrites et orales. Elles sont destinées en grande majorité à la Commission, ce qui souligne que les questions, surtout les questions écrites, prises en compte par le Parlement sont pour la communication avec la Commission. Les avantages des questions, par exemple la réduction du temps de s'exprimer et d'avoir la réponse des autres institutions, conduisent le Parlement à faire valoir son droit de poser les questions. Mais, ce « moyen d'interpellation parlementaire » n'ont que les avec réponses trop légères, ou simplement sans réponse. À travers pouvoir de poser les questions, le Parlement souhaite exercer une sorte d'influence, pourtant très limitée (I).

Les efforts du Parlement d'exercer une sorte d'influence ne concernent pas seulement la Commission et le Conseil, mais également les autres institutions et organes. Envers le Conseil européen, la Cour des comptes, la BEI et CES, le Parlement espère avoir la coopération étroite, le dialogue institutionnel et les informations complémentaires pour une participation plus efficace aux activités de ces institutions et organes. Bien évidemment, étant donné que les activités de ces institutions et organes n'ont pas de même importance que celles du Conseil et de la Commission, l'espoir du Parlement de nouer une bonne relation n'est pas aussi fort par rapport à ce qu'il est envers le Conseil et la Commission. Mais, vu qu'il peut agrandir la portée de ses activités à travers cela, le Parlement ne cesse pas de chercher une possibilité de le faire (II).

¹¹¹⁸ HÄNSCH K., *Rapport doc. 216*, 1981, p. 18.

I. Le contrôle sur la Commission et le Conseil

Dans l'histoire des parlements traditionnels, le pouvoir de contrôle sur l'organe exécutif, pouvoir de renverser l'organe exécutif par le dépôt de la motion de censure, appartient à l'organe parlementaire. Ce pouvoir a pour but de surveiller les activités de la Commission, « gardienne des traités »¹¹¹⁹, et de la freiner au cas où il y a de gros défauts. Ce contrôle *a posteriori* est initialement attribué à l'Assemblée commune de la CECA et est légèrement renforcé par les traités de Rome. Depuis 1958, le Parlement peut déposer la motion de censure sur « la gestion de la Commission » quand il le souhaite. Or, la gestion de la Commission pouvant être interprétée par plusieurs façons, le Parlement en profite pour l'interprétation maximum. Par contre, constatant que les conditions d'ouvrir la discussion sur la démission de la Commission sont trop souples, notamment le nombre des députés qui a l'habilité à déposer la motion et de la retirer, le Parlement modifie son RIPE afin d'introduire « un règlement plus rigoureux »¹¹²⁰.

Depuis 1958 à 1986, quatre motions de censure sont déposées, mais aucune d'entre elles n'est adoptée. La première motion de censure est déposée en novembre 1972 pour le motif de la carence de la Commission et de son refus de tenir son engagement, et la deuxième en décembre pour le motif que le Parlement n'est pas consulté sur certaine question. La troisième déposée en décembre 1976 est contre l'absence des documents essentiels et la quatrième en mars 1977 contre la suspension d'une politique particulière. Vu qu'une partie de ces motions sont directement pour le renforcement des pouvoirs du Parlement et que le reste pour faire accepter ses avis par la Commission, ces quatre motions soulignent l'intention du Parlement, renforcement de ses pouvoirs.

Or, il y a des défauts en la matière. Il s'agit de l'absence du droit de composer la nouvelle Commission et du caractère « telle destructrice qu'on ne se résout pas si facilement

¹¹¹⁹ VIE Daniel J.E., *Rapport fait au nom de la commission juridique sur la signature et la ratification de la Convention sur le droit de la mer*, doc. 793, 1982, p. 6. ; DELOROZOY Robert, *Rapport fait au nom de la commission économique et monétaire sur l'évolution économique de la Communauté au cours du premier semestre de 1982 et l'application de la décision du Conseil sur la convergence*, doc. 421, 1982, p. 6.

¹¹²⁰ MEMMEL L., *Rapport fait au nom de la commission juridique sur la proposition de résolution (doc. 196/73) présentée par M. Jean Durieux au nom du Groupe des Libéraux et Apparentés sur une modification de l'article 21 du Règlement du Parlement européen concernant le dépôt d'une motion de censure*, doc. 278, 1973, p. 5-6.

à y recourir »¹¹²¹, cela donne le caractère de « tout ou rien »¹¹²². En plus, la Commission n'est pas équivalente au gouvernement national dont ce caractère est partagé par le Conseil (A).

C'est pourquoi la critique contre le pouvoir de contrôle quasiment absent sur le Conseil, organe du décideur. Le risque que le Parlement pourrait être exclu des procédures décisionnelles des Communautés au cas où le Conseil s'écarte de ses avis provoque les revendications des députés. L'introduction du traité de fusion en 1965 aggrave ce problème car, conformément à ce traité, le Parlement perd une partie de son pouvoir de contrôle sur la Haute Autorité de la CECA. C'est ainsi que le Parlement s'efforce d'exercer sur le Conseil un contrôle, pas juridique, mais politique. Sont les exemples l'« effet suspensif »¹¹²³ par le rejet d'une proposition de la Commission dans la procédure de consultation obligatoire ou les critiques à travers les procédures de la consultation facultative et de la délibération d'initiative, ou le dialogue interinstitutionnel, ou encore la présence des membres du Conseil aux sessions parlementaires ou aux réunions des commissions parlementaires (B).

Le pouvoir de contrôle du Parlement peut être complété par le droit de poser les questions écrites et orales aux autres institutions. Les questions écrites qui sont la majorité des questions du Parlement au lieu des questions orales servent d'un moyen de s'exprimer devant les autres institutions, surtout la Commission au détriment du Conseil. Depuis le Parlement fait valoir les questions écrites et orales pour que le Conseil et la Commission y répondent correctement et rapidement. Ce moyen de communication reste souvent sans réponse ou ne reçoivent que les réponses trop brèves, mais on ne peut pas nier que les questions du Parlement jouent un rôle très important dans les relations de la trilogie (C).

A. La motion de censure

Le pouvoir de contrôle sur l'organe exécutif, un des plus anciens pouvoirs des parlements traditionnels dispose d'un moyen de sanction : la motion de censure. Ce pouvoir est donc irréductible et définitif car, une fois que la motion de censure est adoptée par le Parlement, le président ainsi que tous les membres de la Commission sont obligés de démissionner. C'est la raison pour laquelle le pouvoir de contrôle sur l'exécutif se

¹¹²¹ KAPTEYN P. J., *Rapport fait au nom du Comité des présidents concernant le dixième rapport général sur l'activité de la CECA*, doc. 49, 1962, p. 32.

¹¹²² CHAUCHAT M., *op. cit.*, p. 163.

¹¹²³ MÜLLER J., *Rapport*, doc. 73, 1972, p. 7.

caractérise par un pouvoir d'une grande envergure¹¹²⁴ dont les autres institutions internationales ne disposent pas. Le pouvoir de contrôle du Parlement dont l'objectif principal est d'exercer un contrôle sur les activités de la Commission est déterminé par l'article suivant.

« Article 144.

L'Assemblée, saisie d'une motion de censure sur la gestion de la Commission, ne peut se prononcer sur cette motion que trois jours au moins après son dépôt et par un scrutin public.

Si la motion de censure est adoptée à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des membres qui composent l'Assemblée, les membres de la Commission doivent abandonner collectivement leurs fonctions. Ils continuent à expédier les affaires courantes jusqu'à leur remplacement conformément à l'article 158 »¹¹²⁵.

Ce contrôle *a posteriori* est attribué en 1952 à l'Assemblée commune de la CECA et est transféré au Parlement de la CEE et de la CEEA. Les conditions de la motion de censure de la CEE sont légèrement modifiées par rapport à celles de la CECA. D'abord, l'Assemblée commune de la CECA n'est capable d'adopter la motion de censure que pour le motif du contenu du rapport de la Commission, mais le Parlement « la gestion de la Commission » qui est plus large qu'un simple rapport présenté par la Commission. Deuxièmement, en ce qui concerne la condition du dépôt, si l'Assemblée de la CECA peut la déposer uniquement lors de la présentation du rapport par la Commission, le Parlement de la CEE peut la déposer désormais quand il le souhaite. Le Parlement profite donc de la condition « plus souple » pour mettre en exécution de son pouvoir de contrôle sur la Commission que l'Assemblée précédente¹¹²⁶

Or, plusieurs interprétations de « la gestion de la Commission » étant possibles, le Parlement souhaite une interprétation large, autrement dit la motion de censure qui s'applique à toutes les activités de la Commission, tandis que la Commission une interprétation étroite, c'est-à-dire que la gestion de la Commission concerne seulement sa gestion budgétaire et financière. C'est la raison pour laquelle le Parlement souhaite exercer tel contrôle non seulement sur les questions budgétaires, ce qui était le cas de G. Kreyszig qui souhaite mettre, en 1962, en exécution le pouvoir de contrôle pour que le Conseil

¹¹²⁴ LASOK Domonik et BRIDGE John William, *Law & Institutions of the European Communities*, Londres : Butterworths, 1991, p. 253.

¹¹²⁵ Article 114 du traité de la CEEA et l'article 24 du traité de la CECA.

¹¹²⁶ FURLER H., *Rapport*, doc. 31, 1963, p. 12.

accepte les avis parlementaires en matière de la décharge¹¹²⁷, mais également sur les questions élargies de façon continue. C'est ainsi que H. Furler entend, en 1963, systématiser des contrôles sur la Commission par trois étapes : le contrôle *à priori* : le contrôle continu : le contrôle *a posteriori*¹¹²⁸.

En ce qui concerne les conditions d'ouvrir la discussion sur la démission de la Commission, les conditions initiales mises en vigueur en 1957 étaient beaucoup plus souples que celles de ce pouvoir d'aujourd'hui, surtout concernant le nombre des députés qui a l'habilité à déposer la motion et le droit de retirer la motion après le dépôt. Conformément à la condition que « tout représentant » peut « déposer entre les mains du président de l'Assemblée une motion de censure visant la Haute Autorité ou les Commissions Européennes »¹¹²⁹, même un seul député est habilité à la déposer. Quant au droit de retirer la motion de censure après le dépôt, l'auteur de la motion peut disposer, au défaut d'une réglementation précise, du droit de la retirer à tout moment. Cela pourrait provoquer le problème de l'utilisation de ce pouvoir avec le motif léger, c'est-à-dire que le Parlement pourrait déposer la motion de censure simplement pour ouvrir un débat sur une question particulière à laquelle il souhaite intervenir.

Vu que ces conditions trop légères de déposer et de retirer la motion de censure par rapport à sa conséquence pourraient faciliter le dépôt de la motion qui pourrait être retiré également sans contrainte, elles permettraient au Parlement de déposer la motion de censure non seulement pour contester contre les activités de la Commission, mais aussi contre les autres questions, et risqueraient ainsi de détériorer l'importance de la motion de censure. En effet, le Parlement a espéré, à travers la motion de censure, « manifester leur opposition de principe à la construction européenne » et, plus souvent, « réclamer l'accroissement des pouvoirs du Parlement » qui demande aussi « les exigences de réformes institutionnelles », ce qui apporte l'effet « tribunitienne », ne menant à aucun contrôle effectif, ou l'effet du détournement « de sa finalité à des fins de stratégie interinstitutionnelle »¹¹³⁰. Les deux motions déposées dans les années 70 confirment cette intention du Parlement : élargir ses

¹¹²⁷ KREYSSIG G., *Rapport*, doc. 129, 1962, p. 4.

¹¹²⁸ FURLER H., *Rapport*, doc. 31, 1963, p. 12.

¹¹²⁹ Article 22 bis, §1 du RIPE, 1958.

¹¹³⁰ Sauf la motion de censure déposée en 1999. COSTA O. et MAGNETTE Paul, « Les transformations de la responsabilité politique dans l'Union européenne », *Politiques et management public*, année 2000, vol. 19, n° 19-1, p. 107.

pouvoirs. Les motions de 1972 et de 1976¹¹³¹ sont respectivement pour son pouvoir budgétaire et pour son droit d'être informé.

Pour ces raisons, la modification de ces conditions est exigée. Le Parlement modifie donc, en 1973, son règlement pour introduire « une règle plus rigoureuse » selon laquelle « un nombre suffisamment élevé de membres, comme cela est de règlement dans les assemblées des États membres qui connaissent la procédure de la motion de censure »¹¹³² est requise pour déposer la motion de censure. Depuis lors, pour le dépôt de la motion de censure, « un groupe politique ou un dixième des membres effectifs du Parlement » est demandé. En ce qui concerne le droit de la retirer sur lequel il n'y pas de conditions précises, Bruce of Donington requiert une déclaration du Parlement à partir de laquelle la motion ne pourrait être retirée qu'avec le consentement du Parlement¹¹³³, ce qui n'était cependant pas mis en place.

Date	Auteur	Objet	Résultat	Référence
Décembre 1972	Georges Spénale	Renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement.	Retirée à la suite d'une résolution de compromis.	<i>JOCE</i> , Débats du Parlement européen, 156/72, p. 1-26.
Juin 1976	Peter Kirk	Incorporation de poudre de lait écrémé dans l'alimentation.	Rejetée par 109 voix contre 18 et 4 abstentions.	<i>JOCE</i> , Débats du Parlement européen, 204/76, p. 18-42.
Décembre 1976	Heinrich Aigner	Droit de contrôle du PE – Transmission de documents.	Retirée à la suite de la transmission des documents en cause par la Commission.	<i>JOCE</i> , Débats du Parlement européen, 210/76, p. 115-153
Mars 1977	Michel Cointat	Ventes de beurre à l'Europe de l'Est.	Rejetée par 95 voix contre 15 et 1 abstention	<i>JOCE</i> , Débats du Parlement européen, 215/77, p. 40-48

Tableau 12) Les dépôts de la motion de censure avant la mise en vigueur de l'AUE.

Source) Parlement européen, *Une Assemblée en pleine évolution : Trente ans de Parlement européen, 1952-1982*, Luxembourg : Parlement européen, Direction générale de la recherche et de la documentation, 1982, p. 192.

Depuis 1957, plusieurs motions de censure sont déposées, mais aucune entre elles n'a

¹¹³¹ CHAUCHAT M., *op. cit.*, p. 163.

¹¹³² MEMMEL L., *Rapport*, doc. 278, 1973, p. 5-6.

¹¹³³ « Débats du Parlement européen », Séance du 14 juin 1976, *JOCE*, Annexe n° 204, p. 7.

pas été adoptée jusqu'aujourd'hui¹¹³⁴. La motion est ainsi considérée, dans les années 50 et 60, comme « la forme d'un dialogue permanent » qui a régné dans les relations entre le Parlement et l'exécutif¹¹³⁵. Ce qui est intéressant est le fait que le Parlement n'a pas eu l'intention de faire démissionner la Commission, mais seulement d'exercer une sorte de l'influence. En effet, il veut revendiquer l'accroissement de ses pouvoirs ou faire écouter les autres institutions ainsi que les États membres ce qu'il souhaite pour une politique particulière. Ceci est confirmé par les premières motions de censures des années 70 dont les motifs du Parlement peuvent se résumer à deux : le renforcement des pouvoirs du Parlement ; la critique de la politique particulière, la PAC.

La première motion de censure est déposée, le 16 novembre 1972, par G. Spénale. Constatant le fait que la Commission ne tient pas ses engagements de 1970 selon lesquels elle s'engage à présenter dans un délai de 2 ans les propositions qui reprennent le point de vue du Parlement, G. Spénale conteste contre cette carence et le refus de la Commission de tenir son engagement. La menace du Parlement contre la Commission est cependant retirée le 12 décembre 1972 avant le vote en séance plénière en raison des nouveaux engagements de la Commission en faveur du Parlement¹¹³⁶. Cela montre que l'objectif de cet acte du Parlement réside non seulement dans l'intention de montrer le manque de confiance envers la Commission, mais aussi dans l'espoir d'exercer une pression sur la Commission pour faire accepter ses avis.

La deuxième motion de censure est déposée en décembre 1976 pour le même motif que celui de la première motion de censure. Suite au fait que la Commission n'a pas transmis les documents de base au Parlement et a rejeté en plus la demande du Parlement de les lui transmettre, le dernier le considère comme « un conflit institutionnel à l'intérieur de la Communauté »¹¹³⁷. Le Parlement y a réagi à travers le dépôt de la motion de censure

¹¹³⁴ Après la mise en vigueur de l'AUE, les motions de censure sont de nouveau déposées : en février 1990 contre la Commission qui cherche à renforcer ses pouvoirs en matière de la PAC ; en juillet 1991 contre la carence de la Commission et du Conseil en matière de la PAC ; en décembre 1992 contre la Commission qui veut outrepasser son mandat ; en février 1997 contre la Commission à laquelle le Parlement souhaite conforme sa responsabilité ; en janvier 1999 contre le non octroi de la Commission sur la décharge budgétaire ; en avril 2004 contre la Commission qui est engagée à l'affaire Eurostat. Toutes les motions, rejetées par le Parlement, ne sont pas analysées ici puisqu'elles sont hors de la période de cette recherche. DELWIT Pascal, DE WAELE J.-M. et MAGNETTE P., *À quoi sert le Parlement européen ?*, Bruxelles : Complexe, 1999.

¹¹³⁵ Parlement européen, 1968, p. 24.

¹¹³⁶ SPÉNALE G., *Rapport*, doc. 483, 1974, p. 17-18.

¹¹³⁷ « Débats du Parlement européen », Séance du 14 décembre 1976, *JOCE*, Annexe n° 210, p. 138-140.

contre la Commission qui défavorise au Parlement. Mais, la plupart des députés, y compris M. Bangemann et Vincenzo Vernaschi, député italien, expriment un grand doute car, lors du dépôt de cette motion, le mandat de la Commission n'est resté que deux semaines¹¹³⁸. Ainsi, la motion de censure est rejetée à la grande majorité.

Si ces deux motions sont pour l'élargissement ou l'accroissement des compétences du Parlement, les deux autres des années 70 concernent la politique particulière : la PAC. Devant l'excédent de la production du lait, le Parlement dépose en juin 1976 une nouvelle motion contre le fait que le Parlement n'est pas consulté¹¹³⁹. L'année suivante, le Parlement dépose une autre motion contre la suspension des aides à l'exportation du beurre par la Commission. Bien évidemment, ce n'est pas la compétence du Parlement, mais celle du Conseil. Mais, le Parlement juge que la Commission n'ait pas respecté ses promesses de consulter le Parlement chaque fois qu'il s'agit d'une exportation importante¹¹⁴⁰. Dans les débats du Parlement, réclamant que la motion de censure soit « la seule arme dont dispose le Parlement pour exercer sa mission de contrôle politique »¹¹⁴¹, les députés européens souhaitent que le Parlement aurait un pouvoir de contrôle sur les questions pour lesquelles les traités n'ont pas prescrit. Mais les deux motions sont aussi rejetées en séance plénière.

Quant aux motifs de ces quatre motions de censure, les deux dernières déposées en juin 1976 et en mars 1977 peuvent sembler loin des deux premières tant que les premières traitent les questions agricoles alors que les dernières soulèvent directement l'accroissement des pouvoirs du Parlement, pouvoirs de consultation et d'information. Or, étant donné que le Parlement souhaite obtenir la promesse de la Commission à travers laquelle il est consulté sur les questions qu'il considère d'importance considérable, les quatre motions des années 70 visent enfin à renforcer sa position dans les relations interinstitutionnelles.

Or, n'ayant pas de même poids que celui des parlements nationaux, la motion de censure a, depuis la création de l'Assemblée commune de la CECA, des défauts incorrigibles. D'abord, le Parlement n'a pas le droit de composer la nouvelle Commission¹¹⁴². C'est la raison pour laquelle ce droit de la nomination est exigé sans arrêt :

¹¹³⁸ *Ibid.*, p. 138-140.

¹¹³⁹ « Débats du Parlement européen », Séance du 15 juin 1976, *JOCE*, Annexe n° 204, p. 19-50.

¹¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 48-56.

¹¹⁴¹ « Débats du Parlement européen », Séance du 23 mars 1977, *JOCE*, Annexe n° 215, p. 47.

¹¹⁴² LASOK D. et BRIDGE J. W., *op. cit.*, p. 253.

en 1963 par H. Furler¹¹⁴³ ; en 1975 par A. Bertrand qui exige que « Parlement participe à la nomination des membres de la Commission des Communautés pour souligner leur légitimité démocratique »¹¹⁴⁴ ; en 1980 par Jean Rey, député belge et vice-président de la commission politique (1979-1980)¹¹⁴⁵ ; encore en 1981, par K. Hänsch¹¹⁴⁶. Malgré ces revendications, seul le droit de se prononcer sur la nomination des membres de la Commission n'est attribué qu'en 1983 au Parlement par la déclaration de Stuttgart par laquelle le pouvoir de contrôle modifié est mis en application à partir de la nomination du président de la nouvelle Commission.

En outre, étant donné qu'elle est « tellement destructive qu'on ne se résout pas si facilement à y recourir »¹¹⁴⁷, cela détient le caractère de « tout ou rien »¹¹⁴⁸. En plus, elle ne permet pas de faire démissionner une partie des membres de la Commission, uniquement pour la Commission entière. C'est la raison pour laquelle la démission individuelle est proposée en 1978 par le rapport de H. M. Reay qui n'a pas pourtant abouti à une résolution. Pour ces raisons, la motion de censure ne peut pas être saisie comme les autres pouvoirs, pouvoir de délibération ou les pouvoirs budgétaires. C'est la raison pour laquelle les motions de censure sont déposées à maintes reprises, mais aucune entre elles ne sont pas adoptée.

Le dernier défaut se trouve dans le fait que la motion de censure calquée sur le modèle national ne peut pas prendre effet réel car ce n'est pas, au sein des CE, la Commission qui est équivalent au gouvernement national. En outre, dans la plupart des cas, ce n'est pas la Commission avec laquelle le Parlement discute sur la proposition, mais c'est le Conseil. Ce problème est déjà prévenu, en 1962, par A. Deringer qui insiste pour que « la position de la Commission de la C.E.E. soit renforcée par rapport au Conseil de ministres » pour « que le Parlement exerce un contrôle efficace sur l'exécutif » parce que « le contrôle parlementaire n'est pas une fin en soi ; c'est le contrôle des électeurs ou des peuples sur la politique de la Communauté »¹¹⁴⁹. Ce point de vue est également repris, au sein du Parlement, par Ludwig Fellermaier, député allemand¹¹⁵⁰, par M. Cointat¹¹⁵¹ et, dans la Commission, la réponse de

¹¹⁴³ FURLER H., *Rapport*, doc. 31, 1963, p. 24.

¹¹⁴⁴ BERTRAND A., *Rapport*, doc. 174, 1975, p. 9.

¹¹⁴⁵ REY J., *Rapport*, doc. 71, 1980, p. 6.

¹¹⁴⁶ HÄNSCH K., *Rapport*, doc. 216, 1981, p. 5.

¹¹⁴⁷ KAPTEYN P. J., *Rapport*, doc. 49, 1962, p. 32.

¹¹⁴⁸ CHAUCHAT M., *op. cit.*, p. 163.

¹¹⁴⁹ DERINGER A., *Rapport*, doc. 74, 1962, p. 39.

¹¹⁵⁰ « Débats du Parlement européen », séance du 23 mars 1977, p. 52-53.

¹¹⁵¹ *Ibid.*, p. 47-49.

R. Jenkins¹¹⁵², ce qui est déjà étudié dans la première partie de cette thèse. D'ailleurs, la Commission est progressivement affaiblie par rapport au Conseil de ministres. Par l'institution de l'adoption à la majorité, au lieu de l'unanimité, qui facilite la prise de décision du Conseil et la création du Conseil européen qui dispose, depuis 1963, partiellement de la fonction exécutive, la Commission est plus ou moins marginalisée dans les Communautés, alors que le Conseil de ministres profite des modifications des rapports institutionnels. Et, ce pouvoir de contrôle sur la Commission qui devient de plus en plus faible par rapport au Conseil était affaibli à nouveau par la mise en vigueur du traité de fusion.

En effet, ces efforts du Parlement de renforcer son pouvoir de contrôle sur la Commission ont pour objectif d'accroître son influence sur la procédure décisionnelle des Communautés. Il en va de même pour le pouvoir de contrôle dont le motif des dépôts de la motion de censure est de renforcer la portée de la voix parlementaire.

B. Le contrôle faible sur le Conseil

Dans la relation des trois institutions, alors que le contrôle sur la Commission est institutionnalisé, depuis le traité de la CECA, en faveur du Parlement, celui sur le Conseil demeure très faible, ainsi quasiment absent dans la CECA, et au sein de la CEE et la CEEA. Ce qui est paradoxal réside dans le fait que c'est, depuis 1957, le Conseil qui prend le pouvoir réel de décision tandis que la Commission n'a le droit de proposer et de mettre en exécution ce que le Conseil décide. Constatant cette situation dans laquelle le Parlement se trouve impuissant devant le Conseil, le premier s'aperçoit que les rapports vis-à-vis du dernier, véritable décideur, devraient être améliorés. C'est la raison pour laquelle le renforcement du contrôle parlementaire sur le Conseil est à maintes fois revendiqué.

Les premières revendications en la matière visent au manque du pouvoir de contrôle sur le Conseil dans les procédures existantes. Le rapport, adopté en octobre 1962 à l'occasion de l'examen du cinquième rapport général de la CEE, donne un exemple. Remarquant le fait que le Parlement n'a, conformément aux traités de Rome, « aucun pouvoir de contrôle à l'égard du Conseil de ministres qui est l'organe de décision de la

¹¹⁵² *Ibid.*, p. 51.

Communauté », A. Deringer met l'accent sur le risque que le Parlement pourrait être exclu des procédures décisionnelles des Communautés, notamment par le fait que le Conseil souhaite s'écarter des avis du Parlement en raison des manques de temps à attendre l'avis du Parlement¹¹⁵³.

Constatant, suite à l'entrée en vigueur du traité de fusion en 1965, la perte des compétences de la Commission et l'intensification de celles du Conseil, le Parlement regrette que son pouvoir de contrôle s'affaiblisse sur la première¹¹⁵⁴ alors qu'il n'a pas le pouvoir pareil sur le deuxième. Hanna Walz, députée allemande et vice-présidente de la commission de l'énergie et de la recherche (1978-1984), critique en 1978 la répartition déséquilibrée de ses pouvoirs de contrôle sur les deux institutions qui partagent désormais les fonctions exécutives, déployant une logique que son pouvoir de contrôle à l'égard de la Commission porte « non sur une institution qui a perdu ou qui est en train de perdre des pouvoirs, mais sur les pouvoirs mêmes qu'il s'agit de contrôler ». Elle continue sa revendication que « le Parlement devra s'employer à contrôler l'usage que fait le Conseil de pouvoirs qui n'étaient reconnus initialement qu'à la seule Commission, si l'on veut que les dispositions du Traité relatives au Parlement conservent leurs raisons d'être »¹¹⁵⁵.

Assistant au fait qu'il y a une limite de faire les revendications dans les pouvoirs existants, un autre moyen qui n'est pas prescrit par les traités, ni par les règlements des Communautés et qui n'est pas fatal comme la motion de censure contre la Commission est conçu par le Parlement. Il s'agit du contrôle politique. Ceci peut apporter une conséquence plus manifeste quand le Parlement est en discussion avec le Conseil dans la procédure de la consultation. L'« effet suspensif »¹¹⁵⁶ par le rejet d'une proposition de la Commission par le Parlement dans la procédure de consultation obligatoire ou le droit de faire les critiques à l'égard des actes du Conseil dans la procédure de consultation facultative, à l'initiative du dernier¹¹⁵⁷, jouent un rôle de retarder ou, parfois, d'empêcher la prise de décision du Conseil.

Un autre moyen est d'institutionnaliser le dialogue interinstitutionnel. Ce genre des efforts est entamé déjà depuis 1958. Une résolution sur la coordination des trois CE¹¹⁵⁸ est

¹¹⁵³ DERINGER A., *Rapport*, doc. 74, 1962, p. 40.

¹¹⁵⁴ VAN MIERT K., *Rapport*, doc. 207, 1981, p. 11.

¹¹⁵⁵ WALZ H., *Rapport*, doc. 90, 1978, p. 15.

¹¹⁵⁶ MÜLLER J., *Rapport*, doc. 73, 1972, p. 7.

¹¹⁵⁷ *Ibid*, p. 20.

¹¹⁵⁸ « Résolution sur la coordination des trois Communautés Européennes du 27 juin 1958 », *JOCE*, le 26 juillet 1958, n° 58, p. 260-261.

adoptée le 27 juin 1958, s'appuyant sur le rapport complémentaire de Van der Goes van Naters¹¹⁵⁹, et ayant pour objectif d'améliorer les relations avec le Conseil et la Commission et de promouvoir « le développement des relations entre les différentes institutions et organes, à l'intérieur de chacune des trois Communautés, qui d'une importance capitale pour l'avenir de l'unité européenne »¹¹⁶⁰. Répondant à la demande du Parlement, le Conseil propose les deux nouveaux essais : organisation d'un colloque annuel ; assistance des membres de Conseil aux sessions parlementaires. Les acceptant, R. Schuman adresse deux lettres¹¹⁶¹, l'une du 15 mai 1959 au président de la commission des affaires politiques et des questions institutionnelles du Parlement, et l'autre du 25 septembre 1959 au président du Conseil. Là, il estime que les propositions du Conseil aideront à avoir la collaboration plus efficace entre le Parlement, le Conseil et les Commissions. Y répondant, le président du Conseil souligne l'importance du colloque annuel qui peut servir d'un moyen de contact entre le Conseil et le Parlement. Ce colloque annuel peut, espère-t-il, offrir la possibilité d'échanges d'idées et de conseil, mais également présenter l'avantage d'intéresser l'opinion publique européenne au progrès et aux préoccupations des deux institutions européennes¹¹⁶².

La présence du Conseil aux réunions des commissions du Parlement peut être une occasion de la discussion interinstitutionnelle. Reprenant le point de vue de la résolution du 27 juin 1958 sur le développement des relations entre les différents organes et institutions, C. Janssens critique en 1959 le refus du Conseil de participer aux réunions de commissions parlementaires, sauf en cas exceptionnels, ce qui devient un « formalisme excessif », et met enfin l'accent sur l'importance de la participation du Conseil aux réunions des commissions de l'Assemblée¹¹⁶³. Le « rôle d'interlocuteur naturel des institutions de la Communauté » est exigé en 1969, particulièrement pour que « le dialogue entre le Parlement et le Conseil ne soit pas limité à un rite formel »¹¹⁶⁴. L'idée de l'établissement du contact régulier avec le Conseil est reprise par plusieurs députés, par exemple K. Hänsch qui insiste sur « le début de

¹¹⁵⁹ GOES VAN NATERS V. D., *Rapport complémentaire fait au nom de la commission des affaires politiques et des questions institutionnelles sur la coordination des trois Communautés européennes*, doc. 32, 1958. Selon §3 et 4, ce rapport a pour l'objet de développer les relations entre les différentes institutions, l'APE, la Haute autorité, la Commission de la Communauté économique européenne et la Commission de l'Euratom et d'à travers l'échange des avis, mener une politique commune.

¹¹⁶⁰ « Résolution sur la coordination des trois Communautés Européennes du 27 juin 1958 », *JOCE*, le 26 juillet 1958, n° 58, p. 261.

¹¹⁶¹ JANSSENS C., *Rapport*, doc. 71, 1959, annexe I et II.

¹¹⁶² Conseil de ministres, « Déclaration », p. 16.

¹¹⁶³ JANSSENS C., *Rapport*, doc. 71, 1959, §10.

¹¹⁶⁴ CORONA, *Rapport*, doc. 66, 1969, p. 3.

chaque présidence » pour « qu'ils puissent expliquer la politique qu'ils entendent mener »¹¹⁶⁵ et par E. Blumenfeld qui demande que, pour que sa présence au sein du Parlement ne soit qu'une formalité, le président du Conseil doive intervenir sur les débats en cours en précisant à chaque fois sa position¹¹⁶⁶.

Par contre, la participation contraire, c'est-à-dire le droit du Parlement d'assister aux réunions du Conseil et d'y prendre la parole sur les questions particulières est également sollicité en 1980 par certains députés¹¹⁶⁷. Toutefois, cette proposition n'aboutit pas à une résolution parce que cette participation pourrait nuire, critique K. Hänsch, au principe de la séparation des institutions et que le Parlement s'engagerait, du moins sur un plan informel, dans les décisions du Conseil¹¹⁶⁸.

La déclaration du président du Conseil devant le Parlement, lors de l'entrée en fonction, est aperçue comme une autre occasion du dialogue entre les deux institutions. Suite aux demandes du Parlement en la matière, depuis l'année de 1975, le président du Conseil fait une déclaration devant le Parlement afin d'« présenter son programme pour la durée de son mandat » et de « procéder à un échange de vues avec le Parlement »¹¹⁶⁹. Est ainsi obtenu, dans certains domaines, par exemple dans les transports, « un certain progrès dans la coopération » entre la commission des transports et le Conseil de ministres des transports qui « est dû au fait qu'il est devenu traditionnel que le Président du Conseil de ministres des transports participe une fois, au cours de son mandat, à une réunion de la commission afin de présenter son programme pour la durée de son mandat et de procéder à un échange de vues avec le Parlement »¹¹⁷⁰. Il est pourtant insuffisant pour établir le véritable dialogue interinstitutionnel car la présence du président du Conseil à la commission compétente se fait seulement une fois par quatre ans et demi, durée de son mandat. Toutefois, l'importance de cette initiative est soulignée à plusieurs reprises par le Parlement qui exige que la « déclaration solennelle de solidarité soit faite devant le Parlement européen par le Président en exercice du Conseil de ministres » qui aura un rôle du « supplément de solidarité »¹¹⁷¹. Et une nouvelle demande est soulevée par K. Hänsch en

¹¹⁶⁵ HÄNSCH K., *Rapport* doc. 216, 1981, p. 25.

¹¹⁶⁶ BLUMENFELD E. B., *Rapport*, doc. 103, 1986, p. 7.

¹¹⁶⁷ La proposition de résolution, déposée le 26 juillet 1980.

¹¹⁶⁸ HÄNSCH K., *Rapport* doc. 216, 1981, p. 19.

¹¹⁶⁹ SEEFELD H., *Rapport*, doc. 512, 1978, p. 60.

¹¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 60.

¹¹⁷¹ PERCHERON D., *Rapport fait au nom de la commission de l'énergie et de la recherche sur les*

1981 au Conseil de transmettre au Parlement sa déclaration écrite afin de permettre un débat approfondi au sein du Parlement¹¹⁷².

S'appuyant sur ces revendications et les réactions du Conseil, l'impuissance du Parlement vis-à-vis du Conseil est améliorée. Le rapport entre deux institutions est complété par l'échange des questions écrites et orales, comme ce qui est remarqué en 1979 par le rapport de sages¹¹⁷³.

C. Les questions écrites et orales

En plus de la motion de censure à l'égard de la Commission et du contrôle politique sur le Conseil, le Parlement dispose, comme un moyen supplémentaire ou complémentaire, du pouvoir de s'informer : questions écrites et orales. En principe, c'est la Commission et le Conseil qui sont les destinataires des questions posées par le Parlement. Ces questions jouent un rôle d'« un élément de contrôle démocratique et parlementaire »¹¹⁷⁴.

Le Parlement peut poser quatre types de questions : les questions écrites ; les questions orales sans débat ; les questions avec débat ; l'heure des questions. Au début, seules les questions écrites et orales sont prescrites depuis 1958 par le RIPE qui est le suivant.

« Article 25

Questions de l'Assemblée à la Haute Autorité, aux Commissions Européennes ou aux Conseils

Tout représentant peut déposer une proposition de question à adresser par l'Assemblée à la Haute Autorité, à l'une des deux Commissions Européennes ou aux Conseils. Cette proposition est imprimée, distribuée et renvoyée à la Commission compétente.

Chapitre 9

Questions des membres de l'Assemblée

(...)

Article 41

1. Tout représentant qui désire poser des questions à la Haute Autorité, aux Commissions Européennes ou aux Conseils doit en remettre le texte au président. Le président les communique à l'institution questionnée.

2. Les questions auxquelles le représentant désire une réponse orale sont inscrites sur un rôle spécial au fur et à mesure de leur dépôt. L'Assemblée peut réserver pendant chaque session une ou plusieurs séances ou une partie de séance à ces questions. Le président donne lecture

conditions préliminaires à une politique énergétique efficace dans la communauté, doc. 1200, 1982, p. 7.

¹¹⁷² HÄNSCH K., *Rapport* doc. 216, 1981, p. 17.

¹¹⁷³ *Rapport de trois sages*, p. 75.

¹¹⁷⁴ HÄNSCH K., *Rapport* doc. 216, 1981, p. 18.

de la question. Un membre de l'institution questionnée répond succinctement. L'auteur de la question et le membre de l'institution désigné pour lui répondre disposent ensuite seuls de la parole.

3. Les questions auxquelles le représentant désire une réponse écrite sont publiées avec la réponse au Journal Officiel des Communautés.

4. Toutes les questions prévues au présent chapitre auxquelles, il n'aurait pas été répondu dans un délai d'un mois par la Haute Autorité et les Commissions Européennes et dans un délai de deux mois par les Conseils sont publiées au Journal Officiel des Communautés ».

Afin de rendre ces compétences plus efficaces, le RIPE est modifié à plusieurs reprises. En juin 1962, l'usage des questions orales est précisé et étendu par des modifications du RIPE, ce qui attribue à ces questions la capacité de jouer « un grand rôle »¹¹⁷⁵. Conformément à ce RIPE, tout représentant du Parlement pose la question orale sans débat à la Commission au moins une semaine avant l'ouverture de la séance et au Conseil six semaines. Pour discuter sur la réponse donnée par la Commission ou le Conseil, le Parlement prévoit pour chaque session un temps d'une demi-journée au maximum. S'il n'y a pas de réponse, l'auteur de la question peut attendre la réponse jusqu'à la session suivante ou la transformer en questions avec demande de réponse écrite. Quant aux questions orales avec débats, soit une commission, soit un groupe politique, soit au moins cinq représentants peuvent les poser. Ces questions avec débat peuvent être transformées, selon la décision du bureau élargi du Parlement, en questions avec demande de réponse écrite ou en questions orales sans débat¹¹⁷⁶. Pour conclure le débat, les questions avec débat peuvent être mises au vote avec une proposition de résolution.

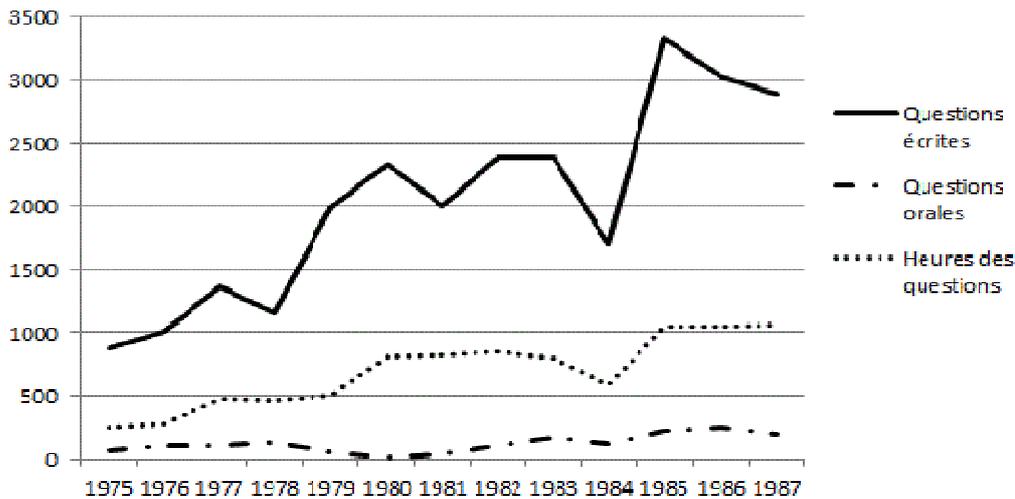
Les questions écrites et orales sont suivies par l'heure des questions qui est mise à l'étude en 1971 et instaurée en 1973. L'heure des questions a l'origine dans la chambre des communes britannique et est adoptée également par les parlements continentaux, notamment par le *Bundestag*. Elle est destinée à discuter sur les réponses des ministres aux questions des députés, ces questions ayant un caractère d'urgence ou d'importance particulière¹¹⁷⁷. Pendant chaque session, le Parlement réserve une heure et demie, initialement une heure, à cet effet. Par conséquent, depuis la mise en place de l'heure des questions qui joue un rôle à peu près pareil, les questions orales n'ont plus la même importance¹¹⁷⁸.

¹¹⁷⁵ FURLER H., *Rapport*, doc. 31, 1963, p. 11.

¹¹⁷⁶ Voir l'article 45 sur les questions orales sans débat et l'article 46 sur les questions orales avec débat, RIPE, 1963.

¹¹⁷⁷ Articles 60 et 61, RIPE, 1973.

¹¹⁷⁸ CLINCHAMPS Nicolas, *op. cit.*, p. 426.



Graphique 34) La répartition des questions par type de questions.

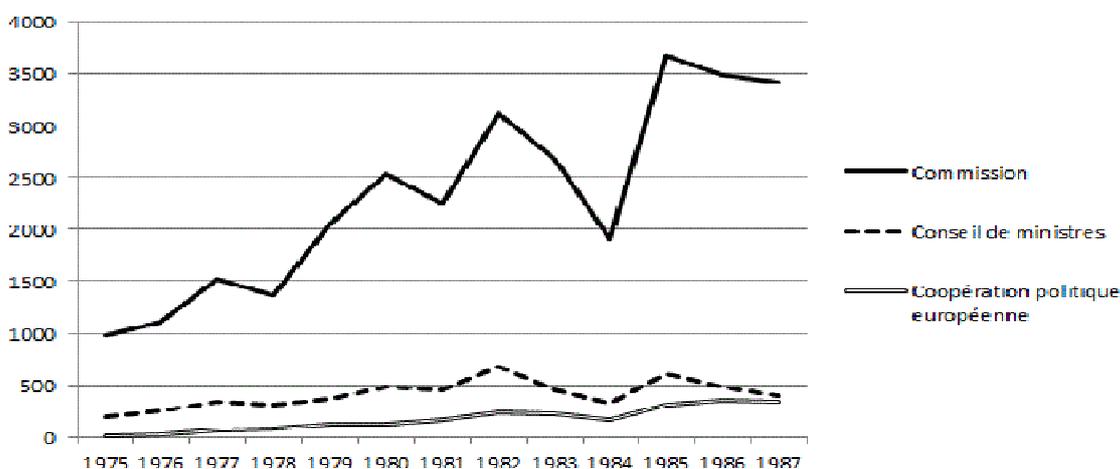
Source) Mathias Chauchat, *Le contrôle politique du Parlement européen sur les exécutifs communautaires*, p. 41.

Objectif) Pour voir l'évolution des questions du Parlement posées aux autres institutions.

Contribution) En qualité de mode d'intervention, les questions du Parlement posées aux autres institutions servent d'un moyen de communication interinstitutionnelle.

Dans cette analyse, on peut constater que les questions écrites et orales marquent une croissance constante. Pendant 12 ans, les questions orales et écrites se triplent, alors que l'heure des questions quadruple. Parmi trois types de questions, les questions écrites sont les plus souvent prises et servent ainsi d'un mode d'intervention privilégié du Parlement en raison de la souplesse et de la facilité d'utilisation pour les motifs divers. Les questions orales sont relativement moins favorisées à cause de la difficulté d'être insérées dans l'ordre de jour du Parlement trop chargé et du problème linguistique¹¹⁷⁹. Cette évolution montre que le dialogue avec les autres institutions à travers les questions écrites et orales et l'heure des questions s'installe au sein des Communautés et devient une voie de conversation interinstitutionnelle.

¹¹⁷⁹ *Ibid.*



Graphique 35) Les questions posées par Parlement aux autres institutions.

Source) Mathias Chauchat, *Le contrôle politique du Parlement européen sur les exécutifs communautaires*, p. 41.

Objectif) Pour observer l'évolution des questions parlementaires selon les destinataires.

Contribution) La Commission est le premier destinataire des questions parlementaires et le Conseil le deuxième.

Le graphique 35 montre que la Commission est un principal destinataire des questions du Parlement. Si l'on l'observe plus près, jusqu'au début des années 80, les questions destinées à la Commission sont presque quadruplées et celles au Conseil triplées. Et, elles sont les plus nombreuses en 1984 et ensuite en baisse. Cette décroissance s'explique par l'augmentation de l'intérêt du Parlement dans la Coopération politique européenne qui sera officialisée par l'AUE et devient un deuxième pilier des CE depuis le traité de Maastricht¹¹⁸⁰.

L'avantage de ces questions se trouve dans la réduction du temps de s'exprimer par rapport aux résolutions parlementaires dont la préparation nécessite, dans la plupart des cas, plusieurs mois. En plus, ces questions permettent au Parlement d'obtenir la réaction rapide puisque le Parlement accorde un ou deux mois pour les questions écrites. Enfin, il souhaite conserver « le contrôle continue » sur les autres institutions qui rend le contrôle parlementaire « permanent »¹¹⁸¹ par quoi il espère avoir par conséquent « une possibilité supplémentaire d'exercer rapidement un contrôle sur l'activité courante des exécutifs »¹¹⁸².

C'est la raison pour laquelle le Parlement met en valeur son pouvoir de poser les questions et cherche à étendre sa portée. Son importance est soulignée en 1963 par H. Furler qui remarque que « la pratique des questions écrites et orales (...) a fait naître à l'Assemblée

¹¹⁸⁰ *Ibid.*

¹¹⁸¹ FURLER H., *Rapport*, doc. 31, 1963, p. 12.

¹¹⁸² *Ibid.*

commune un contrôle continu qui a encore été développé et renforcé par le Parlement européen »¹¹⁸³. Quant au Conseil de ministres, I. Nørgaard, président du Conseil, propose, le 17 octobre 1973, les améliorations des rapports entre le Parlement et le Conseil à travers la « participation accrue du Conseil aux travaux du Parlement ; procédure de réponse aux questions écrites et orales »¹¹⁸⁴. Cela témoigne que les questions écrites et orales du Parlement sont considérées, comme ce qui est le cas dans les parlements nationaux, « un élément des plus importants de la procédure ». Ceci est encore plus important « dans le cas du Parlement européen dont les pouvoirs législatifs sont très limités »¹¹⁸⁵.

Les revendications d'améliorer le droit de poser les questions aux autres institutions sont également formulées par le Parlement. À propos des réponses du Conseil, K. Hänsch estime qu'elles sont « souvent trop peu explicites », autrement dit trop courtes et trop générales, ce qui le conduit à suggérer qu'« à l'avenir le Conseil donne des réponses plus exhaustives »¹¹⁸⁶. La « fourniture satisfaisante et rapide de réponses aux questions parlementaires » est également exigée par le Parlement, ce qui améliorera « les contacts avec le Parlement »¹¹⁸⁷. D'ailleurs, vu qu'il n'y pas de limites dans les questions, le Parlement souhaite exploiter le droit des questions, même pour les questions qui sont en principe hors de sa portée. Egon Klepsch, député allemand et vice-président (1982-1984) et président (1992-1994) du Parlement, demande ainsi que le président du Conseil accepte de répondre aux questions posées par les membres du Parlement européen, particulièrement lors des débats concernant les questions militaires¹¹⁸⁸.

Néanmoins, ce « moyen d'interpellation parlementaire » reste souvent sans réponse ou le Parlement n'obtient que des réponses légères des autres institutions. Il peut être complété par le droit d'examiner le rapport général de la Commission. Cette « obligation » pour la Commission « de présenter un rapport général qui expose ce qui a été réalisé l'année précédente et ce qu'on envisage d'entreprendre l'année qui vient » peut servir au Parlement d'un « complément nécessaire de l'information obtenue par voie de questions »¹¹⁸⁹. Mais,

¹¹⁸³ *Ibid*, p. 11.

¹¹⁸⁴ Conseil de ministres, « Note », p. 84.

¹¹⁸⁵ HAMILTON William, *Rapport fait au nom de la commission du règlement et des pétitions sur la modification du chapitre XI du règlement du Parlement européen*, doc. 197, 1976, p. 14.

¹¹⁸⁶ HÄNSCH K., *Rapport* doc. 216, 1981, p. 25.

¹¹⁸⁷ Lady ELLES, *Rapport*, doc. 335, 1981, p. 7. : *JOCE*, n° C 234, le 14 septembre 1981, p. 67-70.

¹¹⁸⁸ KLEPSCH Egon, *Rapport fait au nom de la commission politique sur la coopération européenne en matière d'approvisionnement en armements*, doc. 83, 1978, p. 33.

¹¹⁸⁹ SOLDATOS P., 1989, *op. cit.*, p. 160.

étant donné que le Parlement n'a pas de moyen de sanction, sauf la motion de censure qui est du caractère définitif, cela ne peut pas constituer un moyen pratique qui complète les questions du Parlement aux autres institutions.

En gros, les questions écrites et orales et l'heure des questions facilitent au Parlement le contact, la communication, l'échange des opinions avec les autres institutions et l'exercice d'une sorte d'influence. Elles sont pourtant les demandes qui ne reflètent qu'un avis d'un ou certains députés, mais pas celui des membres entiers du Parlement, et ne peuvent pas obliger les autres institutions qui doivent y répondre. Ainsi, elles jouent un rôle important, mais limité, pour compléter les activités et les compétences du Parlement.

II. Le contrôle parlementaire sur les institutions et les organes hors de la trilogie

L'impuissance devant le Conseil de ministres, décideur des Communautés, fait le Parlement tourner ses regards vers une possibilité du contrôle indirect sur le Conseil via les autres institutions. À propos de la Commission, le Parlement formule les revendications d'être informé sur les activités de la Commission, d'être tenu au courant, même avant l'ouverture de la discussion, des nouvelles propositions, et de retirer la proposition initiale au cas où le Conseil n'accepte pas de modifier la proposition conformément aux amendements présentés par le Parlement. Hors des relations de cette trilogie que l'on a observées plus tôt, le Parlement constate l'importance des autres institutions. C'est la raison pour laquelle l'intérêt à la coopération étroite avec eux est suscité, afin d'exercer une pression non seulement sur ces institutions mais aussi sur la procédure décisionnelle des trois institutions et d'élargir la portée de son influence.

Le premier objectif est le Conseil européen, créé en 1974 pour donner « l'orientation générale cohérente » et « l'impulsion nécessaire à la construction européenne » aux CE et pour « rechercher ensemble l'accord politique »¹¹⁹⁰. Il acquiert le statut officiel par le traité de Maastricht, et devenu l'une des sept institutions de l'UE avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne¹¹⁹¹. L'importance de la relation entre le Conseil européen et le Parlement est reconnue, depuis le sommet de Paris des 9 et 10 décembre 1974. Le Conseil européen

¹¹⁹⁰ Rapport Tindemans, p. 31.

¹¹⁹¹ Les sept institutions sont le Parlement, le Conseil de ministres, la Commission, le Conseil européen, la Cour de justice de l'Union européenne, la Banque centrale européenne et la Cour des comptes.

soutient la position du Parlement, chargeant L. Tindemans de préparer, avant la fin de 1975, un rapport de synthèse sur la base des rapports des institutions et des consultations avec les gouvernements et les milieux représentatifs de l'opinion publique. Le premier ministre de la Belgique suggère, en décembre 1975, que le président du Conseil européen et les dirigeants politiques soient participés aux « débats d'orientation générale » pour que le Parlement puisse influencer sur l'orientation générale des activités de l'Union¹¹⁹².

Depuis sa création, le Conseil européen fait l'objet de négociation du Parlement. Afin d'animer un dialogue interinstitutionnel et d'avoir la bonne relation, H. M. Reay invite, en 1978, le président du Conseil européen « à faire, une fois pendant sa présidence, une déclaration devant le Parlement sur les travaux et les conclusions du Conseil et à répondre aux questions que lui posent les membres du Parlement »¹¹⁹³. Suivant à cette revendication, sont proposées par le Comité des trois sages la déclaration du président du Conseil européen devant le Parlement une fois au cours de son mandat et la présentation d'un rapport sur la réunion annuelle par le ministre des affaires étrangères, ce qui permettra au Parlement de préparer « une idée claire des conclusions du Conseil européen et de leurs motifs » et enfin d'« contribuer aux travaux en cours »¹¹⁹⁴. Les exigences de H. M. Reay et du Comité des trois sages sont reprises par les autres députés, y compris D. Antoniozzi¹¹⁹⁵ qui ont l'espoir d'agrandir l'influence du Parlement par la mise en place des nouvelles mesures.

Les autres organes qui ne font pas partie de cinq institutions principales¹¹⁹⁶, mais seront compris dans sept institutions attirent également l'intérêt du Parlement. La Cour des comptes, créée par le traité de 1975 et dotée de la fonction de contrôle budgétaire sur les activités des institutions des Communautés, dispose du droit d'examiner « la légalité et la régularité des recettes » pour s'assurer de « la bonne gestion financière »¹¹⁹⁷. Vis-à-vis de la Cour des comptes, le Parlement n'a que le droit d'être consulté, ce qui est en effet contraire à ce que le Parlement a souhaité car il a exigé que l'approbation du Parlement soit

¹¹⁹² *Ibid.*

¹¹⁹³ REAY H. M., *Rapport*, doc. 148, 1978, p. 5.

¹¹⁹⁴ Rapport de trois sages, p. 22.

¹¹⁹⁵ ANTONIOZZI D., *Rapport*, doc. 739, 1981, p. 29.

¹¹⁹⁶ Le Parlement européen, le Conseil de ministres, la Commission européenne, la Cour de justice européenne et le Conseil européen.

¹¹⁹⁷ « Traité », *JOCE*, n° L 2, le 2 janvier 1971, p. 1-11. Article 8 qui complète l'article 78 septimo du traité de la CECA, article 16 l'article 206 bis du traité de la CEE, et article 24 l'article 180 bis du traité de la CEEA.

obligatoire pour la décision de la Cour des comptes¹¹⁹⁸. Depuis lors, le Parlement fait valoir l'amélioration de la condition de la consultation, d'une part, pour qu'il soit consulté « suffisamment à l'avance et dans des conditions qui permettent au Parlement d'exercer pleinement ses responsabilités politique »¹¹⁹⁹ puisque le délai trop court pour préparer un avis empêche l'examen profond et, d'autre part, pour qu'il reçoive en temps utile les données requises¹²⁰⁰.

Vis-à-vis de ces organes, le Parlement dispose d'une sorte de possibilités d'exercer une influence, conformément aux traités, par exemple à travers les pouvoirs de consultation ou d'ouvrir le débat interinstitutionnel, malgré sa portée très limitée. Mais, vis-à-vis des autres organes également, le Parlement souhaite nouer des rapports étroits. La BEI en fait un objet. Il entend en 1981 avoir « un dialogue plus étroit et suivi » avec elle¹²⁰¹. Et, en 1983, il veut développer les relations à travers les rencontres régulières entre ses commissions compétentes et la BEI pour saisir les opérations de cet organe parce qu'il estime « opportun de poursuivre la mise en place d'une politique budgétaire et financière des Communautés, décidée dans le cadre de la loi budgétaire, et sous le contrôle démocratique du Parlement »¹²⁰². Les informations complètes et supplémentaires sont également demandées en 1984 par le Parlement. Il « invite la BEI à fournir à l'avenir des informations plus complètes sur l'affectation des ressources du Fonds européen de développement qu'elle gère au nom de la Communauté, étant donné que ces informations sont particulièrement importantes pour le contrôle et, partant, pour la procédure de décharge et qu'une transparence accrue est dans l'intérêt de toutes les parties concernées »¹²⁰³. S'appuyant sur son droit de donner décharge à la BEI pour « assurer un contrôle démocratique », le Parlement demande, en 1985, de transmettre à la Commission, outre le rapport annuel, des

¹¹⁹⁸ AIGNER H., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur le projet de traité du Conseil portant modification de certaines dispositions financières des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes (partie concernant la création d'une Cour des comptes européenne)* – (doc. 501/74), doc. 167, 1975, p. 10, 24-25.

¹¹⁹⁹ KEY B., *Rapport*, doc. 100, 1982, p. 19. ; AIGNER H., *Rapport fait au nom de la commission du contrôle budgétaire sur la nomination d'un membre de la Cour des comptes des Communautés européennes* (doc. I-1125/82), doc. 1125, 1982, p. 7

¹²⁰⁰ AIGNER H., *Rapport*, doc. 790, 1983, p. 5.

¹²⁰¹ MICHEL V., *Rapport fait au nom de la commission du développement et de la coopération sur l'évolution des politiques communautaires de développement et le rôle du Parlement européen*, doc. 942, 1980, p. 6.

¹²⁰² COUSTÉ P.-B., *Rapport*, doc. 1309, 1982, p. 6.

¹²⁰³ IRMER U., *Rapport*, doc.118, 1984, p. 9.

rapports précis sur les activités particulières¹²⁰⁴. Ce qui montre que, basé sur les informations transférées par la BEI, le Parlement souhaite participer aux activités de la première.

Le Parlement s'intéresse également au CES. Suite à la déclaration de la conférence des chefs d'État ou de gouvernement en octobre 1972, les institutions des Communautés, y compris le Parlement, obtiennent le droit de poser les questions au CES qui a la fonction consultative. Depuis le milieu des années 70, le Parlement s'efforce ainsi de garder la coopération étroite avec le CES, notamment pour être informé de ses travaux. Constatant que la coopération entre le CES et le Parlement est mise en valeur en 1979 par le Comité des trois sages, le Parlement demande que « les parlementaires soient systématiquement informés des avis et études du Comité » sur les problèmes relevant de leur compétence¹²⁰⁵. De surcroît, il y propose l'intensification de la procédure des auditions de rapporteurs, la participation active des députés du Parlement aux initiatives extraordinaires du CES et l'institutionnalisation d'un programme annuel de contacts et de consultation des deux présidents du Parlement et du CES « afin d'accentuer leur collaboration réciproque »¹²⁰⁶. En 1981, le Parlement reconnaît les besoins en organigramme et en crédits du CES pour « un renforcement de la collaboration de l'Assemblée et de cet organe »¹²⁰⁷.

Le Parlement revendique également la possibilité de participer aux nouveaux projets dont la Fondation européenne. Lors de la discussion sur la création de cette fondation, regrettant l'absence de sa participation, contrairement à sa volonté exprimée à plusieurs reprises¹²⁰⁸, le Parlement espère, en 1983, avoir « la possibilité d'exercer un droit de contrôle et le pouvoir de donner des instructions à propos de la contribution de la Communauté à la Fondation »¹²⁰⁹, notamment sur la nomination des membres du Conseil de

¹²⁰⁴ DIMITRIADIS Chrysanthos, *Rapport fait au nom de la commission du contrôle budgétaire sur les aspects de la gestion des aides au développement de la Communauté par la Banque européenne d'investissement intéressant le contrôle budgétaire*, doc. 95, 1985, p. 6.

¹²⁰⁵ JOCE, n° C 234, le 14 septembre 1981, p. 60-62.

¹²⁰⁶ *Ibid.*

¹²⁰⁷ ANSQUER V., *Rapport fait au nom de la commission des budgets sur l'Annexe I (Comité économique et social) de la Section II – Conseil – du projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1982*, doc. 657, 1981, p. 5.

¹²⁰⁸ SCHWENCKE Olaf, *Rapport fait au nom de la commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, de l'information et des sports sur la Fondation européenne*, doc. 757, 1983, p. 6.

¹²⁰⁹ BOCKLET R., *Rapport fait au nom de la commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, de l'information et des sports sur un programme des Communautés européennes visant à promouvoir les échanges de jeunes (programme d'échanges de jeunes des Communautés européennes)*, doc. 78, 1983, p. 9.

la Fondation européenne¹²¹⁰.

Toutes ces revendications d'avoir la possibilité de la participation ou de l'agrandir aux activités des autres institutions et des organes permettent au Parlement de mieux exercer une influence sur les questions pour lesquelles les traités n'attribuent pas la compétence de le faire. À travers la possibilité de poser les questions à ces institutions et ces organes ou au moins d'être informé des activités, le Parlement peut s'exprimer. Certes, de telles revendications demeurent très limitées. Mais, ce que le Parlement cherche à étendre la portée de son influence qui n'ont pas de pouvoir de décision comme le Conseil et la Commission manifeste et confirme la forte volonté du premier des pouvoirs et contrôles parlementaires effectifs et substantiels, non seulement dans les trois institutions, mais aussi dans les autres institutions et les autres organes.

¹²¹⁰ FAJARDIE Roger, *Rapport fait au nom de la commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, de l'information et des sports sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil (doc. C2-12/85 – COM (85) 116 final) relative à une décision établissant la procédure de nomination des membres du Conseil de la Fondation européenne à désigner par la Communauté*, doc. 47, 1985, p. 8.

Conclusion de la Partie deuxième

Les pouvoirs budgétaires et de contrôle pour soutenir les revendications du Parlement plus puissant

Les efforts pour réaliser le rêve d'un véritable Parlement dans les CE sont menés par plusieurs façons. La procédure de consultation par laquelle le Parlement est capable de s'exprimer est un moyen efficace de présenter ses opinions devant les autres institutions. Surtout, dans les domaines non budgétaires, ce pouvoir demeure longtemps purement consultatif, ainsi une simple formalité.

Alors, quel était le rôle des pouvoirs budgétaires ? Apportent-ils une contribution au développement et au renforcement des pouvoirs du Parlement ? En apparence, ils peuvent donner une impression qu'ils n'ont pas de rapports directs avec l'évolution des pouvoirs des autres domaines puisque les questions hors budgets et les budgets sont manifestement séparées. Mais, l'observation et l'analyse plus près des revendications du Parlement en la matière donnent une autre vision. Tout au long des années, les commissions des budgets et du contrôle budgétaire présentent les résolutions de plus en plus nombreuses. Les résolutions établies par ces commissions qui sont environ de 15% à 20% des résolutions totales de chaque année ne cessent pas d'augmenter et sont les plus nombreuses au début des années 80 (graphique 27). Il en va de même pour les revendications du renforcement des pouvoirs budgétaires.

D'abord, le bon fonctionnement des pouvoirs budgétaires, surtout bien s'informer des états prévisionnels, du projet de budget et des dépenses des autres institutions, est réclamé par le Parlement. Incitées par les réformes budgétaires des années 70 et la discussion sur le projet de l'AUE, ces revendications se multiplient dans les années 70 et 80 (graphique 30). Le problème du manque de temps pour préparer un avis fait aussi l'objet de critique. La première cause étant la transmission tardive de la demande d'un avis parlementaire par le Conseil, le Parlement demande l'amélioration, ce qui est progressivement accepté par le Conseil et ce qui apporte la baisse du mécontentement. Être consulté conformément aux traités constitue une revendication essentielle. Or, ces demandes montrent l'évolution différente de celles des autres revendications puisqu'elles sont les plus nombreuses à la fin des années 60 et demeurent depuis lors moins nombreuses (graphique 31). Ce qui signifie

que la consultation obligatoire dans le domaine budgétaire est mise en place dans les Communautés et que, pour cette raison, le Parlement n'a pas besoin de répéter les mêmes revendications.

Basé sur les revendications du bon fonctionnement des pouvoirs existants, le Parlement se met à réclamer les pouvoirs budgétaires avec les effets substantiels. Les revendications du renforcement des pouvoirs budgétaires deviennent les plus nombreuses dans les années 70 et 80, autour des réformes budgétaires (graphique 32). Souhaitant mener « toutes les mesures utiles afin qu'il puisse exercer un véritable contrôle parlementaire sur les budgets et leur exécution »¹²¹¹, le Parlement veut « sortir graduellement » « du rôle d'organe consultatif qui a été le sien jusqu'ici » pour « l'élargissement de ces compétences » qui « devrait conférer progressivement au Parlement des attributions analogues à celles des parlements nationaux »¹²¹².

Au sein du Parlement, la création des ressources propres des Communautés et du nouveau contrôle parlementaire et le renforcement de ses pouvoirs budgétaires sont revendiqués. Est soutenu par plusieurs députés l'« enchaînement logique » entre les ressources propres et l'accroissement des pouvoirs en la matière, c'est-à-dire que pour le renforcement des pouvoirs budgétaires il faut créer dans le bref délai les ressources propres et que pour la création des ressources propres il faut renforcer les pouvoirs budgétaires pour le meilleur contrôle. Lors de l'entrée en vigueur du traité de fusion, le Parlement s'efforce de saisir cette occasion pour renforcer ses pouvoirs budgétaires, ce qui pourrait compenser la perte du contrôle budgétaire sur la Haute Autorité. Enfin, ces revendications n'aboutissent pas à cause de la crise de la chaise vide en 1965, mais elles servent néanmoins d'une base des revendications des réformes budgétaires des années 70.

Depuis lors, les deux questions, les ressources propres des Communautés et le renforcement des pouvoirs budgétaires, deviennent les buts de la plupart des revendications en matière budgétaire. En 1969, l'année où la relance de l'intégration européenne est en discussion, le Parlement essaie de se faire entendre jusqu'au dernier moment. Les figures importantes comme G. Spénale, H. Aigner et H. Furler s'y engagent. G. Spénale met l'accent sur l'importance entre le nouvel équilibre des attributions institutionnelles par la

¹²¹¹ MARGULIES R., *Rapport*, doc. 61, 1958, p. 4.

¹²¹² FURLER H., *Rapport*, doc. 31, 1963, p. 5.

création de l'autonomie financière des Communautés¹²¹³ et l'attribution du pouvoir de décharge sur l'exécution du budget des Communautés au Parlement¹²¹⁴, et le progrès significatif de la démocratie parlementaire au sein des Communautés¹²¹⁵. H. Furler souligne l'« étroite connexité existant entre la création de ressources propres pour la Communauté et la nécessité d'un contrôle démocratique de ces moyens budgétaires »¹²¹⁶ et H. Aigner « sa vocation à exercer un véritable contrôle politique »¹²¹⁷. Initié par G. Pompidou et W. Brandt, et soutenu par les réactions positives du Conseil de ministres et de la Commission, la décision du Conseil pour les ressources propres¹²¹⁸ et le traité de Luxembourg pour la modification de certaines dispositions budgétaires dont le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement¹²¹⁹ sont signés les 21 et 22 avril 1970. Désormais, sur le projet de budget, le Parlement dispose d'un droit d'adopter les amendements ou proposer les modifications au projet de budget présenté par le Conseil et, en plus, il partage le pouvoir de décharge avec le Conseil.

La réforme complémentaire étant prévue, le Parlement presse la Commission et le Conseil afin de poursuivre une réforme supplémentaire des ressources propres et des pouvoirs budgétaires. Pour sa « véritable participation »¹²²⁰, le Parlement demande l'instauration du « pouvoir de codécision » sur les actes à incidence financière et la création de l'« authentique contrôle » des ressources propres et des dépenses¹²²¹. Suite aux discussions entre les institutions, le traité du 22 juillet 1975 est entré en vigueur. Apprécié par le Parlement que ce traité offre « une base solide pour ses futurs travaux dans le domaine budgétaire et financier »¹²²², le traité de 1975 confirme un pouvoir d'amender et d'éventuellement rejeter le projet de budget présenté par le Conseil. Ce qui est significatif est le fait que le Parlement dispose désormais tout seul du droit de donner décharge et du droit de faire le dernier mot sur les DNO. Pourtant, il y a une déception parce que le pouvoir de codécision sur l'adoption du budget communautaire n'est pas mis en place¹²²³.

¹²¹³ SPÉNALE G., *Rapport*, doc. 226, 1969, p. 5.

¹²¹⁴ SPÉNALE G., *Rapport*, doc. 225, 1969, p. 3-4.

¹²¹⁵ SPÉNALE G., *Rapport*, doc. 174, 1969, p. 3-5.

¹²¹⁶ FURLER H., *Rapport*, doc. 102, 1969, p. 3, 6-7.

¹²¹⁷ AIGNER H., *Rapport*, doc. 160, 1969, p. 3, 10.

¹²¹⁸ Conseil de ministres, « Décision », p. 19-22.

¹²¹⁹ *JOCE*, n° L 2, le 2 janvier 1971, p. 1-11.

¹²²⁰ SPÉNALE G., *Rapport*, doc. 483, 1974, p. 5-7.

¹²²¹ ROSSI A., *Rapport*, doc. 73, 1974, p. 7. ; GIRAUDO G., *Rapport*, doc. 367, 1974, p. 6.

¹²²² BANGEMANN M., *Rapport*, doc. 400, 1978, p. 5.

¹²²³ COINTAT M., *Rapport*, doc. 361, 1975, p. 8, 14-15. ; AIGNER H., *Rapport*, doc. 364, 1975, p. 5-6.

Depuis lors, les revendications du renforcement des pouvoirs budgétaires deviennent plus concrètes. Pour « un meilleur équilibre politique »¹²²⁴, le Parlement exige que le pouvoir de rejeter le projet de budget en bloc¹²²⁵ et le pouvoir de contrôle budgétaire sur les ressources et les dépenses doivent être appartenus au Parlement « de manière permanente et a posteriori »¹²²⁶. Et, même une révision ultérieure des traités¹²²⁷ comme une réforme supplémentaire et fondamentale¹²²⁸ est revendiquée. Or, se heurtant à l'opposition du Conseil et à l'hésitation de la Commission, le Parlement, d'une part, brandit son pouvoir de rejeter le projet de budget, et le met en exécution à plusieurs reprises afin d'exercer une influence sur les autres institutions et, d'autre part, sollicite à la Commission de soutenir ses demandes. Lors de la discussion sur le projet de l'AUE, le Parlement souhaite obtenir l'accroissement de ses pouvoirs budgétaires, ce qui n'est cependant pas aboutit.

La mise en place de son pouvoir sur les DNO, du pouvoir de décharge et de la procédure de concertation fait l'objet principal des conflits entre le Parlement et le Conseil. Exhortant le Parlement de souhaiter avoir les pouvoirs renforcés, ces nouveaux pouvoirs servent ainsi d'un moyen de ses revendications. Notamment, les demandes du Parlement de l'ouverture de la procédure de concertation au Conseil prouvent sa volonté de résoudre le désaccord entre les deux institutions (graphique 33) et la répartition de ses demandes concernées dans les commissions parlementaire la confirme (tableau 11). Cette tension interinstitutionnelle est atténuée par l'entrée en vigueur de l'AUE, surtout par l'instauration des nouveaux pouvoirs du Parlement.

Or, ces revendications du renforcement des pouvoirs budgétaires ne concernent pas que les pouvoirs budgétaires renforcés, mais visent également à l'autre objectif : l'accroissement des pouvoirs législatifs. À travers les pouvoirs budgétaires plus susceptibles d'être renforcés dans le proche avenir que les pouvoirs législatifs, le Parlement « pourra profiter du débat budgétaire pour manifester son désaccord avec une politique élaborée sans son assentiment », pour quoi « le pouvoir budgétaire est intuitivement perçu comme un levier qui permettra d'instaurer progressivement une participation importante du Parlement

¹²²⁴ SHAW M., *Rapport*, doc. 341, 1977, p. 6.

¹²²⁵ AIGNER H., *Rapport*, doc. 165, 1977, p. 19.

¹²²⁶ COINTAT M., *Rapport*, doc. 143, 1976, p. 5.

¹²²⁷ BRUCE OF DONINGTON, *Rapport*, doc. 363, 1976, p. 6, 30.

¹²²⁸ DANKERT P., *Rapport*, doc. 373, 1980, p. 6.

au processus législatif dans la Communauté »¹²²⁹ ou un moyen efficace de réaliser « un contrôle démocratique des activités des trois organes »¹²³⁰. C'est ainsi que l'accroissement des pouvoirs budgétaires consiste, espère-le Parlement, à octroyer enfin le pouvoir législatif¹²³¹ ou à aboutir au « transfert de pouvoirs législatifs au Parlement »¹²³². Et, ces revendications sont confirmées par le fait que le premier effet de la procédure de concertation est la fonction législative du Parlement dans « un mécanisme subtil qui permet de lier institutionnellement les pouvoirs budgétaires accrus du Parlement européen et ses compétences législatives encore limitées »¹²³³.

« le Parlement Européenne répond à l'exigence d'un contrôle démocratique des activités des trois organes d'exécutions des Communautés »¹²³⁴.

Ces revendications de construire le lien entre les pouvoirs budgétaires et les pouvoirs législatifs¹²³⁵ sont constatées. Étant donné que « tout budget est la projection, en termes financiers, d'une politique », c'est-à-dire que « c'est l'expression comptable d'une politique »¹²³⁶, les pouvoirs budgétaires du Parlement « n'auront de réalité durable que si des pouvoirs législatifs lui sont aussi données », en plus « ce qui imposera son élection au suffrage direct »¹²³⁷. Suite aux réformes budgétaires des années 70, le Parlement assiste au déséquilibre entre les pouvoirs budgétaires et les pouvoirs législatifs puisqu'il dispose, même partiellement, des pouvoirs budgétaires effectifs tandis que ses pouvoirs législatifs n'étaient pas modifiés et demeurent consultatifs. Le considérant comme « des tensions » avec le Conseil qui n'est pas d'accord, le Parlement exige que, afin que « l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen, fruit d'une décision politique, prenne véritablement effet », « les deux domaines, pouvoir budgétaire et pouvoir réglementaire, doivent être étroitement liés » et qu'au cours d'une période transitoire, « il est possible d'y

¹²²⁹ JACQUÉ J.-P., *art. cit.*, p. 230.

¹²³⁰ DEHOUSSE J.-M., *op. cit.*, p. 155.

¹²³¹ QUINTY D. et JOLY G., *art. cit.*, p. 399.

¹²³² FLESCHE C., *Rapport*, doc. 58, 1970, p. 4.

¹²³³ QUINTY D. et JOLY G., *art. cit.*, p. 399.

¹²³⁴ DEHOUSSE J.-M., *op. cit.*, p. 155.

¹²³⁵ JACQUÉ J.-P., ROLAND B., CONSTANTINESCO V. et NICKEL Dietmar, *op. cit.*, p. 150-156.

¹²³⁶ CARCATERRA A., *Rapport*, doc. 102, 1964, p. 2.

¹²³⁷ Parlement européen, *Les ressources propres aux Communautés européennes et les pouvoirs budgétaires du Parlement européen : Recueil de document*, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, octobre 1971, p. 25.

parvenir en appliquant pleinement la procédure de concertation »¹²³⁸. G. Spénale réclame qu'il soit « absolument nécessaire qu'il puisse disposer de pouvoirs législatifs dans le cadre communautaire »¹²³⁹. Et, dans les années 80, le Parlement utilise les pouvoirs budgétaires afin de « susciter la mise en œuvre des politiques communautaires », exigeant que « le budget » constitue « une base légale suffisante pour mener une action »¹²⁴⁰.

S'appuyant sur ses pouvoirs budgétaires renforcés, le Parlement est allé à justifier son pouvoir de participer aux plusieurs questions, y compris les questions sur lesquelles il n'est pas obligatoirement consulté conformément aux traités. Le Parlement revendique le renforcement de son pouvoir, par exemple, sur les accords avec les pays tiers à condition que ces accords commerciaux ou les accords de coopération aillent avoir l'impact financier sur les Communautés¹²⁴¹, sur les activités du Fond européen de développement tant qu'il doit être financé par le budget de la Communauté¹²⁴², et sur l'établissement de la PAC pour la raison que le Parlement est le « cogestionnaires de cette politique » et « l'un des organes de l'autorité budgétaire »¹²⁴³.

Néanmoins, étant donné que « l'exercice d'un pouvoir budgétaire ne peut permettre d'acquérir un véritable pouvoir législatif »¹²⁴⁴, cet avis du Parlement n'est pas toujours partagé par les autres institutions. Le Conseil est hésitant car il est d'avis que le budget est la tradition financière de décisions arrêtées antérieurement et ne veut pas ainsi laisser les pouvoirs législatifs au Parlement car le budgétaire ne saurait dessaisir le législatif¹²⁴⁵. En revanche, le comité des trois sages admet en 1979 que la déclaration commune qui instaure la procédure de concertation « reconnaît en fait le lien logique qui existe entre les pouvoirs budgétaires et législatifs dans le domaine des dépenses non obligatoires » et que le Parlement doit avoir un pouvoir de s'exprimer sur les actes qui sont à l'origine des

¹²³⁸ BANGEMANN M., *Rapport*, doc. 3, 1978, p. 17-18.

¹²³⁹ SPÉNALE G., *Rapport*, doc. 42, 1970, p. 4.

¹²⁴⁰ COSTA O., *op. cit.*, p. 140.

¹²⁴¹ PINTAT J.-F., *Rapport*, doc. 307, 1976, p. 18. ; JOZEAU-MARIGNÉ L., *Rapport fait au nom de la commission juridique sur la position des Communautés européennes en droit international public*, doc. 567, 1977, p. 38. ; DE CLERCQ P. L., *Rapport*, doc. 408, 1978, p. 6.

¹²⁴² BROEKSZ Jan, *Rapport fait au nom de la commission du développement et de la coopération sur les négociations en vue du renouvellement de la Convention de Lomé*, doc. 487, 1978, p. 7. ; BANGEMANN Martin, *Rapport*, doc. 203, 1978, p. 16-18.

¹²⁴³ PLUMB Henry, *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur les améliorations pouvant être apportées à la politique agricole commune*, doc. 250, 1981, p. 16.

¹²⁴⁴ STRASSER D., *op. cit.*, p. 32.

¹²⁴⁵ B. Paulin, « Les pouvoirs de gestion de la Commission », dans KOVAR R. (ed.), *op. cit.*

dépenses¹²⁴⁶. De surcroît, G. Vedel, rapporteur du rapport Vedel, estime que les pouvoirs budgétaires du Parlement ne soient qu'un moyen indirect et faible d'influence¹²⁴⁷.

Là, la démocratie et l'élection au suffrage universel direct donnent au Parlement les raisons d'agir en ce sens, ce qui est revendiqué déjà le lendemain de sa création¹²⁴⁸. Le Parlement met l'accent sur le fait que « plus le Parlement acquiert de pouvoirs, plus grande est la pression exercée en vue de parvenir à la légitimité que confèrent des élections directes », « moyen d'obtenir en fin de compte un renforcement des pouvoirs du Parlement », et que « plus les élections directes auront lieu tôt, plus sera fort l'argument en faveur de l'octroi de pouvoirs élargis »¹²⁴⁹. C'est la raison pour laquelle le Parlement insiste pour qu'il ne puisse pas avoir les pouvoirs législatifs et financiers faute de représentativité qui pourrait être réalisée par l'élection au suffrage universel direct¹²⁵⁰.

Afin de soutenir ses revendications de l'accroissement des pouvoirs législatifs et budgétaires, le Parlement cherche les autres possibilités dans son pouvoir de contrôle sur les autres institutions. Le premier pouvoir qu'il saisit pour cet objectif est le pouvoir de contrôle sur l'organe exécutif à travers la motion de censure. Déjà attribué à l'Assemblée commune de la CECA, ce pouvoir équivalent à celui des parlements nationaux est légèrement amélioré par les traités de Rome, notamment à l'égard du motif et du moment de déposer la motion de censure. Depuis lors, quatre motions de censure sont déposées de 1957 à 1986. Ce qui est intéressant est le fait que l'intention de ces motions de 1972, de 1976 et de 1977 ne réside pas en effet dans le contrôle sur la Commission. Mais, en pratique, le Parlement souhaite accroître ses pouvoirs législatifs et budgétaires ou intensifier son influence dans la procédure décisionnelle des Communautés, faisant pression sur la Commission pour faire accepter ses avis.

C'est dans le même sens que le Parlement s'efforce d'avoir de l'emprise sur le Conseil de ministres. Vu que c'est le Conseil qui prend le dernier mot alors que le Parlement n'a

¹²⁴⁶ Rapport de trois sages, p. 64.

¹²⁴⁷ Rapport Vedel.

¹²⁴⁸ BATTISTA, DEHOUSSE, FAURE, SCHUIJET et METZGER, *Rapport*, doc. 22, 1960. ; *JOCE*, 37, le 2 juin 1960, p. 820-821. ; *JOCE*, 49, le 27 juillet 1960, p. 1052. Sur les attitudes des États membres de la CEE et de la CEEA, voir Assemblée Parlementaire Européenne, *Cahiers mensuels de documentation européenne*, Direction de la documentation parlementaire et de l'information, novembre 1959, p. 3-5. ; Assemblée parlementaire européenne, *Cahiers mensuels de documentation européenne*, Janvier 1960, p. 2-11, 33-36.

¹²⁴⁹ PATIJN S., *Rapport*, doc. 368, 1974, p. 53.

¹²⁵⁰ Parlement européen, *Les ressources propres aux Communautés européennes et les pouvoirs budgétaires du Parlement européen : Recueil de document, op. cit.*, p. 18-19.

aucun pouvoir de contrôle sur le premier, le dernier se rend compte de la nécessité de les renforcer. Ses revendications sont formulées depuis le début des années 60 et sont réitérées tout au long des années. La demande principale est de ne pas s'écarter de ses avis. L'absence de la sanction vis-à-vis du Conseil conduit le Parlement de chercher l'autre possibilité, par exemple, d'une part, le contrôle politique pour lequel le Parlement pourrait utiliser l'effet suspensif de la procédure de consultation obligatoire et, d'autre part, le dialogue interinstitutionnel entre le Parlement et le Conseil. Bien évidemment, on ne peut pas nier le fait que le Conseil accepte une partie des exigences du Parlement, mais c'est aussi vrai qu'il rechigne à accepter la plupart des demandes parlementaires.

Dans ce contexte, les pouvoirs de poser les questions écrites et orales au Conseil et à la Commission servent au Parlement un moyen qui complète l'exercice d'une influence sur les autres institutions. Certes, les questions écrites, les questions orales sans ou avec débat et l'heure des questions ne peuvent pas obliger les autres institutions de suivre les avis parlementaires. Mais la croissance du nombre des questions, surtout des questions écrites destinées à la Commission, montre que le Parlement prend de plus en plus souvent les questions comme un moyen de faire la communication interinstitutionnelle, de passer ses avis aux autres institutions et enfin d'exercer une influence, toutefois limitée.

La possibilité d'exercer une influence sur les autres institutions que le Conseil de ministres et la Commission est également cherchée. Le Parlement souhaite avoir la coopération étroite avec le Conseil européen à travers le dialogue interinstitutionnel au cours duquel il peut poser les questions au président du Conseil européen. Vis-à-vis de la Cour des comptes, le Parlement dispose du pouvoir d'être consulté. En plus de cela, il exige que son approbation soit obligatoire pour la décision de la Cour des comptes. Revendiquant son pouvoir d'un contrôle démocratique sur les Communautés, le Parlement demande le dialogue plus étroit et suivi, les rencontres régulières et la transmission d'informations complète et supplémentaire¹²⁵¹. Envers le CES, le Parlement exige le droit de poser les questions et l'obtient en 1972. La coopération plus rapprochée et le transfert d'informations des avis et études du Comité sont aussi revendiqués. La nécessité d'exercer un contrôle sur les autres institutions est tardivement suscitée que les autres revendications en matière des pouvoirs législatifs et budgétaire, c'est-à-dire autour de l'élection au suffrage universel

¹²⁵¹ DIMITRIADIS C., *Rapport*, doc. 95, 1985, p. 6.

direct.

CONCLUSION

*« L'Europe aurait la meilleure organisation possible,
si toutes les nations qu'elle renferme,
étant gouvernées chacune par un parlement,
reconnaissaient la suprématie d'un parlement général
placé au sein de tous les gouvernements nationaux
et investi du pouvoir de juger leurs différens ».*

-Claude-Henri de Saint-Simon
-De la réorganisation de la société européenne (1814)

L'Assemblée parlementaire européenne, qui va donner le jour au Parlement européen, était une Assemblée internationale unique qui décide dans les procédures décisionnelles, celles-ci étant considérées jusque-là comme appartenant à l'apanage des parlements nationaux. Dans la suite, il faut au Parlement européen d'aujourd'hui renvoyer, de sa volonté et de ses efforts, à toutes les voies politiques et institutionnelles pour prendre forme s'inscrivant en derniers jours du long processus historique de l'idée d'« une Europe unie » du Moyen âge à l'après-guerre. L'aspiration à la paix, en conjonction avec le rétablissement économique soutenu d'une part par des aides financières des États-Unis, a constitué un des arguments pour l'intégration européenne. Là, quelques idées comme celle d'« États-Unis d'Europe » se fait voir concrétisées parmi les fédéralistes, qui se mettent, comme principaux concepteurs de cette idée, à organiser les congrès internationaux.

D'où l'instauration de nouvelles organisations européennes, dont le Conseil de l'Europe. L'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe a apporté, peut-on dire, une contribution considérable à l'APE de la CEE et de la CEEA, dans le sens où elle lui sert de base d'une partie de structure. Ensuite, l'Assemblée commune de la CECA a disposé d'un pouvoir de contrôle sur l'organe exécutif à travers la motion de censure et de la possibilité d'élire les membres de l'Assemblée par l'élection au suffrage universel direct. Elle est habilitée à présenter ses avis soit à sa propre initiative, soit à la demande du Conseil, procédure qui est semblable à la procédure de consultation de l'Assemblée de la CEE et de la CEEA.

En dépit de cette évolution interinstitutionnelle, en quelque sorte linéaire, une nouvelle Assemblée, créée en 1957 et qui sera nommée Parlement européen quatre ans plus tard, attribuée les pouvoirs relativement renforcés par rapport à ceux de l'Assemblée de la CECA, n'occupe néanmoins qu'une place secondaire dans les CE, ce qui cause une grande déception aux parlementaires. Depuis se succèdent sans cesse les contestations contre l'affaiblissement des pouvoirs, qui ne portent plus qu'un sens symbolique, et les revendications du renforcement des pouvoirs existants et de la reconnaissance des nouvelles attributions. Tout cela traduit en effet la vocation politique des parlementaires, qui consiste à ancrer le Parlement dans le régime politique de la Communauté européenne et, à en parler autrement, à « faire progresser pas à pas l'unification européenne »¹²⁵².

¹²⁵² THORN G., *Rapport établi en exécution de la résolution du Parlement européen du 22 mars 1965 sur le Treizième Rapport général d'activité de la CECA et sur le rapport politique de la Haute Autorité de la*

De l'autre côté, il est à noter qu'une Europe plus intégrée pourrait se réaliser, pensaient les fondateurs des Communautés, à partir des principes politiques qui se sont développés jusqu'alors dans la limite des institutions politiques nationales, principes de l'État de droit, comme celui de la séparation des pouvoirs, mettant l'accent, pour garantir le fonctionnement de l'idée de la démocratie, sur le rôle du parlement national à cinq fonctions : élection, expression, initiative, contrôle et, enfin, législation¹²⁵³. C'est là que l'on revient à l'une des questions soulevées au début de cette présente recherche : quels sont les rapports entre, d'un côté, les principes politiques et les attributions du parlement au niveau national et, de l'autre, l'évolution du Parlement au niveau de l'Europe ?

Faire prévaloir ces principes politiques et faire ainsi attribuer les fonctions concernées au Parlement, à la fois le but final et les moyens de le gagner, ce n'est pas possible sans rendre l'institution plus pesante dans la scène du politique européen. Il n'en reste donc qu'à justifier, par les allocutions de J. Monnet dès le premier jour de la première session parlementaire (septembre 1952)¹²⁵⁴ et, de suite, par les maintes fois de reprise de ses arguments par bien des membres du Parlement, la place qu'il devrait prendre à côté des autres organismes institutionnels.

L'idée de la démocratie, en particulier, va rester un des piliers idéologiques sur lesquels se bâtit le Parlement. C'est dans ce sens-là que l'élection des députés européens au suffrage universel et direct est considérée comme l'issue par laquelle le Parlement, « gardien de la démocratie »¹²⁵⁵, pourrait sortir de l'impasse où il se trouve malgré lui. Le suffrage direct est donc considéré pour le Parlement, depuis sa création, comme un raccourci infaillible pour arriver à l'accroissement des pouvoirs législatif et budgétaire effectuant le contrôle parlementaire pour l'idée de la démocratie. De plus, c'est à travers le suffrage direct que le Parlement, représentant des citoyens des Communautés¹²⁵⁶, peut se justifier à propos de sa légitimité devant les citoyens européens, pensaient les premiers membres du Parlement. La légitimité démocratique, une fois acquise, permettra au Parlement d'exiger envers l'exécutif de l'Europe que le processus de décision de la Communauté, qui est censé

CECA, doc. 58, 1965, p. 40.

¹²⁵³ BAGEHOT Walter, *op. cit.*, p. 117-119.

¹²⁵⁴ *Allocutions prononcées par M. Jean Monnet*, septembre 1952, p. 17-30.

¹²⁵⁵ OELE A., *Rapport*, doc. 97, 1966, p. 39.

¹²⁵⁶ WEBER Beate, *Rapport fait au nom de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la protection des consommateurs sur l'année européenne de l'environnement 1987*, doc. 205, 1985, p. 10.

« soumis sans équivoque au contrôle démocratique »¹²⁵⁷, soit encore « transparent » et que, pour l'avenir, ses compétences soient élargies « en particulier par l'attribution de certains pouvoirs dans le processus législatif communautaire »¹²⁵⁸. C'est en effet ce qui s'est passé au Parlement après la mise en place de l'élection au suffrage universel direct : « après l'élection directe, la volonté du Parlement de se servir du suffrage universel, dit P. Soldatos, pour l'acquisition de nouveaux pouvoirs est nette »¹²⁵⁹.

Or, le Parlement, sans parler des autres institutions européennes, sait bien que « ce pouvoir démocratique ne saurait s'épanouir que s'il s'instaure une franche collaboration entre les trois institutions »¹²⁶⁰. Il ne retarde donc pas à demander aux autres institutions européennes, qui mettent souvent en cause le rôle du Parlement pour la démocratie, de s'engager à se montrer collaboratives et plus motivées pour la mise en place de l'élection au suffrage universel direct¹²⁶¹. C'est ainsi que le Parlement arrive à dénoncer, d'un ton virulent, l'attitude du Conseil qui sous-estime sa légitimité démocratique¹²⁶². La Commission, alors qu'elle se considère comme « une tribune publique unique » pour les citoyens européens et qu'elle a besoin, face à l'exercice de l'autorité forte de la Commission, du soutien, en quelque sorte, de la part du Parlement, se différencie du Conseil, en ce qu'elle se montre, en général, favorable au renforcement des compétences du Parlement. Elle admet en effet qu'« il est essentiel que le rôle du Parlement européen soit renforcé » et que « tout renforcement de la position du Parlement élargit la base démocratique de la Communauté »¹²⁶³.

Le premier moyen que le Parlement peut prendre quand il veut remédier à l'absence,

¹²⁵⁷ BANGEMANN M., *Rapport*, doc. 400, 1978, p. 13.

¹²⁵⁸ ANTONIOZZI D., *Rapport*, doc. 739, 1981, p. 31.

¹²⁵⁹ SOLDATOS P., 1989, *op. cit.*, p. 178. Ceci ne veut pas dire que les membres du Parlement faisaient toujours l'unanimité en faveur de cette position. Même à l'intérieur du Parlement, il y a une opposition à cette revendication. Par exemple, un député danois présente en 1981 un avis que « l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct ne doit pas s'accompagner du renforcement de ses pouvoirs et de son influence » (HÄNSCH K., *Rapport* doc. 216, 1981, p. 45). Cet avis exceptionnel était pour défendre les intérêts du *Folketing*, son parlement national. Pourtant, étant minoritaire, cette position politique est écartée. En bref, pour le Parlement, il faut mener une « véritable réforme de la Communauté dont les peuples ont besoin afin d'assurer leurs positions économique et politique dans le monde et de pouvoir répondre à leurs exigences en matière de croissance harmonieuse, de création d'emplois, de solidarité, de sécurité et de responsabilités internationales », mais dans « une procédure démocratique impliquant les représentants de ces peuples » (SPINELLI A, *Rapport*, doc. 199, 1985, p. 4-5).

¹²⁶⁰ Rapport Andriessen, §13.

¹²⁶¹ ALBERS W., *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales, de l'emploi et de l'éducation sur la prochaine Conférence tripartite de 1978*, doc. 326, 1978, p. 5.

¹²⁶² PERY Nicole, *Rapport fait au nom de la commission de l'agriculture sur la coordination des opérations d'inspection et de surveillance maritimes*, doc. 183, 1982, p. 14.

¹²⁶³ Commission européenne, *Bull CE*, Supplément 3/82, p. 6.

sinon à la lacune, de la démocratie dans l'ensemble des Communautés, c'est d'exploiter au maximum la procédure consultative aboutissant aux résolutions, car, en empruntant selon son besoin et selon les cas l'une des trois voies de la procédure¹²⁶⁴, le Parlement peut peser de son poids que l'on croit être légitime dans la scène politique européenne. Sans parler de la consultation facultative, les résolutions par la consultation obligatoire, bien que pouvant exercer une influence sur le sort des décisions du Conseil et de la Commission, ne sauraient plus concerner que certaines questions auxquelles des solutions politiques se sont déjà données dans les traités. C'est donc à travers les résolutions prises dans la délibération d'initiative que le Parlement peut peser de poids assez lourd au-delà de la portée limitée des consultations obligatoire et facultative (graphique 18). L'observation comparative sur l'évolution de la consultation obligatoire et de la délibération d'initiative nous montre qu'excepté la période de 1966 à 1980 où le Parlement donne la priorité à la consultation obligatoire, c'est en effet à la délibération d'initiative que se donne la priorité parlementaire pour la plupart des temps (graphique 16).

L'analyse des résolutions établies à partir de rapports montre que le Parlement s'efforce d'abord à combler la lacune des pouvoirs de consultation. Parmi plusieurs problèmes, l'absence des documents de base causée par la transmission retardée par le Conseil constituent un problème à la préparation des avis. Ces demandes d'être informé des documents nécessaires à temps qui se multiplient sans arrêt jouent un rôle important car les nouvelles informations transférées par le Conseil à la demande du Parlement suscitent une fois de plus l'intérêt du Parlement et donne un désir de faire une nouvelle résolution (graphique 9).

Il serait intéressant à noter que l'attitude passive du Conseil dans son engagement du respect du Parlement entraîne paradoxalement l'élargissement du champ d'application de la consultation. Passive, parce qu'il arrive parfois que le Conseil ne demande pas l'avis du Parlement même dans le cas où la nature de la question le mène à la consultation obligatoire et que le Conseil tarde à déposer sa demande de l'avis du Parlement, même s'il serait peut-être hâtif de parler de non-respect. Dans le premier cas, le Parlement se permet d'aller jusqu'à réclamer qu'il soit consulté même sur les questions qui ne sont pas

¹²⁶⁴ Ce sont (1) la consultation obligatoire avec la conformité des traités et la demande du Conseil, (2) la consultation facultative seulement avec la demande volontaire du Conseil et, enfin, (3) la délibération d'initiative sans conformité des traités, ni la demande du Conseil.

sujettes jusque-là à la consultation obligatoire, ce genre de revendications se multipliant à partir de la fin des années 60 (graphique 19). Dans le deuxième cas, le dépôt tardif de la demande ainsi que l'abus de la consultation d'urgence mettant le Parlement dans une situation où il est obligé de préparer son avis dans un temps très limité, cette pratique du Conseil, qui se fait de plus en plus souvent jusqu'en 1980 (graphique 21), fait l'objet de critiques de la part du Parlement.

Or, l'entrée en vigueur des traités de Rome fait dévoiler le talon d'Archille à l'égard du pouvoir de consultation. C'est qu'en fait, le Parlement manque de moyens juridiques de contraindre le Conseil à accepter les avis parlementaires, raison pour laquelle le Parlement a recours à des moyens politiques. Tout d'abord, il demande au Conseil et à la Commission d'accepter ses avis. Les demandes adressées au Conseil se multiplient progressivement, nous l'avons vu, alors que celles à la Commission augmentent brutalement, notamment à partir de la fin des années 70. Cela veut dire que la déception du Parlement sur le Conseil hésitant de prendre parti du premier conduit à faire les demandes pareilles à la Commission. La période des années 70 est cruciale, puisqu'encouragé par les réformes budgétaires et la mise en place de l'élection au suffrage universel direct, le Parlement a recours à une institution en dehors du régime du trivium : la Cour de justice. Il obtient en 1980 par l'affaire de Roquette Frères l'annulation de la décision du Conseil en raison de l'absence de la consultation du Parlement, ce qui met en relief la consultation obligatoire comme une procédure préalable et apporte une conséquence de la mise en place, conformément à ce qui est prévu dans les traités, de ces pouvoirs.¹²⁶⁵

En même temps que le champ d'application de la procédure consultative s'élargit sur les différentes questions (graphique 23), le Parlement revendique la reconsultation, c'est-à-dire la consultation supplémentaire suite à la première consultation, notamment dans la mesure où la Commission modifie sa proposition initiale sur laquelle le Parlement s'est déjà exprimé (graphique 25). Néanmoins, ces revendications ne se font pas de manière assez fréquente, ni ferme. Il en va de même pour les revendications de l'instauration des nouveaux pouvoirs, tels que l'avis conforme et la procédure de codécision, par lesquels le Parlement pourrait disposer des pouvoirs équivalents à ceux du Conseil. La fréquence de ce genre de réclamations demeure tout au long de la période très petite et très irrégulière (graphique 27).

¹²⁶⁵ Une autre affaire est ouverte en 1983, à la demande du Parlement, contre la carence du Conseil, ce qui est pourtant rejeté par la Cour de justice.

Toutefois, l'intérêt du Parlement éveillé dans les années 1960 et 1970 et l'attitude du Conseil, de la Commission et des États membres en faveur du Parlement mènent ces revendications à la discussion, à la concrétisation et enfin à la réalisation à travers la révision des traités.

En revanche, les revendications du renforcement du pouvoir de consultation sur les questions, au contraire des questions budgétaires, ne sont mises en place qu'avec l'entrée en vigueur de l'AUE. Ce pouvoir de consultation sur les questions non budgétaires reste pendant longtemps purement consultatif, la procédure en tombant ainsi parfois en simple formalité. C'est pourquoi le Parlement se met à s'efforcer de faire écouter les autres institutions à travers les pouvoirs qui n'ont pas en principe de rapports avec les compétences législatifs : les pouvoirs budgétaires et du contrôle budgétaire. D'ailleurs, il donne la prééminence, comme la remarque de S. Patijn (1974), aux politiques relatives à la structure et ses pouvoirs, tels que l'élection directe et les pouvoirs budgétaires, puisqu'il paraît plus probable que ces politiques soient acceptées.

Les résolutions relatives aux questions budgétaires se voient s'adopter, d'une part, pour renforcer et améliorer les pouvoirs du contrôle budgétaires et, d'autre part, pour appuyer les arguments pour le renforcement des pouvoirs dans les questions non budgétaires. La première optique a pour objet la mise à exécution des pouvoirs budgétaires conformément aux traités. Les pouvoirs d'être informé des états prévisionnels, du projet de budget et des dépenses attirent ainsi l'intérêt du Parlement. Étant donné que ce problème est causé par le transfert tarif de la demande d'un avis parlementaire par le Conseil ou la transmission de documents ou d'informations insuffisantes, le Parlement demande d'être informé à temps des informations indispensable pour préparer un avis. Cette position du Parlement est manifeste, comme nous l'avons vu, dans l'évolution croissante des revendications de cette nature jusqu'aux années 1980. Atteignant l'apogée à la fin des années 1960, les revendications dans cette direction allons se faire de manière moins fréquente, parce qu'elles sont enfin acceptées petit à petit par le Conseil et que la consultation obligatoire sur les questions budgétaires est relativement bien installée comme prévu par les traités, ce qui réduit le mécontentement et les revendications concernés (graphique 32).

Au surplus, le Parlement revendique, afin d'obtenir «un véritable contrôle

parlementaire sur les budgets et leur exécution »¹²⁶⁶, l'accroissement des pouvoirs budgétaires existants et également l'instauration des nouveaux pouvoirs budgétaires substantiels et effectifs. Ces revendications se font de manière la plus fréquente dans les années 1970, où les réformes budgétaires sont en cours, et dans la décennie suivante, où il y a la discussion sur le projet de l'AUE (graphique 33). C'est la raison pour laquelle le Parlement souligne qu'il faut « conférer progressivement au Parlement des attributions analogues à celles des parlements nationaux »¹²⁶⁷.

La signature du traité de fusion en 1965 marque dans l'histoire du Parlement un moment crucial. La fusion d'organes exécutifs a contraint le Parlement de renoncer à son contrôle budgétaire sur la Haute Autorité de la CECA, lequel il avait eu jusqu'alors à travers la Commission des présidents, dont est membre le président du Parlement. Afin de récompenser cette perte, le Parlement demande donc le renforcement de ses pouvoirs, mais en vain. Depuis lors, le Parlement met l'accent sur « l'enchaînement logique »¹²⁶⁸ entre les ressources propres et le renforcement des pouvoirs budgétaires, comme ce qui l'était entre les revendications du renforcement des pouvoirs sur les questions non budgétaires et l'introduction de l'élection au suffrage universel direct. En 1969, où la discussion sur le projet de la première réforme est en cours, le Parlement s'y engage de manière plus active. Les grandes figures, comme G. Spénale, H. Aigner et H. Furler, soulignent la nécessité absolue de créer l'autonomie financière des Communautés¹²⁶⁹, d'attribuer le pouvoir de décharge total au Parlement¹²⁷⁰ et de renforcer les pouvoirs budgétaires en vue d'avoir un progrès significatif de la démocratie¹²⁷¹, qui n'est possible qu'avec un « contrôle démocratique de ces moyens budgétaires »¹²⁷² et « un véritable contrôle politique »¹²⁷³. C'est en effet s'appuyant sur ces revendications, d'un côté, et sur l'accord entre le Conseil et la Commission et l'approbation des États membres, de l'autre, que le traité de Luxembourg est signé les 21 et 22 avril 1970. Le Parlement peut désormais adopter les amendements, sinon proposer les modifications au projet de budget présenté par le Conseil et, en plus, partager le pouvoir de décharge avec le Conseil.

¹²⁶⁶ MARGULIES R., *Rapport*, doc. 61, 1958, p. 4.

¹²⁶⁷ FURLER H., *Rapport*, doc. 102, 1969, p. 5.

¹²⁶⁸ SPÉNALE G., *Rapport*, doc. 174, 1969, p. 17.

¹²⁶⁹ SPÉNALE G., *Rapport*, doc. 226, 1969, p. 5.

¹²⁷⁰ SPÉNALE G., *Rapport*, doc. 225, 1969, p. 3-4.

¹²⁷¹ SPÉNALE G., *Rapport*, doc. 174, 1969, p. 3-5.

¹²⁷² FURLER H., *Rapport*, doc. 102, 1969, p. 3, 6-7.

¹²⁷³ AIGNER H., *Rapport*, doc. 160, 1969, p. 3, 10.

À l'occasion de réforme supplémentaire, le Parlement prétend sur l'instauration du « pouvoir de codécision » sur les actes à incidence financière et la création de l'« authentique contrôle » des ressources propres et des dépenses¹²⁷⁴ pour sa « véritable participation » aux décisions en matière budgétaire¹²⁷⁵. Le traité du 22 juillet 1975 attribue au Parlement non seulement les pouvoirs d'amender et de rejeter le projet de budget présenté par le Conseil, mais aussi les pouvoirs de donner décharge tout seul et de faire le dernier mot sur les DNO. Il est évident que cette réforme budgétaire lui donne « une base solide pour ses futurs travaux dans le domaine budgétaire et financier »¹²⁷⁶.

Une déception est manifeste parce que le pouvoir de codécision est exclu¹²⁷⁷. C'est la raison pour laquelle le pouvoir de rejeter le projet de budget en bloc¹²⁷⁸, le pouvoir de contrôle budgétaire sur les ressources et les dépenses, en outre une révision ultérieure des traités¹²⁷⁹ et une réforme supplémentaire et fondamentale¹²⁸⁰ sont réclamés par le Parlement pour « un meilleur équilibre politique »¹²⁸¹. Là, le pouvoir de rejeter le projet de budget lui sert ainsi d'un moyen efficace de contredire les projets de budget présentés par le Conseil et de résoudre les conflits entre les institutions, ce qui était les cas du rejet du budget de 1980 en 1979, du rejet du budget supplémentaire de 1982 en 1982, du rejet du budget de 1985 en 1984¹²⁸². En ce qui concerne les motifs des désaccords interinstitutionnels, le pouvoir sur les DNO, la procédure de concertation et le pouvoir de décharge constituent les causes principales. Notamment les demandes de l'ouverture de la concertation qui augmentent sans cesse attestent la volonté du Parlement de résoudre les désaccords avec le Conseil (graphique 33). La répartition de ses demandes concernées dans les commissions parlementaires de plus en plus diverses la confirme (tableau 11). Cependant, la tension interinstitutionnelle est plus ou moins atténuée par l'entrée en vigueur de l'AUE, surtout par l'instauration des nouveaux pouvoirs du Parlement.

Ici, il faut noter les apports de ces revendications formulées par les commissions budgétaires et du contrôle budgétaire à l'évolution des autres pouvoirs, surtout les pouvoirs

¹²⁷⁴ ROSSI A., *Rapport*, doc. 73, 1974, p. 7. ; GIRAUDO G., *Rapport*, doc. 367, 1974, p. 6.

¹²⁷⁵ SPÉNALE G., *Rapport*, doc. 483, 1974, p. 5-7.

¹²⁷⁶ BANGEMANN M., *Rapport*, doc. 400, 1978, p. 5.

¹²⁷⁷ COINTAT M., *Rapport*, doc. 361, 1975, p. 8, 14-15. ; AIGNER H., *Rapport*, doc. 364, 1975, p. 5-6.

¹²⁷⁸ AIGNER H., *Rapport*, doc. 165, 1977, p. 19.

¹²⁷⁹ BRUCE OF DONINGTON, *Rapport*, doc. 363, 1976, p. 6, 30.

¹²⁸⁰ DANKERT P., *Rapport*, doc. 373, 1980, p. 6.

¹²⁸¹ SHAW M., *Rapport*, doc. 341, 1977, p. 6.

¹²⁸² Parlement européen, *Une assemblée en pleine évolution : 1952-1988: 36 ans, op. cit.*, p. 312.

législatifs. Vu que les pouvoirs budgétaires sont plus susceptibles d'être renforcés que les pouvoirs législatifs, le Parlement a souhaité que le débat sur les questions budgétaires puisse manifester son désaccord sur une politique élaborée sans son assentiment et que le pouvoir budgétaire soit intuitivement perçu comme un levier, ce qui lui permettra progressivement une participation importante au processus législatif dans les Communautés¹²⁸³. En tant que moyen efficace de réaliser « un contrôle démocratique des activités des trois organes »¹²⁸⁴, les pouvoirs budgétaires renforcés consistent à octroyer les pouvoirs législatifs¹²⁸⁵ ou à aboutir au « transfert de pouvoirs législatifs au Parlement »¹²⁸⁶, ce qui est « absolument nécessaire » au Parlement¹²⁸⁷. Là, la procédure de concertation peut jouer un rôle essentiel, en tant que « mécanisme subtil qui permet de lier institutionnellement les pouvoirs budgétaires accrus du Parlement européen et ses compétences législatives encore limitées »¹²⁸⁸. C'est la raison pour laquelle le Parlement demande le renforcement de ses pouvoirs sur les questions sur lesquelles, conformément aux traités existants, il n'est pas obligatoirement consulté, par exemple les accords avec les pays tiers¹²⁸⁹, les activités du Fond européen de développement¹²⁹⁰, et la PAC. La raison de ses exigences réside dans sa position particulière en tant que cogestionnaires de la politique et « un des organes de l'autorité budgétaire »¹²⁹¹.

Vis-à-vis du lien logique entre les pouvoirs budgétaires et législatifs, ce qui est à maintes fois réclamé par le Parlement, le Conseil de ministres hésite à l'admettre puisque le pouvoir budgétaire ne saurait, à ses yeux, dessaisir le législatif¹²⁹². Quant au Conseil européen qui charge un comité de la préparation d'un rapport, le comité des trois sages reconnaît dans ce rapport « le lien logique qui existe entre les pouvoirs budgétaires et législatifs », mais uniquement pour certaines questions, plus précisément les questions

¹²⁸³ JACQUÉ J.-P., *art. cit.*, p. 230.

¹²⁸⁴ DEHOUSSE J.-M., *op. cit.*, p. 155.

¹²⁸⁵ QUINTY D. et JOLY G., *art. cit.*, p. 399.

¹²⁸⁶ FLESCHE C., *Rapport*, doc. 58, 1970, p. 4.

¹²⁸⁷ SPÉNALE G., *Rapport*, doc. 42, 1970, p. 4.

¹²⁸⁸ QUINTY D. et JOLY G., *art. cit.*, p. 399.

¹²⁸⁹ PINTAT J.-F., *Rapport*, doc. 307, 1976, p. 18. ; JOZEAU-MARIGNÉ L., *Rapport*, doc. 567, 1977, p. 38. ; DE CLERCQ P. L., *Rapport*, doc. 408, 1978, p. 6.

¹²⁹⁰ BROEKESZ Jan, *Rapport*, doc. 487, 1978, p. 7. ; BANGEMENN Martin, *Rapport*, doc. 203, 1978, p. 16-18.

¹²⁹¹ PLUMB H., *Rapport*, doc. 250, 1981, p. 16.

¹²⁹² PAULIN B., *art. cit.*

relatives aux DNO¹²⁹³. En ce qui concerne la Commission, G. Vedel met l'accent sur le fait que les pouvoirs budgétaires du Parlement ne sont qu'un moyen indirect et faible d'influence sur les procédures décisionnelles¹²⁹⁴. Les revendications de la relation entre les pouvoirs budgétaires et législatifs ne sont alors acceptées que lors de l'introduction de l'AUE où les premiers renforcements des pouvoirs législatifs s'effectuent.

C'est dans ce contexte que le Parlement s'efforce de chercher une autre possibilité d'exercer une influence sur le pouvoir de contrôle sur l'organe exécutif, attribué par le traité de la CECA et légèrement amélioré par les traités de Rome, notamment à l'égard du motif et du moment de déposer la motion de censure. De 1957 à 1986, les quatre motions de censure sont déposées. Or, ce qui est intéressant est le fait que les motifs de ces motions concernent directement ou indirectement l'élargissement de ses pouvoirs : le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement en 1972 ; le pouvoir d'être informé en 1976 ; les politiques agricoles en 1976 et 1977. Les deux dernières motions de censure se rapportent indirectement à cet égard parce que le Parlement souhaite faire accepter ses avis à la Commission. Par conséquent, ces motions de censure sont retirés ou rejetés, mais on ne peut pas nier qu'elles apportent une contribution considérable au développement de ses pouvoirs.

Il en va de même pour les institutions sur lesquelles le Parlement ne dispose pas du pouvoir de contrôle. Face au Conseil de ministres, le Parlement déplore l'absence de moyen de contrôle. Il exploite pour cette raison l'effet suspensif de la procédure de consultation obligatoire et le dialogue interinstitutionnel avec le Conseil. Les questions écrites et orales destinées au Conseil et à la Commission facilitent l'exercice du contrôle parlementaire. Ici, étant donné que la plupart des questions écrites qui sont plus fréquemment utilisées que les autres formes de questions sont destinées à la Commission, le Parlement souhaite exercer une influence sur celle-ci qui prépare la proposition. Hormis la trilogie des Communautés, le Parlement veut établir les liens étroits avec les autres institutions. Il souhaite avoir le dialogue avec le Conseil européen, le renforcement d'influence sur la Cour des comptes à travers l'approbation obligatoire pour sa décision et l'établissement du rapport rapproché par le droit de poser les questions au CES.

Dans les évolutions des pouvoirs attribués par les traités de Rome et celle des revendications des pouvoirs élargis que l'on vient d'observer et d'analyser, le Parlement s'y

¹²⁹³ Rapport de trois sages, p. 64.

¹²⁹⁴ Rapport Vedel.

sans doute engage en tant qu'institution qui représente les citoyens européens et qui est responsable de la démocratie au sein des CE. Ici, cette recherche sur l'évolution des pouvoirs législatifs et budgétaires du Parlement permet de répondre aux questions initiales que l'on a posées dans l'introduction de cette thèse. Il s'agit des questions suivantes. Pour aboutir au Parlement européen d'aujourd'hui, quelles contributions a-t-il apportées ? Est-ce le Parlement qui revendique de manière active et constante l'amélioration et le renforcement de ses pouvoirs ? Ses contributions étaient-elles plus considérables que celles des autres institutions ? Ou les autres institutions, notamment le Conseil et la Commission, et les grands personnages des États membres étaient plus présentes en la matière ? En ce qui concerne les contenus de ses revendications, donne-t-il la priorité à la bonne mise en place et à l'amélioration des pouvoirs déjà attribués par les traités, ou aux pouvoirs législatifs et budgétaires équivalents à ceux des parlements nationaux dont il n'a pas disposés avant la mise en vigueur de l'AUE ou les traités suivants, par exemple la codécision et le pouvoir d'approuver le projet de budget présenté par le Conseil ?

En bref, il est évident que le Parlement tel qu'il est aujourd'hui n'est pas œuvré par une seule institution ou des hommes politiques. C'est un résultat de la collaboration entre le Parlement, les autres institutions et les grandes figures des États membres. En ce qui concerne l'évolution des pouvoirs du Parlement, il peut paraître logique qu'il s'y engage plus activement que les autres institutions car il s'agit de ses pouvoirs, ses activités et ses futurs. Or, l'analyse de ses revendications présentées de 1958 à 1986 montre que les autres institutions ou les hommes politiques jouent un rôle crucial d'aiguiller la discussion. Il est encore plus net quand est ouverte une nouvelle discussion sur la révision des traités ou sur la nouvelle politique qui touchent à la question du renforcement des pouvoirs parlementaires. On peut y constater que les revendications du Parlement en la matière sont particulièrement nombreuses autour de la discussion et la mise en place des nouveaux traités ou de la révision des traités, surtout après la signature des États membres. Cela veut dire que, si les autres institutions ou les hommes politiques jouent un rôle de mener le changement, le Parlement souhaite utiliser cette chance lancée par les autres et maximiser cet effet. Bien évidemment, cela peut être en raison de la position particulière du Parlement, institution dans laquelle les intérêts national et européen se heurtent l'un à l'autre, ce qui restreint parfois son propre développement et celui de l'intégration européenne. Encore, en raison des pouvoirs limités du Parlement avec lesquels il ne peut pas exercer une influence sur la décision des

Communautés. D'autre part, c'est également parce que la déclaration ou le rapport présenté par un comité à la demande de la Commission ou du Conseil européen ont une influence essentielle sur la décision communautaire. Pourtant, on ne peut pas nier que l'attitude du Parlement sur ces questions qui demeure limitée par rapport à celle des autres institutions.

Deuxièmement, il faut noter l'attitude du Parlement dans ses revendications en la matière. Des traités de Rome qui attribuent au Parlement le pouvoir de délibération à l'AUE qui lui accorde certains pouvoirs législatifs, par exemple la procédure de coopération et l'avis conforme, le Parlement formule de manière active ses revendications de l'amélioration et du renforcement de ses pouvoirs existants. Les revendications d'être informé et d'être consulté conformément aux traités s'accroissent sans arrêt. Il en va de même pour celles en matière des pouvoirs budgétaires, notamment pour la mise en place et l'amélioration. Ces revendications ne cessent pas de se multiplier et de se raffermir. Cela donne une impression que le Parlement participe de plus en plus activement à la formation du Parlement d'aujourd'hui.

Or, si le Parlement s'engage activement aux revendications de la mise en place et des améliorations des pouvoirs existants, son attitude à l'égard des pouvoirs équivalents aux ceux du Conseil est différente. Sont les exemples l'élargissement de l'application de la procédure de consultation vers les questions sur lesquelles les traités n'attribuent pas au Parlement le pouvoir d'y intervenir, la reconsultation, l'avis conforme et la codécision. Ses revendications en la matière ne sont ainsi pas nombreuses, ni vigoureuses, ni constantes. C'est parce que le Parlement se rend compte du fait qu'étant donné que l'institution de ces nouveaux pouvoirs exige la révision des traités, ses revendications en la matière ne sont pas susceptibles d'être accordées par les autres institutions et les États membres. C'est la raison pour laquelle il s'efforce de chercher les fondements juridique et politique de ses revendications, y compris le droit coutumier des États membres afin de justifier ces revendications¹²⁹⁵. Cependant, vu que ses revendications demeurent en général peu nombreuses et son contenu reste modeste, on ne peut pas nier que le Parlement n'y participe pas de manière active au renforcement des pouvoirs.

La conséquence similaire est constatée dans les revendications du Parlement à propos des pouvoirs budgétaires. Pour le bon fonctionnement des pouvoirs budgétaires, le

¹²⁹⁵ FURLER H., *Rapport*, doc. 31, 1963, p. 3.

Parlement n'hésite pas à réclamer l'amélioration et le renforcement de ces pouvoirs, par exemple les informations indispensables et le temps suffisant pour préparer un avis. Par contre, quant aux questions sur lesquelles il n'a pas de pouvoir pareil, l'attitude du Parlement demeure médiocre, comme ce qui était à propos des questions non budgétaires. En effet, ses revendications des pouvoirs budgétaires plus renforcés, ceux qui sont équivalents à ceux du Conseil, n'auraient pas pu aboutir toutes seules, c'est-à-dire sans la coopération et la collaboration des autres institutions.

Pour conclure, on peut résumer que le Parlement est institué à la base des volontés des pères de l'Europe, basé sur l'héritage transmis par les Assemblées précédentes, notamment celles de la CECA et du Conseil de l'Europe et s'appuyant sur les cinq fonctions et les principes de la séparation des pouvoirs et de la démocratie, jusqu'alors apanage des parlements nationaux. Et, sans l'initiative et la coopération des autres institutions, surtout la Commission et le Conseil et des États membres qui ont orienté parfois l'évolution du Parlement, le Parlement n'aurait pas dû un Parlement tel qu'il est aujourd'hui. On peut en obtenir donc une conclusion que le Parlement européen, institution qui a une histoire courte par rapport aux autres parlements traditionnels et qui est donc en train d'évoluer, n'a pas pu évoluer et se développer sans le soutien des autres institutions et des États membres. Et on peut aller jusqu'à estimer que cela pourrait peut-être similaire pour le futur Parlement européen et, même pour les éventuelles Assemblées parlementaires internationales.

BIBLIOGRAPHIE

I. Archives

- « Acte unique européen », *JOCE*, n° L 169, le 29 juin 1987, p. 1-28.
- « Communiqué britannique sur le plan Schuman, le 3 juin 1950 », *Notes et études documentaires*, 1950, n° 1339.
- « Convention instituant l'Organisation européenne de coopération économique ».
- « Deuxième rapport sur la coopération politique européenne en matière de politique étrangère », *Bulletin des CE*, septembre 1973, n° 9, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, p. 14-22.
- « Du 1^{er} au 2 décembre 1969, les chefs d'État ou de gouvernement des Six se réunissent à La Haye pour relancer le processus d'intégration européenne », Luxembourg : Archives nationales du Luxembourg.
- « La motion de politique générale du Congrès de Montreux dans l'Union européenne des fédéralistes », *Rapport du premiers congrès annuel de l'UEF, 27-31 août 1947 Montreux (Suisse)*, Genève : Union européenne des fédéralistes, p. 129-131.
- « Lettre de Konrad Adenauer à Robert Schuman, le 30 juin 1950 », dans BEYER Henry, *Robert Schuman : L'Europe par la réconciliation franco-allemande*, Lausanne : Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Centre de recherches européennes, 1986, p. 108-109.
- « Production d'acier et de charbon en Europe (1936-1958) », *Mémento de statistiques*, Office statistique des Communautés européennes, 1959.
- « Rapport des ministres des Affaires étrangères des Etats membres sur les problèmes de l'"unification politique" », dit Rapport Davignon, *Bulletin de la CEE*, novembre 1970, n° 11. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, p. 9-14.
- « Rapport sur la coopération politique européenne », *Bulletin des CE*, octobre 1981, n° Supplément 3/81, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, p. 14-18.
- « Statut du Conseil de l'Europe ».
- « Traité de collaboration en matière économique, sociale et culturelle et de légitime défense collective ».
- « Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM) et documents annexes », Bruxelles : Communautés Européennes, 1957.
- « Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier ».
- « Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européenne », *JOCE*, n° L 152, le 13 juillet 1967, p. 2-12.
- « 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 », *JOCE*, n° L 2, le 2 janvier 1971, p. 1-11.
- « Traité portant modification de certaines dispositions financières des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes », *JOCE*, le 31 décembre 1977, n° L 359, p. 1-19.
- Aide-mémoire des États-Unis sur le plan Schuman, le 8 novembre 1950*, Luxembourg : Archives Nationales du Luxembourg.
- Allocution de Jean Monnet*, La première séance de la Haute Autorité, Luxembourg, le 10 août 1952.
- Allocutions prononcées par M. Jean Monnet, Président de la Haute Autorité, à la première séance de l'Assemblée le 11 septembre 1952 à Strasbourg*, Strasbourg : Communauté européenne du charbon et de l'acier, septembre 1952.
- Compte rendu de la quatrième session du Conseil consultatif du Traité de Bruxelles, Londres : 27-28 janvier 1949*, Document A/153, Londres : Commission permanente du Traité de Bruxelles,

1949, p. 11.

Compte rendu de la troisième session du Conseil consultatif du Traité de Bruxelles, Paris : 25-26 octobre 1948, Document n° A/104, Londres : Commission permanente du Traité de Bruxelles, 1948, p. 7, Archives historiques de l'Union européenne, Florence, Villa il Poggiolo.

Congrès de l'Europe : Résolutions, Paris ; Londres : Mouvement international de coordination des mouvements pour l'unité européenne,

Déclaration du délégué des Pays-Bas (5^e Séance plénière, le 18 janvier 1949), Document Europe n° 9, Paris : Comité d'études pour l'Union européenne, 1949, Archives historiques du Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Discours d'Alcide de Gasperi : « Une volonté politique européenne » – Strasbourg, le 10 décembre 1951, Bruxelles : Médiathèque centrale de la Commission européenne.

Document de travail, 1^{ère} séance plénière du Comité d'études pour l'Union européenne, vendredi 26 novembre 1948.

Les archives d'*Archief Oostende* du Belgique.

Les archives de *Bradford District Care Trust (National Health Service)* de la Grande Bretagne.

Les archives de *Bundestag* de l'Allemagne.

Les archives de *Fondazione Gianni Pellicani* de l'Italie.

Les archives de *Houses of the Oireachtas* de l'Irlande.

Les archives de *KADOC Documentatie*, Centre de recherche pour la religion, la culture et la société à l'Université catholique de Leuven du Belgique.

Les archives de *Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der Politischen parteien E.V.* de l'Allemagne.

Les archives de *Konrad Adenauer Stiftung* de l'Allemagne.

Les archives de *Landtagsinformationssystem Schleswig-Holstein* de l'Allemagne.

Les archives de l'*Anheuser-Busch InBev* de la Belgique.

Les archives de l'Assemblée régionale galloise de l'Angleterre.

Les archives de l'*Instituut voor Nederlandse Geschiedenis* des Pays-Bas.

Les archives de la *Bografisch archief van het Parlementair Documentatiecentrum (PDC)* de l'Université de Leiden.

Les archives de la *Commissione Nazionale Italiana per l'UNESCO* de l'Italie.

Les archives de la *Democraten 66* des Pays-Bas.

Les archives de la *Demokratesch Partei* du Luxembourg.

Les archives de *Landtag Nordrhein-Wesfalen* de l'Allemagne.

Les archives de *Liberaal Archief* des Pays-Bas.

Les archives de *Sistema Informativo Unificato per le Soprintendenze Archivistiche* de l'Italie.

Les archives de *SPD* de l'Allemagne.

Les archives di Conseil de l'Europe de l'UE.

Les archives du Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg.

Les archives du Parlement de la Communauté Française de Belgique Wallonie-Bruxelles.

Les archives du *Parliament de la Grande-Bretagne*.

Les archives du *Parlamento Italiano*.

Les archives du Sénat de la France.

Les archives du *Tweede Kamer der Staten-Generaal* des Pays-Bas.

Les archives et « la base de données des députés français depuis 1789 » de L'Assemblée nationale de la France.

Les archives sur les démocrates sociaux allemands du *Friedrich Ebert Stiftung* de l'Allemagne.

Mémorandum concernant la proposition Schuman, le 16 mai 1950, Archives historiques des Communautés européennes, Florence ; Villa Il Poggiolo.

Mémorandum des pays du Benelux aux six pays de la CECA, Archives historiques du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, Réunion des ministres des affaires étrangères, Messine, le 1^{er} mars 1955.

Mémorandum du Comité international de coordination sur l'Assemblée européenne (le 18 juillet 1948).

Mémorandum du Comité international des mouvements pour l'Unité Européenne : Assemblée européenne (le 18 août 1948).

Mémorandum du Comité international des mouvements pour l'unité européenne, le 18 août 1948, Document n° A/56, Paris : Commission permanente du Traité de Bruxelles, Archives historiques de l'Union européenne.

Mémorandum sur l'organisation d'un parlement pour l'Europe, Archives historiques du Conseil de l'Europe, Strasbourg, Union paneuropéenne, 1947.

Mémorandum sur les rapports entre les institutions prévues par le plan Schuman et le Conseil de l'Europe, le 14 août 1950, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Archives Jean Monnet.

Message de l'Ambassade britannique à Paris au gouvernement français, le 26 mai 1950, Luxembourg : Archives nationale du Luxembourg.

Note britannique concernant l'Assemblée européenne, le 7 septembre 1948, Archives historiques des Communautés européennes, Florence : Villa Il Poggiolo.

Note du secrétaire général du Conseil de l'Europe : Projet d'invitation à participer à la conférence préparatoire, le 25 février 1949, Document n° A/184., Londres : Commission permanente du Traité de Bruxelles, Archives historiques de l'Union européenne, Florence.

Note française en réponse à la note britannique du 7 septembre 1948, le 1^{er} octobre 1948, Document n° A/78, Londres : Commission permanente du Traité de Bruxelles, Archives historiques de l'Union européenne, Florence.

Procès-verbal de la conférence de Messine (du 1^{er} et 3 juin 1955), Archives historiques du Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, Réunion des ministres des affaires étrangères, du 1^{er} au 3 juin 1955.

Projet d'accord sommaire d'un Conseil de l'Europe, le 18 janvier 1949, Archives historiques de l'Union européenne, Florence, Villa Il Poggiolo.

Recommandation 117 de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe relative à la rationalisation des activités parlementaires européennes, le 9 janvier 1957.

Résolution adoptée par la Conférence parlementaire européenne de Gstaad, le 9 septembre 1947, Archives historiques des CE, Florence ; Villa Il Poggiolo.

Résolution adoptée par les ministres des affaires étrangères des États membres de la CECA, réunis à Messine, du 1^{er} au 3 juin 1955.

Assemblée commune de la CECA, « Discussion à l'Assemblée commune sur le Marché commun et Euratom (11 mai 1956) », *Débats de l'Assemblée commune de la CECA*, octobre 1956, n° 13, p. 451-459.

: « Résolution (27) relative aux pouvoirs de l'Assemblée commune et à leur exercice (le 2 décembre 1954) », *JO de la CECA*, le 11 décembre 1954.

: « Résolution (35) définissant la position de l'Assemblée avant la réunion des Ministres prévue pour le 1^{er} juin 1955 (le 14 mai 1955) », *JO de la CECA*, le 10 juin 1955.

: « Résolution (46) à l'adresse des gouvernements des États membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (16 mars 1956) », *JO de la CECA*, le 29 mars 1956.

: « Résolution (47) relative au marché commun et à l'Euratom (11 mai 1956) », *JO de la CECA*, le 29 mai 1956.

: « Résolution insérant dans le Règlement une disposition relative à la constitution des Groupes politiques (16 juin 1953) », *JO de la CECA*, le 21 juillet 1953, p. 155.

: *Débats de l'Assemblée commune*, Compte rendu des séances, 1953-1958, Luxembourg, p. 37.

: *Débat de l'Assemblée commune*, Compte rendu un extenso des séances, Séance du 14 mai 1954, Luxembourg, p. 103.

Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, « Discours de Robert Schuman », *Compte-rendu, Deuxième session, 7 au 28 août 1950*, Tome I, Séances 1 à 12, 1950, p. 94-99.

Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, *L'UEO*, Paris : Imprimerie Alençonnaise, 1998.

- Assemblée Parlementaire Européenne, *Cahiers mensuels de documentation européenne*, Direction de la documentation parlementaire et de l'information, novembre 1959.
- COLOMBO Emilio, « Discours d'Emilio Colombo, ministre des affaires étrangères de la République italienne devant le Parlement européen », dans *Débats du Parlement européen*, Session 1981-1982, Compte rendu *in extenso* des séances du 16 au 20 novembre 1981, *JOCE*, n° 1-277, p. 228-251.
- : Discours d'Emilio Colombo lors de la conférence du Conseil européen, le 20 juin 1982.
- Comité *ad hoc* pour les questions institutionnelles, « Rapport du Comité *ad hoc* pour les questions institutionnelles », dit Rapport Dooge, *Bull CE*, n° 3/1985, p. 111-120.
- Commission européenne, « Déclaration solennelle de Stuttgart sur l'Union européenne », Stuttgart, le 19 juin 1983, *Bull CE*, n° 6/1983, p. 26-31.
- : « Discours de M. F. Mitterrand, président du Conseil européen, devant le Parlement européen : Strasbourg, le 23 mai 1984 », *Bull CE*, n° 5/1984, p. 142-147.
- : « Le système institutionnel de la Communauté : Un équilibre à rétablir », *Bull CE*, Supplément 3/82.
- : « Les propositions de la Communauté économique européenne au Conseil relatives au I – Financement de la politique agricole commune, II – Ressources propres de la Communauté économique européenne, III – Renforcement des pouvoirs du Parlement européen », *Bull CE*, n° 5, mai 1965.
- : « Principaux extraits de la Réponse donnée à l'issue du débat parlementaire sur cette déclaration », *Bull CE*, Supplément 1/85, p. 18-24.
- : « Programme de travail de la Commission 1985 : présentation devant le Parlement européen par le président Jacques Delors », *Bull CE*, Supplément 4/85, p. 5-59.
- : *Bull CE*, n° 10, 1973, p. 82.
- : COM (82) 276 final du 27 mai 1982.
- : *Communication complémentaire de la Commission au Conseil, concernant le remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres et l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen*, COM (69) 1020.
- : *Communication de la Commission au Conseil concernant le remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres et l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen*, COM (69) 700.
- : *Directory of the Commission of the European Communities*, Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1982.
- : *L'Union européenne, les traités de Rome et de Maastricht ; textes comparés*, Paris : la documentation française, 1992.
- : *Les relations entre les institutions de la Communauté*, dit Rapport Andriessen, COM (81) 581 final, le 7 octobre 1981.
- : *Renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement*, COM (73) 1000 final.
- : *Répertoire des bases de données*, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1990 ; 1992 ; 1993 ; 1996.
- : *Répertoire des bases de données publiques : produites par les institutions des Communautés européennes*, Luxembourg : Offices des publications officielles des Communautés européennes, 1992 ; 1993.
- : *Traité de Maastricht : mode d'emploi : précédé de commentaire sur le traité de Maastricht ; et suivi du traité de Rome*, Paris : Union générale d'édition, 1992.
- : *Traité de Rome, 25^e anniversaire, 1957-1982, 25 ans de Communauté*, Paris : Bureau de presse et d'information de la commission des Communautés européennes, 1982.
- Conseil de l'Europe, *Annuaire européen*, Londres ; Boston ; La Haye : Nijhoff, 1955, 1958/1959, 1959/1960, 1961/1962, 1962/1963, 1963/1964, 1964/1965, 1965/1966, 1967, 1972.
- : *L'Assemblée parlementaire : procédure et pratique*, Strasbourg : Conseil de l'Europe, 1969
- Conseil de ministres, « Décision du Conseil, du 21 avril 1970, relative au remplacement des

- contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés », *JOCE*, n° L 94, le 28 avril 1970, p. 19-22.
- : « Déclaration du Président du Conseil de la Communauté économique européenne », le 28 mars 1960, *Débats : Compte rendu in extenso des séances*, n° 26, septembre 1960, p. 14-20.
- : « Note du Conseil à l'attention de l'Assemblée sur l'amélioration des relations entre le Conseil et le Parlement européen », le 16 octobre 1973, *Bull CE*, le 19 octobre 1973, n° 10, 1973, p. 84.
- : *Exposé fait par le président du Conseil à l'occasion du Colloque entre les Institutions des Communautés européennes sur le thème : "Perspectives des Communautés après le 1^{er} juillet 1968"*, Strasbourg, le 26 novembre 1968.
- Conseil européen, « L'Union européenne : Rapport de M. Tindemans au Conseil européen », dit Rapport Tindemans, *Bull CE*, 1976, supplément 1/76, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes.
- : *Les progrès de l'Union européenne 1995-1999 : Recueil des rapports annuels du Conseil européen présentés au Parlement européen*, Luxembourg : Office des publications officielles des communautés européennes, 2001.
- : *Rapport sur les Institutions européennes*, présenté au Conseil européen, dit Rapport de trois sages, présenté par le Comité des trois sages, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1980.
- DEHOUSSE Fernand, « 2^e Partie : Les Institutions politiques de la Communauté », dans Assemblée *ad hoc* chargée d'élaborer un projet de Traité instituant une Communauté politique européenne, *Rapport de la Commission constitutionnelle*, doc. 1.
- DEHOUSSE Jean-Maurice, *Les pouvoirs budgétaires du Parlement européen : Extrait de l'ouvrage « En hommage à Victor Gontho » - 1962, Pages 155 à 192*, Liège : Faculté de droit, 1962.
- Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale de la France, *Du Traité de Rome à l'Union européenne élargie : Trente-cinq ans de construction européenne : Textes comparés*, Paris : Assemblée nationale, 1995.
- DELORS Jacques, « Déclaration sur les orientations de la Commission des Communautés européennes, faite devant le Parlement européen par le président Jacques Delors », *Bull CE*, Supplément 1/85, p. 5-24.
- Direction de la traduction et de la terminologie du Parlement européen, *Terminologie du règlement du Parlement européen*, Luxembourg : Parlement européen, 1983.
- Direction générale de la documentation parlementaire du Parlement européen, *Cahiers de documentation européenne*, Luxembourg : Parlement européen, 1959-1971.
- HALLSTEIN Walter, *Intervention du professeur Walter Hallstein, président de la Commission de la Communauté économique européenne, lors du débat consacré par le Parlement européen au rapport de M. Furler relatif aux compétences et aux pouvoirs du Parlement européen, le 27 juin 1963*, Strasbourg : Commission de la Communauté économique européenne, 1963.
- Haute Autorité de la CECA, *Le douzième rapport général sur l'activité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (1^{er} février 1963 – 31 janvier 1964)*, Luxembourg : 1964.
- JENKINS Roy, « Discours de Roy Jenkins, président de la Commission européenne, devant le Parlement européen sur la portée des mesures préconisées par le rapport Spierenburg pour améliorer l'efficacité et le fonctionnement des institutions communautaires, le 16 avril 1980 », *Débats du Parlement européen, JOCE*, le 16 avril 1980, n° 1-255.
- MALFATTI Franco Maria, *Déclaration prononcée devant le Parlement européen : Strasbourg, 15 septembre 1970*, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1970.
- Parlement européen, « Débats du Parlement européen », Séance du 14 décembre 1976, *JOCE*, Annexe n° 210, p. 138-140.
- : « Débats du Parlement européen », Séance du 14 juin 1976, *JOCE*, Annexe n° 204, p. 7-8.
- : « Débats du Parlement européen », Séance du 15 juin 1976, *JOCE*, Annexe n° 204, p. 19-50.
- : « Débats du Parlement européen », Séance du 23 mars 1977, *JOCE*, Annexe n° 215, p. 47-56.

: « Résolution », *JOCE*, 1958-1986.

: *Annuaire-Parlement européen*, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1958-1961.

: *Annuaire du Parlement européen 1962-1963*, Luxembourg : Secrétariat général de la direction générale de la documentation parlementaire et de l'information du PE.

: *Dix années 1958-1968*, Luxembourg : Secrétariat général du Parlement européen, 1968.

: *Dix ans qui ont changé l'Europe, 1979-1989*, Luxembourg : Parlement européen, 1989.

: *Élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct : Projet de convention suivi d'un exposé des motifs*, Office des publications officielles des communautés européennes, 1975.

: *Élections du Parlement européen au suffrage universel direct : Rapport, résolutions et débats du Parlement européen*, Luxembourg : Office des publications officielles des communautés européennes, 1977.

: *Élections européennes 17 juin 1984*, Paris : Bureau d'information du Parlement européen, 1984.

: *Interinstitutional Directory : Who's Who in the European Union?*, Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2000.

: *L'Europe aujourd'hui : État de l'intégration européenne 1977*, Luxembourg : Office des publications des Communautés européennes, 1975.

: *L'Europe aujourd'hui : État de l'intégration européenne 1978*, Luxembourg : Office des publications des Communautés européennes, 1978.

: *L'Europe aujourd'hui : État de l'intégration européenne 1979*, Luxembourg : Office des publications des Communautés européennes, 1980.

: *L'Europe aujourd'hui : État de l'intégration européenne 1980-1981*, Luxembourg : Office des publications des Communautés européennes, 1981.

: *L'Europe aujourd'hui : État de l'intégration européenne 1982-1983*, Luxembourg : Office des publications des Communautés européennes, 1983.

: *Le contrôle parlementaire des finances communautaires*, Luxembourg : office des publications officielles des Communautés européennes, 1988.

: *Le Parlement européen*, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1997 ; 1999 ; 2002.

: *Le Parlement européen : Ses pouvoirs*, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1980.

: *Le traité de Rome et de Maastricht : l'Union européenne élargie : texte comparés*, Paris : La documentation française, 1995.

: *Les députés du Parlement européen : Cinquième législature : 1999-2004*, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2001.

: *Les lois électorales pour les élections européennes*, Direction générale des études du Parlement européen, Luxembourg : Parlement européen, 1989.

: *Les progrès de la construction européenne : Aperçu documentaire sur les principales activités du Parlement européen*, 4 volumes, Luxembourg : Parlement européen, 1984-1988.

: *Les ressources propres aux Communautés européennes et les pouvoirs budgétaires du Parlement européen : Recueil de document*, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, octobre 1971.

: *Manuel du Parlement européen*, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1979.

: *Manuel officiel du Parlement européen : 1^e législature 1979-1984 (Situation au 31 août 1980)*, Paris : Pédone, 1981.

: *Manuel officiel du Parlement européen 1984 : 2^e législature, 1984-1989 : Situation au 1^{er} décembre 1984*, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1984.

- : *Manuel officiel du Parlement européen 1984 : la 2^e législature*, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1985.
- : *Liste des députés*, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1988.
- : *Que coûte l'Europe ? : Le contrôle parlementaire des finances communautaires*, Luxembourg : Direction générale de la recherche et de la documentation, 1984.
- : *Rapports du Parlement européen*, 1958-1986.
- : *Règlement*, Strasbourg : Parlement, 1952-1986.
- : *The European Parliament : 50 Years Ago*, Luxembourg : Archive and documentation centre (CARDOC), n° 2, mars 2008.
- : *Une Assemblée en pleine évolution : Parlement européen : 1952-1988 : 36 ans*, Luxembourg : Parlement européen, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1989.
- : *Une Assemblée en pleine évolution : Trente ans de Parlement européen, 1952-1982*, Luxembourg : Parlement européen, Direction générale de la recherche et de la documentation, 1982.
- SCHUMAN Robert, *Déclaration de Robert Schuman (Paris, 9 mai 1950)*, Bruxelles : Médiathèque centrale de la Commission européenne, 1994.
- Union de l'Europe occidentale, *Charte et règlement de l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale*, Strasbourg : Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, 1971.
- Union européenne, *Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam : Le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne modifiés par le traité d'Amsterdam : Textes comparés*, Paris : La documentation française, 1998 ; 1999 ; 2002.
- VEDEL Georges, *Rapport du groupe ad hoc pour l'examen du problème de l'accroissement des compétences du Parlement européen*, dit Rapport Vedel, Bruxelles : Office des publications officielles des Communautés européennes, *Bull CE*, Supplément 4/72.

II. Œuvres de référence

- Deutsche Biographische Enzyklopädie (DBE)*, Munich : K.G. Saur Verlag GmbH, 2006.
- Dictionnaire biographique européen*, Brugge : R.H. Neirijnck, 1997.
- Le petit Larousse illustré*, Paris : Larousse, 2008.
- Nouveau dictionnaire biographique européen : Dictionnaire biographique des personnalités européennes contemporaines 1985*, Waterloo-Belgique : Éditions Servi-tech, 1985.
- Qui est qui en Belgique francophone 1985-1989, Encyclopédie biographique*, Bruxelles : Éditions BRD, 1985.
- Wer ist Wer ? : Das deutsche who's who*, Schmidt Römhild, 1979 ; 1993 ; 2000/01.
- Who's who : An Annual Biographical Dictionary*, Londres : A&C Black London, 1992.
- Who's who, Communautés européennes et autres organisations européennes*, Bruxelles : Éditions Delta, 1981.
- Who's who in European politics*, Londres ; Melbourne ; Munich ; New York : Bowker-Saur, 1990.
- Who's who in France : Dictionnaire biographique*, Éditions de 1953 à 2010, Paris : Éditions Jacques Lafitte, 1953-2010.
- Who's who in Italy*, Zürich : Who's who the international red series, 1992.
- Who's who in the European community and in the other european organizations*, Bruxelles : Editions Delta, 1991.
- BARAV Ami et PHILIP Christian, *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Paris : P.U.F., 1993.
- Communautés européennes, *Euro Who's Who : Who's Who in the European Communities*, Bruxelles : Editions Delta, 1991.
- : *Euro Who's Who : Who's Who in the European Communities and in the other European Organizations*, Bruxelles : Editions Delta, 1978.

- : *Euro Who's Who : Who's Who in the European Communities and in the other European Organizations*, Bruxelles: Editions Delta, 1996.
- DE MEYER Edward, *Who's who in Europe : Dictionnaire biographique des personnalités européennes : Contemporaines*, Bruxelles : Edition de Feniks, 1965, 1964-1965, 1966-1967, 1972, 1980-1981, 1983, 1985, 1987-1988, 1989-1990.
- DEBARD Thierry, *Dictionnaire du droit de l'Union européenne*, Paris : Ellipses, 2002.
- DEGRYSE Christophe, *Dictionnaire de l'Union européenne : Politiques, institutions, programmes*, Bruxelles : De Boeck université, 1998.
- DOVE John C., *Who's who in Italy*, Milan : Who's who in Italy S.r.l., 1986.
- JACOBS I.D., GIETMAN C.A.M., KEMPERINK R.M. et KUYS J.A.E., *Biografisch Woordenboek Gelderland*, Hiversum : Verloren, 2007.
- LAKEHAL Mokhtar, *Dictionnaire de science politique : Les 1500 termes politiques et diplomatiques pour rédiger, comprendre et répondre au Discours politique*, Paris ; Budapest ; Torino : Harmattan, 2009.
- MAEIJER Edward A. de, *Who's who in Europe*, Bruxelles : Europe-Elite s.a., 1972.
- MICHELSEN F. et TAYLOR, Stephen S., *Who's who in Belgium and Grand Duchy of Luxembourg*, Bruxelles: Intercontinental Book & Publishing Co., Ltd., 1962.
- NAY Olivier, *Lexique de science politique : Vie et institutions politiques*, Paris : Dalloz, 2001.
- RICHARD Kölbel, *Käte Strobel (1907-1996): Ehrenbürgerin der Stadt Nürnberg und Bundesministerin für Jugend, Familie und Gesundheit.*, Collection de *Mitteilungen des Vereins für Geschichte der Stadt Nürnberg*, n° 88, "Verein für Geschichte der Stadt Nürnberg", Nuremberg : Eigenverlag des Vereins für Geschichte der Stadt Nürnberg, 2001.
- STENTON Michael et LEES Stephen, *Who's who of British Members of Parliament*, vol. IV, 1945-1979, Sussex ; New Jersey : The Harvester Press ; Humanities Press, 1981.
- TAYLOR Stephen S. et SPRUYTENBURG Marinus (ed.), *Who's Who in the Netherlands 1962/1963*, Amsterdam: Intercontinental Book and Publishing Co., Ltd.

III. Ouvrages

- ABÉLÈS Marc, *La vie quotidienne au Parlement européen*, Paris : Hachette, 1992.
- ANASTASSOPOULOS George N., *The Debate on the System of Electing the Members of the European Parliament : From a Uniform Procedure to the Common Principles of the Treaties*, Contribution to the problem of enhancing the democratic and representative nature of the European Parliament, Athens Sakkoulas ; Brussels : Bruylant, 2002.
- ANTA Claudio Guilio, *Les pères de l'Europe : sept portraits*, Bruxelles ; Bern ; Berlin : P. Lang, 2007.
- Association française des constitutionnalistes, *Georges Vedel : 1910-2002*, Paris : P.U.F., 2004.
- BAGEHOT Walter, *The English Constitution*, Londres : The Fontana Library, 1963.
- BARJOT Dominique, *Penser et construire l'Europe : L'idée et la construction européenne de Versailles à Maastricht (1919-1992)*, Paris : Éditions Sedes, 2007.
- BARNAVI Elie et GOOSSENS Paul, *Les frontières de l'Europe*, Bruxelles : De Boeck, 2001.
- BAUMONT Stéphane, *Le Parlement européen*, Toulouse : Milan, 2001.
- BENOIST Jacques, *L'Union de l'Europe occidentale*, Paris : Éditions A. Pedone, 1955.
- BERTRAND Geneviève, *La prise de décision dans l'Union européenne*, Paris : La documentation française, 2002.
- BITSCH Marie-Thérèse, « Le rôle de la France dans la naissance du Conseil de l'Europe », dans POIDEVIN Raymond (dir.), *Histoire des débuts de la construction européenne : Mars 1948 - mai 1950*, Actes du colloques de Strasbourg, les 28-30 novembre 1984, Bruxelles : 1986, p. 165-198. : *Cinquante ans de traité de Rome 1957-2007, Regards sur la construction européenne*, Stuttgart : Franz Steiner Verlag Stuttgart, 2009. : *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Bruxelles : Ed. Complexe, 2008. : *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles : Brulant, 1998.

- : *La construction européenne : Enjeux politiques et choix institutionnels*, Bruxelles : PIE P. Lang, 2007.
- BLONDEL Jean, SINNOTT Richard et SVENSSON Palle, *People and Parliament in the European Union : Participation, Democracy, and Legitimacy*, Oxford : Clarendon press, 1998.
- BLUMANN Claude, *La fonction législative communautaire*, Paris : LGDJ, Droit communautaire, 1995.
- BONNEFOUS Édouard, *L'idée européenne et sa réalisation*, Paris : Ed. du grand siècle, 1950.
: *La construction de l'Europe : Par l'un de ses initiateurs*, Paris : P.U.F., 2002.
- BONVICINI Gianni (ed.), *Democracy in the EU and the Role of the European Parliament*, Rome : Natalino Ronzitti, 2009.
- BORDIOT Jacques, *Le Parlement européen : Une imposture-une utopie-un danger*, Condé-sur-Noireau : Imprimerie Ch. Corlet, 1978.
- BOSSUAT Gérard, *Faire l'Europe sans défaire la France : 60 ans de politique d'unité européenne des gouvernements et des présidents de la République française (1943-2003)*, Bruxelles : P.I.E. Peter Lang, 2006.
: *Histoire de l'Union européenne : Fondations, élargissements, avenir*, Paris : Belin, 2009.
: *Histoire des constructions européennes au XXe siècle : bibliographie thématique commentée des travaux français*, Berne ; Berlin ; Paris : P. Lang, 1994.
: *Les fondateurs de l'Europe unie*, Paris : Belin, 2001.
- BOSSUAT Gérard (dir.), *Inventer l'Europe : Histoire nouvelle des groupes d'influence et des acteurs de l'unité européenne*, Bruxelles : P.I.E.-Peter Lang, 2003.
- BOULOUIS Jean, *Droit institutionnel des Communautés européennes*, Paris : Montchrestien, 1997.
- BUBBA Elena, *La mission du Parlement européen*, Heule ; Bruxelles ; Namur : Éditions UGA, 1972.
- BURBAN Jean-Louis, *Le Parlement européen*, Série de Que sais-je ?, Paris : P.U.F., 1997.
: *Les institutions européennes*, Paris : Vuibert, 2001.
: *Le Parlement et son élection*, Bruxelles : Bruylant, 1979.
- BURGESS Michael, *Federalism and European Union : Political Ideas, Influences and Strategies in the European Community, 1972-1987*, Londres : Routledge, 1989.
- CARTOU Louis, *Communautés européennes*, Paris : Précis Dalloz, 1981.
- CARTOU Louis et al., *L'Union européenne*, Paris : Dalloz, 2004.
- CATALA Michel, *Histoire de la construction européenne : 50 ans après la déclaration Schuman*, Colloque international de Nantes, les 11-13 mai 2000 organisé par l'Association européenne des enseignants, Nantes : Presses académiques de l'Ouest, 2001.
- CAUTRÈS Bruno et BELOT Céline, *La vie démocratique de l'Union européenne*, Paris : La documentation française, 2006.
- CAUTRÈS Bruno et REYNIÉ Dominique, *L'opinion européenne*, Paris : Presses de Sciences Po, 2002.
- CHAUCHAT Mathias, *Le contrôle politique du Parlement européen sur les exécutifs communautaires*, Paris : LGDJ, Tome 98, 1989.
- CINI Michelle, *European Union Politics*, Oxford ; New York : Oxford University Press, 2007.
- CLAPIE Michel, *Institutions européennes*, Paris : Flammarion, 2003.
- CLINCHAMPS Nicolas, *Parlement européen et droit parlementaire : Essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*, Paris : LGDJ, 2006.
- COCKS Barnett, *The European Parliament, Structure, Procedure and Practice*, Londres : H.M.'s Stationery Office, 1973.
- COINTAT Michel, *Les couloirs de l'Europe*, Paris : L'Harmattan, 2001.
- Congrès de l'Europe, *Congrès de l'Europe : La Hay, 7-11 mai 1948*, Strasbourg : Council of Europe Pub., 1999.
- CONSTANTINESCO Vlad, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes : Contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés*, Paris : LGDJ, 1974.
- COOMBES David, *The Future of the European Parliament*, Londres : PSI, 1979.
- CORBETT Richard, *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*, Londres ; New York : Macmillan Press Ltd., 1998.

- CORBETT Richard, JACOBS Francis Brendan et SHACKLETON Michael, *The European Parliament*, Harlow : Longman, 1990.
: *The European Parliament*, Londres : John Harper, 2001 ; 2003.
- COSTA Olivier, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles, 2001.
- COSTA Olivier et MAGNETTE Paul, *Une Europe des élites ? : Réflexion sur la fracture démocratique de l'Union européenne*, Bruxelles : Ed. de l'Université de Bruxelles, 2007.
- COSTA Olivier, MAGNETTE Paul et KERROUCHE Eric, *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?*, Bruxelles Ed. de l'Université de Bruxelles, 2004.
- COUDENHOVE-KALERGI Richard N., *J'ai choisi l'Europe*, Paris : Librairie Plon, 1952.
: *Pan-Europe*, Paris : P.U.F., 1988 ; Vienne : Pan-Europa-Verl., 1923.
- COURTY Guillaume et DEVIN Guillaume, *La construction européenne*, Collection Repères, Paris : La Découverte, 2001.
- CRAIG P. et HARLOW C. (dir.), *Law-making in the European Union*, Deventer : Kluwer, 1998.
- CROISAT Maurice, *L'Europe et le fédéralisme : contribution à l'émergence d'un fédéralisme intergouvernemental*, Paris : Montchrestien, 1999.
- DE ROUGEMONT Denis, « Généalogie des grands desseins européens de 1306 à 1961 », *Bulletin du Centre européen de la Culture*, Genève : Centre européen de la Culture, 1961.
- DELORS Jacques, *Le nouveau concert européen*, Paris : O. Jacob, 1992.
- DELWIT Pascal, DE WAELE J.-M. et MAGNETTE P. (dir.), *À quoi sert le Parlement européen ?*, Bruxelles : Complexe, 1999.
- DEVUYST Youri, *The European Union at the Crossroads : The EU's Institutional Evolution from the Schuman Plan to the European Convention*, Bruxelles ; Bern ; New York : P.I.E. Peter Lang, 2003.
- DHORDAIN Roland, *Le Parlement européen : Pour plus de démocratie*, Collection Décryptons, Paris: Edition d'Organisation, 1994.
- DUCHENNE Geneviève et DUMOULIN Michel, *Répertoire des chercheurs et de la recherche en histoire de la construction européenne*, Louvain-la-Neuve ; Luxembourg : Groupe de liaison des historiens près la Commission des Communautés européennes, 1999.
- DUMOULIN Michel, *Spaak*, Bruxelles : Racine, 1999.
- EINSITEL Eric, *Le pouvoir de sanction du Parlement européen*, Saint-Martin-d'Hères : IEP, 1994.
- FITZMAURICE John, *The European Parliament*, Westmaead ; Farnborough : Saxon House, 1978.
: *The Party Groups in the European Parliament*, Farnborough : Saxon House ; Lexington Mass: Lexington Books, cop., 1975.
- FLEURY Antoine, *Le plan Briand d'Union fédérale européenne*, Bern ; Berlin ; Frankfort ; New York ; Paris ; Vienne : Peter Lang, 1991.
- FONTAINE Nicole, *Les députés européens : Qui sont-ils ? Que font-ils ?*, Neuilly-sur-Seine : CEIC, 1994.
: *Mes combats à la présidence du Parlement européen*, Paris : Plon, 2002.
- FORSYTH Murray, *The Parliament of the European Communities*, Londres : PEP, 1964.
- FRANK Robert, *Gouvernance et identités en Europe*, Bruxelles : Bruylant ; Paris : LGDJ, 2004.
- FREIHA Adel, *L'Europe 39 ans après le traité de Rome*, Beyrouth : Edition Beryt, 1996.
- FURLER Hans, *Im neuen Europa : Erlebnisse und Erfahrungen im Europäischen Parlament*, Frankfort : Societäts-Verlag, 1963.
- GEAY Myriam, *Fédéralisme & Europe*, Limoges : Impressions Libertaires de Limoges, 1992.
- GEORGAKAKIS Didier, *Les métiers de l'Europe politique : Acteurs et professionnalisations de l'Union européenne*, Actes du colloque de janvier 1999 organisés par le Groupe de sociologie politique européenne à Strasbourg, 2002.
- GERBET Pierre, *1957, la naissance du marché commun*, Bruxelles : Ed. Complexe, 1987.
: *La construction de l'Europe*, Paris : A. Colin, 2007.
: *La difficile relance de l'Europe communautaire*, Paris : Fondation nationale des sciences

- politiques, centre d'études des relations internationales, 1970.
 : *La France et l'organisation de l'Europe*, Paris : Tendances, 1960.
 : *La genèse du plan Schuman : Des origines à la déclaration du 9 mai 1950*, Paris : Presses universitaires de France, 1956.
 : *La politique d'unification européenne*, Paris : Amicale des élèves de l'IEP, 1970.
 : *Les communautés européennes après La Haye*, Paris : Fondation nationale des sciences politiques, centre d'études des relations internationales, 1970.
- GINESTET Pierre, *L'Assemblée parlementaire européenne*, Série de Que sais-je ?, Paris : P.U.F., 1959.
 : *Le Parlement européen*, Série de Que sais-je ?, Paris : P.U.F., 1970.
- GOEBBELS Robert, *Transparence et responsabilisation - régulation et solidarité*, Luxembourg : Groupe du parti des socialistes européens, 2000.
- GRABITZ Eberhard et LÄUFER Thomas, *Das Europäische Parlament*, Bonn : Europa Union Verlag, 1980.
- Groupe d'étude de l'Histoire de l'Europe contemporaine, *Histoire de la construction européenne : études, instruments et documents de travail*, Louvain-la-Neuve : Ciaco, 1988.
- Groupe d'étude de l'Institut des relations internationales de Bruxelles, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Cahiers de la fondation nationale des sciences politiques, Paris : Librairie Armand Colin, 1953.
- GUDENHOVE Guy Van, *The Political Parties in the European Parliament: The First Ten Years (September 1952 - September 1962)*, Leyden : A. W. Sijthoff, 1965.
- GUÉNGEN Daniel, *Le Parlement européen : Pour un Europe des citoyens*, Paris : Apogée, 1994.
- GUÉGUEN Daniel et LUND Dominique, *Clés pour le parlement européen*, Rennes : Ed. Apogée, 1992.
- GURGESS Michael, *The British Tradition of Federalism*, Londres : Leicester university press ; Cranbury : Associated university presses, 1995.
- HAAS Ernst B., *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, Stanford, 1964.
- HAYWARD J. E. S. et SHALOM Jack Ernest, *The Crisis of Representation in Europe*, Londres : Frank Cass, 1995.
- HENIG Stanley, *Power and Decision in Europe : The Political Institutions of the European Community*, Londres : Euro potentials press, 1980.
- HENRI Nallet, *Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam : le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne modifiés par le traité d'Amsterdam : Textes comparés*, Paris : La documentation française, 1998.
- HERMAN Valentine, *The European Parliament and the European Community*, Londres ; Basingstoke : The Macmillan Press Ltd., 1978.
- HERMAN Valentine et MENDEL Françoise, *Les parlements dans le monde : Recueil de données comparatives*, Vendôme : P.U.F., 1977.
- HERMAN Valentine et VAN SCHENDELEN Rinus, *The European Parliament and the National Parliaments*, Farnborough, Hants : Saxon House, cop. 1979.
- HERMET Guy, BADIE Bertrand, BIRNBAUM Pierre et BRAND Philippe, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politique*, Paris : Armand Colin Éditeur, 1994.
- HIX Simon, *The Political System of the European Union*, Londres : Macmillan Press, 1999.
- HIX Simon et LORD Christopher, *Political Parties in the European Union*, Londres : Macmillan, 1997.
- HOFFMANN Stanley et KEOHANE Robert O., *The New European Community : Decision Making and Institution Change*, Boulder ; San Francisco ; Oxford : Westview Press, 1991.
- HOUDBINE Anne-Marie et VERGÈS Jean-Raymond, *Le Parlement européen dans la construction de l'Europe des Six*, Travaux et recherches de la faculté de droit et des sciences économiques de Paris : Série Europe n° 2, Paris : P.U.F., 1966.
- HUBER John et SHIPAN Charles, *Deliberate Discretion : The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, Cambridge University Press, 2002.

- HUGO Victor, *Œuvres complètes*, Paris : André Martel Éditeur, 1955.
- IMBERT Armand, *L'Union de l'Europe occidentale*, Série organisationale internationales, Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1968.
- ISAAC Guy et BLANQUET Marc, *Droit communautaire général*, Paris : Armand Colin, 1989.
- JACKSON Robert, *The Powers of the European Parliament*, Londres : The Conservative Group for Europe, 1977.
- JACOBS Francis, *The European Parliament*, Harlow : Longman, 1990.
: *Western European Political Parties : A Comprehensive Guide*, Harlow : Longman ; Detroit : Gale Research Company, 1989.
- JACQUÉ Jean-Paul, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris : Dalloz, 2003.
- JACQUÉ Jean-Paul, BIEBER Roland, CONSTANTINESCO Vlad et NICKEL Dietmar, *Le Parlement européen*, Paris : Economica, 1984.
- JACQUÉ Jean-Paul, BIEBER Roland et al, *Le Parlement européen, le Conseil, la Commission, la Cour des comptes, le Comité économique et social, le Comité des régions, la Banque européenne d'investissement, le Fonds européen d'investissement*, Commentaire J. Megret, vol. 9, Bruxelles : Edition de l'Université de Bruxelles, 2000.
- JACQUÉ J.-P., CAPOTORTI F., HILF M., et JACOBS F., *Le traité d'Union européenne : Commentaire du projet adopté par le Parlement européen*, Études européennes, Université de Bruxelles, 1985.
- JOLIET René, *Le droit institutionnel des Communautés européennes : Les institutions, les sources et les rapports entre ordres juridiques*, Liège : Faculté de Droit, d'Économie et de Sciences sociales de Liège, 1983.
- JUDGE David, *The European Parliament*, Houndmills ; New York : Palgrave, 2003.
- KANT Immanuel, *Projet de paix perpétuelle*, Paris : Jansen et Perronneau, 1796.
- KATZ Richard S. et WESSELS Bernhard, *The European Parliament, the National Parliaments and European Integration*, 1999.
- KIRCHNER Emil Joseph, *The European Parliament : Performance and Prospects*, Hampshire : Gower, 1984.
- KLEPSCH Egon A., *L'après-Maastricht: les grands défis de l'Europe, le rôle du Parlement européen*, Seizième Conférence Jean Monnet à l'Institut universitaire européen en Florence, le 10 novembre 1993, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1994.
- KREPPPEL Amie, *The European Parliament and Supranational Party System : A Study in Institutional Development*, Cambridge : Cambridge University Press, 2002.
- LAGROYE Jacques, *La légitimité du Parlement européen : Éléments de stratégie et usage du mandat européen*, Paris : l'auteur, 1989.
- LASOK Domonik et BRIDGE John William, *Law & Institutions of the European Communities*, Londres : Butterworths, 1991.
- LEQUESNE Christian et DOUTRIAUX Yves, *Les institutions de l'Union européenne*, Collection de réflexion Europe, Paris : La documentation française, 2008.
- LINDSAY Kenneth, *Vers un parlement européen*, Strasbourg : Secretariat of the Council of Europe, 1958.
- LIPGENS Walters, *A History of European Integration : Vol. 1, 1945-1947, The Formation of the European Unity Movement*, Oxford : Clarendon, 1982.
- LIPGENS Walters et LOTH Wilfried, *Documents on the History of European Integration: Vol. 3, The Struggle for European Union by Political Parties and Pressure Groups in Western European Countries 1945-1950*, Berlin : W. de Gruyter, 1988.
- LODGE Juliet, *European Union : the European Community in Search of a Future*, New York : St. Martin's press, 1986.
- LODGE Juliet (ed.), *The European Community and the Challenge of the Future*, Londres : Pinter Publishers, 1989.
- LOUIS Jean-Victor et BRÜCKNER P., *Les relations extérieures, Le droit de la Communauté*

- économique européenne*, Commentaire Mégret, vol. 12, 1^{er} édition, Bruxelles : Édition de l'Université de Bruxelles, 1980.
- LOUIS Jean-Victor et DONY Marianne, *Le droit de la CE et de l'Union européenne, Les relations extérieures*, Commentaire Mégret, vol. 12, Bruxelles : Édition de l'Université de Bruxelles, 2005.
- LYON Jean, *L'Assemblée commune de la CECA*, Paris : Librairies-Imprimeries Réunies, 1958.
- MAGNETTE Paul, *La grande Europe*, Bruxelles : Éd. de l'Université de Bruxelles, 2004.
- MANIN Philippe, *Les communautés européennes : L'Union européenne*, Paris : Pedone, 1999.
- MANZANARÈS Henri, *Le Parlement européen*, Paris : Berger-Levrault, 1964.
: *Les Assemblées du Conseil de l'Europe et de l'Union de l'Europe occidentale*, Paris : Berger-Levrault, 1969.
- MANZANARÈS Henri et QUENTIN Jean-Pierre, *Pourquoi un Parlement européen*, Paris : Berger-Levrault, 1979.
- MASCLET Jean-Claude, *Les grands arrêts de droit communautaire : Cour de justice des Communautés européennes, Conseil constitutionnel, Cour de cassation, Conseil d'État*, Série de Que sais-je ?, Paris : P.U.F., 1995.
- MASON Henry Lloyd, *The European Coal and Steel Community: Experiment in Supranationalism*, The Hague : Nijhoff, 1955.
- MAURER Andreas, *Le pouvoir renforcé du Parlement européen après Amsterdam*, Bruxelles : PIE-Peter Lang, 2000.
- MAYNE Richard, PINDER John et DE V. ROBERTS John C., *Federal Union : The Pioneers : A History of Federal Union*, Basingstoke ; Londres : Macmillan, 1990.
- MONNET Jean, *Mémoires*, Paris : Fayard, 1978.
- MORAN Edgar, *Penser l'Europe*, Paris : Gallimard, 1987.
- MORAVCSIK A., *The Choice for Europe*, Ithaca, N.Y. : Cornell University Press, 1998.
- MOREAU DEFARGES Philippe, *L'Europe et son identité dans le monde*, Paris : Éditions S.T.H., 1983.
: *Les institutions européennes*, Paris : A. Colin, 2005.
- NOËL Emile, *Les institutions de la Communauté européenne*, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1993.
: *Les rouages de l'Europe : Comment fonctionnent les institutions de la Communauté européenne*, Collection de l'Europe, Paris : F. Nathan ; Bruxelles : Labor, 1979.
- NUTTENS Jean-Dominique, *Assemblées parlementaires et organisations européennes*, Paris : la documentation française, 2000.
- OBERDORFF Henri, *L'Union européenne*, Paris : Armand Colin, 2004.
- OUDENHOVE Guy Van, *The Political Parties in the European Parliament: The First Ten Years, September 1952 – September 1962*, Sijthoff : Leyden, 1965.
- PETERSON John, *Decision Making in European Union*, Londres : Macmillan press ; New York : St. Martin's press, 1999.
- PICHERAL Caroline, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Collection Universités – Droit, Paris : Ellipses, 2006.
- PINEAU Christian et RIMBAUD Christiane, *Le grand pari : l'Aventure du traité de Rome*, Paris : Fayard, 1991.
- POIGNANT Bernard, *Voyage au cœur du Parlement européen*, Paris : Jean Jaurès Fondation, 2009.
- PRATE Alain, *Quelle Europe ?*, Paris : Julliard, 1991.
- QUENTIN Jean-Pierre, *Pratique de l'Europe communautaire*, Versailles : APIL, 1978.
- QUERMONNE Jean-Louis, *Europe, de la Communauté à l'Union*, Paris : Seuil, 1994.
: *L'Union européenne dans le temps long*, Paris : Presses de science po, 2008.
: *Le système politique de l'Union européenne : des Communautés économiques à l'Union politique*, Paris : Montchrestien, 1998.
- RAEPENBUSCH Sean Van, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, Bruxelles : De Boeck & Larcier, 2001.

- RAMBAUD Patrick, *Les grandes décisions de la jurisprudence communautaire*, Paris : Hachette supérieur, 2007.
- RÉGNIER-HELDMAIER Catherine et al., *Le droit de la CE et de l'Union européenne, Les finances de l'Union européenne*, Collection de Commentaire J. Mégret, vol. 11, Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles, 1999.
- RENAUT-COUTEAU Armelle, *Les institutions et organes de l'Union européenne*, Rouen : Publications de l'Université de Rouen, 1995.
- REUTER Paul, *Institutions internationales*, Paris : Presses universitaires de France, 1972.
: *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Paris : LGDJ, 1953.
: *Organisations européennes*, Paris : P.U.F., 1958.
- RÉVEILLARD Christophe, *Les dates-clefs de la construction européenne : Histoire, institutions, traités, politiques communes, Union économique et monétaire, élargissements, perspectives*, Paris : Ellipses, 2000.
- RIDEAU Joël, *Droit institutionnel de l'Union et des communautés européennes*, Paris : LGDJ, 2002.
- RIDEAU Joël, CHEVALIER Roger-Michel, RAINAUD Jean-Marie et BALMOND Louis (éd.), *Droit institutionnel de l'Union et des communautés européennes*, Paris : LGDJ, 1974.
- ROBERTSON A. H., *European Institutions : Co-operation, Integration, Unifications*, The Library of World Affairs Collection, n° 44 : European Institutions, Londres : Stevens and Sons Limited, 1959.
- ROSAMOND Ben, *Theory of European Integration*, Londres ; New York : Palgrave, 2000.
- ROUSSEL Eric, *Jean Monnet*, Paris : Fayard, 1996.
- ROZENBERG Olivier et SUREL Yves (dir.), *Parlementarismes et construction européenne*, Paris ; Budapest ; Torino : L'Harmattan, 2003.
- SAINTE-SIMON Claude-Henri de et THIERRY Augustin, *De la réorganisation de la société européenne ou De la nécessité et des moyens de rassembler les peuples de l'Europe en un seul corps politique, en conservant à chacun son indépendance nationale*, Paris : A. Égron, 1814.
- SALMON Trevor C et NICOLL William, *Building European Union : A Documentary History and Analysis*, Manchester ; New York : Manchester university press, 1997.
- SANDHOLTZ Wayne et SWEET Alec Stone (ed.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford : Oxford University Press, 1988.
- SASSE Christoph, *Le processus de décision dans la Communauté européenne : les exécutifs nationaux au Conseil de ministres*, Paris : Presses universitaires de France, 1977.
- SAURON Jean-Luc, *Droit communautaire et décision nationale : Le processus décisionnel national dans l'élaboration et la mise en œuvre du droit communautaire*, Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1998.
- SCALINGI Paula Louis, *The European Parliament: Three-decade Search for a United Europe*, Londres : Aldwych press ; Westport, Conn.: Greenwood press, 1980.
- SCELBA Mario, *Le Parlement européen 1970*, Strasbourg : Parlement européen, 1970.
- SCHMITT Hermann et THOMASSEN Jacques, *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford ; New York : Oxford University Press, 1999.
- SCHUMAN Robert, *Pour l'Europe*, Paris : Nagel, 1964.
- SHACKLETON Michael, *Financing the European Community*, Londres : Pinter for Royal Institute of International Affairs, 1990.
- SIDJANSKI Dusan, *European élections de la démocratie européenne*, Stanké, 1979.
: *L'avenir fédéraliste de l'Europe : La Communauté européenne, des origines au traité de Maastricht*, Paris : P.U.F., 1992.
- SMETS Paul-F. (éd.), *Les pères de l'Europe : 50 ans après : perspectives sur l'engagement européen*, Actes du Colloque international des 19 et 20 mai 2000, Bruxelles : Bibliothèque de la fondation Paul-Henri Spaak, 2001.
- SOLDATOS Panayotis, *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation*, Bruxelles : Bruylant, 1989.

- : *Les fondamentaux de l'architecture constitutionnelle de l'Union européenne : Essai éclectique d'analyse critique*, Bruxelles : Bruylant, 2010.
- : *Quelle relance de la construction européenne ?*, Bruxelles : Bruylant, 2008.
- SPIERENBURG Dirk et POIDEVIN Raymond, *Histoire de la Haute Autorité de la CECA : Une expérience supranationale*, Bruxelles : Bruylant, 1993.
- STEINER Jürg, *European Democracies*, New York : Longman, 1995.
- STRASSER Daniel, *Les finances de l'Europe*, Paris : Presses universitaires de France, 1975 ; 1981.
- TERRENOIRE Alain, *Le Parlement européen, cet inconnu*, Paris : Collection documents, 1994.
- THOMPSON Kenneth Winfred, *Winston Churchill's World View : Statedmanship and Power*, Louisiana : Louisiana State University Press ; Londres : Bantou Rouge, 1983.
- TINDEMANS Leo, *La motion de censure du Parlement européen*, Luxembourg ; Belgique : Lambert Schaus, 1977.
- TOULEMON Robert, *La construction européenne*, Paris : Éditions de Fallois, 1994.
- : *Les finances de l'Europe*, Paris : LGDJ, 1990.
- Union européenne des fédéralistes (dir.), *Rapport du premiers congrès annuel de l'UEF, 27-31 août 1947 Montreux (Suisse)*, Genève : Union européenne des fédéralistes, p. 129-131.
- URI Pierre, *Fragments de politique économique*, Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 1989.
- URWIN Derek W., *The Community of Europe : A History of European Integration since 1945*, Londres ; New York : Longman, 1995.
- VAN DER EIJK Cees et FRANKLIN Mark, *Choosing Europe? : The European Electorate and National Politics in the Face of Union*, Ann Arbor : University of Michigan Press, 1996.
- VEDEL Georges, *Le rapport Vedel : Perspectives à long terme de l'agriculture française, 1968-1985*, Paris : SELF, 1969.
- VON DER GROEBEN Hans, *Combat pour l'Europe, La construction de la Communauté européenne de 1958 à 1966*, Collection Perspectives européennes, Bruxelles : Commission des Communautés européennes, 1984.
- WALLACE Helen, WALLACE William et WEBB Carole, *Policy-making in the European Communities*, Londres ; New-York ; Toronto : J. Wiley, 1997.
- WARLEIGH Alex, *Democracy in the European Union*, Londres : SAGE Publications Ltd., 2003.
- WARLEIGH Alex et FAIRBRASS Jenny (ed.), *Influence and Interests in the European Union : The New Politics of Persuasion and Advocacy*, Londres : Europa Publications Ltd., 2002.
- WESTLAKE Martin, *The Commission and the Parliament : Partners and Rivals in the European Policy-making Process*, Londres : Butterworths, 1994.
- WIGNY Pierre, *L'Assemblée parlementaire dans l'Europe des six*, Luxembourg : Service des publications de la Communauté européenne, 1958.
- ZARCA Jean-Claude, *Les députés européens : Élection-Mandat-Rôle : Le Parlement européen et ses pouvoirs*, Paris : Gualino éditeur, 1999.
- ZORGBIBE Charles, *Histoire de la construction européenne*, Paris : P.U.F., 1993.

IV. Articles

- ABÉLÈS Marc, « Political Anthropology of a Transnational Institution: the European Parliament », *French Politics and Society*, vol. 11, n° 1, 1993.
- COT Jean-Pierre, « Un projet politique pour l'Europe », dans *Cahier et revue de l'OURS, Dix ans après le projet Spinelli : Quel projet politique pour l'Europe*, n° 3-4, 1994, p. 1-7.
- BENEDETTO Giacomo, « Rapporteurs as Legislative Entrepreneurs: the Dynamics of the Codecision Procedure in Europe's Parliament », *Journal of European Public Policy*, vol. 12, n° 1, February 2005, p. 67-88.
- BIEBER Roland, « Achievement of the European Parliament 1979-1984 », *Common Market Law Review*, vol. 21, 1984, p. 283-304.
- : « Legal Developments in the European Parliament », *Yearbook of European Law* 2. 1982,

- Oxford : Clarendon Press, 1983, p. 259-278.
 : « Legal Developments in the European Parliament », *Yearbook of European Law* 3. 1983, Oxford : Clarendon Press, 1984, p. 371-391.
 : « Legal Developments in the European Parliament », *Yearbook of European Law* 4. 1984, Oxford : Clarendon Press, 1985, p. 341-359.
 : « Legal Developments in the European Parliament », *Yearbook of European Law* 5. 1985, Oxford : Clarendon Press, 1986, p. 341-363.
 : « Legal Developments in the European Parliament », *Yearbook of European Law*, vol. 6, 1986, Oxford : Clarendon Press, 1987, p. 359-378.
- BIEBER Roland, PANTALIS J. et SCHOO J., « Implications of the Single Act for the European Parliament », *Common Market Law Review*, vol. 23, 1986, p. 767-792.
- BOGDANOR Vernon, « The Future of the European Community : Two models of Democracy ; The Abnormal Situation of the European Parliament, Separation and Interdependence of Powers », *Government and Opposition*, n° 2, Spring 1986, p. 161-176.
- BRADLEY Kieran St. Clair, « Maintaining the Balance : The Role of the Court of Justice in defining the Institutional Position of the European Parliament », *Common Market Law Review*, 1987, p. 41-64.
- CORBETT Richard, « Testing the New Procedure : the European Parliament's First Experience with Its New 'Single Act' Powers », *Journal of Common Market Studies*, n° 4, juin 1989, p. 359-372.
- CORBETT Richard et JACOBS Francis, « Beyond Traditional Parliamentarism : The European Parliament in the Community System », Symposium des 17-18 novembre 1988 à Strasbourg, Luxembourg : TEPSA, juillet 1988.
- COSTA Olivier et MAGNETTE Paul, « Les transformations de la responsabilité politique dans l'Union européenne », *Politiques et management public*, vol. 19, n° 19-1, 2000, p. 103-120.
- COSTELLO Rory et THOMSON Robert, « The policy Impact of Leadership in Committees : Rapporteurs' Influence on the European Parliament's Opinions », *European Union Politics*, vol. 2, 2010, p. 219-240.
- DEAK Francis, « Can Europe Unite ? », *Political Science Quarterly*, vol. 46, n° 3, September 1931, p. 424-433.
- DEBARD Thierry et ALIBERT Christiane, « Le droit communautaire en 1988 », *Actualité juridique droit administratif*, n° 4, avril 1989, p. 221-233.
- DOMINICK Mary, « La procédure de décision dans la Communauté et le nouveau règlement intérieur du Parlement européen », *Revue du marché commun*, n° 248, juin-juillet 1981, p. 274-278.
- ELLES Baroness, « Perspectives of the European Parliament », *International Relations*, November 1984, p. 157-175.
- FERRIÈRE Georges, « L'idée d'Europe en France au seuil du XX^{ème} siècle », dans *Europe et état : actes du colloque de l'Association française des historiens des idées politiques*, Nice, les 17-19 septembre 1992, CERHIP, Aix-Marseille : Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1993, p. 123-152.
- FITZMAURICE John, « An analysis of the European Community's co-operation procedure », *Journal of Common Market Studies*, n° 4, juin 1988, p. 389-400.
- FONTAINE Nicole, « L'importance croissante du rôle du Parlement européen », *L'Observateur de Bruxelles*, n° 31, le 1^{er} mars 1999, p. 9-10.
- FRANK Robert, « Les contretemps de l'aventure européenne », *Vingtième siècle, Revue d'histoire*, n° 60, Numéro spécial : Les engagements du 20^e siècle, octobre-décembre 1998, p. 82-101.
- GARRET Geoffrey et TSEBELIS George, « Agenda Setting Power, Power Indices and Decision Making in the European Union », *International Review of Law and Economics*, vol. 16, 1996, p. 345-361.
 : « Legislative Politics in the European Union », *European Union Politics*, 1(1), 2000, p. 9-36.
- HIX Simon, « A supranational party system and the legitimacy of the European Union », *The international spectator*, vol. 37, issue 4, April 2002, p. 49-59.

- : « The Party System in the European Parliament: Collusive or Competitive? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, n° 2, 2003, p. 309-331.
- HOUGHE Liesbet et MARKS Gary, « The Making of a Polity », dans KITSCHOLT Herbert *et al.* (ed.), *The Politics and Political Economy of Advanced Industrial Societies*, p. 70-97, New York : Cambridge University Press, 1999.
- INGLEHART Roland, REIF Karlheinz et RABIER Jacques-René, « The Evolution of Public Attitudes toward European Integration : 1970-1986 », *Revue d'intégration européenne*, vol. X, n° 2-3, hiver-printemps 1987.
- JACQUÉ Jean-Paul, « La procédure budgétaire, une « arme » pour le Parlement », dans KOVAR Robert (ed.), *Les Institutions de la Communauté au seuil des années 1980, à la recherche de nouveaux équilibres*, Bruges : Le Temps, 1981.
- : « Le labyrinthe décisionnel » *Pouvoirs*, n° 69, *Europe, De la Communauté à l'Union*, avril 1994, p. 23-34.
- JUDGE D. et EARNSHAW D., « Weak European Parliament Influence? A Study of the Environment Committee of the European Parliament », *Government and Opposition*, vol. 29, n° 2, 1994, p. 262-272.
- KNUDSEN Ann-Christina L. et COHEN Antonin, « L'institutionnalisation du Parlement européen : Pour une sociologie historique du parlementarisme supranational », *Culture & Conflits*, n° 85/86, printemps/été 2012, p. 7-12.
- KREPPLE Amie, « Moving Beyond Procedure : An Empirical Analysis of European Parliament Legislative Influence », *Comparative Political Studies*, vol. 35, n° 7, 2002, p. 784-813.
- : « Necessary but not Sufficient : Understanding the Impact of Treaty Reform on the Internal Development of the European Parliament », *Journal of European Public Policy*, vol. 10, n° 6, 2003, p. 884-911.
- LAKE Michael, « The Lomé III Convention – Europe's New Model for Dialogue and Development », *Year of European Law 5. 1985*, Oxford : Clarendon Press, 1986, p. 21-56.
- LASSALLE Claude, « L'initiative parlementaire dans la procédure normative communautaire », *Cahiers de droit européen*, vol. 2, 1971, p. 127-145.
- LE DIVELLEC Armel, « Bagehot et les fonctions du Parlement (britannique). Sur la genèse d'une découverte de la pensée constitutionnelle », *Jus Politicum*, n° 7.
- LEONARD Dick, « The Single Act and the Parliament : Shifts in the Balance of Power », *European Trends, the Economist Intelligence Unit*, n° 4, 1988, p. 57-63.
- LODGE Juliet, « The Single European Act and the new Legislative Co-operation Procedure : A Critical Analysis », *RJE*, n° 1, 1987, p. 5-28.
- MAMADOUH Virginie et RAUNIO Tapio, « The Committee System : Powers, Appointments and Report Allocation », *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, n° 2, avril 2003, p. 333-351.
- NICKEL Dietmar, « Le Projet de traité instituant l'Union européenne élaboré par le Parlement européen », *Cahiers de droit européen*, n° 5-6, 1984, p. 511-542.
- NICOLAS Jacques, « Le Parlement élu et le processus législatif de la Communauté », *Revue du marché commun*, n° 251, novembre 1981, p. 491-503.
- NICOLL William, « La procédure de concertation entre le Parlement européen et le Conseil », *Revue du marché commun*, Paris : Éditions techniques et économiques, n° 293, 1986, p. 11-15.
- : « Les procédures Luns/Westerterp pour l'information du Parlement européen », *Revue du Marché Commun*, n° 300, 1986, p. 475-476.
- NOËL Emile, « Le Parlement face à la Commission », dans LOUIS Jean-Victor et WAELBROECK Denis, *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle*, Colloque organisé par l'Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles du 24 au 26 septembre 1987, Collection d'Études européennes, Bruxelles : Édition de l'Université de Bruxelles, 1989, p. 15-55.
- NOURY Abdul G. et ROLAND Gérard, « More power to the European Parliament? », *Economic Policy*, October 2002, vol. 17, Issue 35, p. 280-319.
- PAULIN Bernard, « Les pouvoirs de gestion de la Commission », dans KOVAR Robert (ed.), *Les*

- Institutions de la Communauté au seuil des années 1980, à la recherche de nouveaux équilibres*, Bruges : Le Tempel, 1981.
- PIERSON P., « The Path to European Integration : A Historical Institutional Analysis », *Comparative Political Studies*, vol. 29, n° 2, 1996, p. 123-163.
- QUINTIN M., « Participation de l'Assemblée Parlementaire Européenne au déroulement de la procédure de négociations des accords commerciaux », *Revue trisemestrielle de droit européen*, 1975, p. 211-226.
- QUINTIN Yvon, « Les conditions de la consultation de l'Assemblée », *Revue du marché commun*, n° 243, janvier 1981.
- RÉGNIER-HELDMAIER Catherine, « La distinction D.O.-D.N.O. : Instrument de lutte pour le pouvoir budgétaires », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n° 375, février 1994, p. 94-102.
- PASETTI BOMBARDELLA Francesco, « Le Parlement face au Conseil », dans LOUIS Jean-Victor et WAELBROECK Denis, *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle*, Colloque organisé par l'Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles, du 24 au 26 septembre 1987, Collection d'Études européennes, Bruxelles : Édition de l'Université de Bruxelles, 1989, p. 15-55.
- PROUT Christopher, « Problèmes d'actualité pour le Parlement », dans LOUIS, Jean-Victor et WAELBROECK, Denis, *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle*, Colloque organisé par l'Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles, du 24 au 26 septembre 1987, Collection d'Études européennes, Bruxelles : Édition de l'Université de Bruxelles, 1989, p. 195-205.
- QUINTY Danièle et JOLY Gilles, « Le rôle des parlements européens et nationaux dans la fonction législative », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n° 2, 1991, p. 393-436.
- REIF Karlheinz et Oskar Niedermayer, « The European Parliament and the Political Parties », *Revue d'intégration européenne*, n° 2-3, hiver 1986-printemps 1987, p. 157-172.
- SASSE Christoph, « Le renforcement des pouvoirs du Parlement et spécialement ses nouveaux pouvoirs budgétaires », dans SASSE C., *Le Parlement européen : Pouvoir, élection, rôle futur*, Actes du huitième colloque de l'I.E.J.E. sur les Communautés européennes organisé à Liège les 24, 25 et 26 mars 1976, Liège : Institut d'études juridiques européennes, Collection scientifique de la faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de l'Université de Liège, n° 42, 1976.
- SAURON Jean-Luc, « La prise de décision communautaire », *La lettre des Européens*, n° 34, septembre-octobre 1998.
- SCULLY Roger M., « The European Parliament and the Co-Decision Procedure : A Re-Assessment », *Journal of legislative Studies*, 1997, vol. 3, n° 3, p. 58-73.
- SIDJANSKI Dusan, « Du projet de traité d'Union du Parlement européen à l'Acte unique européen », *Revue d'intégration européenne*, vol. X, n° 2-3, Hiver-printemps 1987, p. 109-134.
- STRASSER Daniel, « La décharge : Nouveau pouvoir du Parlement européen, son application aux exercices 1977 et 1978 », *Revue du marché commun*, n° 245, mars 1981, p. 109-129.
- TSEBELIS George, « The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter », *American Political Science Review*, 1994, vol. 88, p. 128-142.
- VAN HAMME Alain, « The European Parliament and the Co-operation Procedure », *Studia Diplomatica*, n° 3, 1988, p. 291-314.
- VAN SCHENDELEN Marinus P.C.M., « The European Parliament : Political Influence is more than Legal Powers », *Journal of European Integration*, vol. 8, Issue 1, 1984, p. 59-76.

V. Journaux

- « Baroness Elles », *Telegraph*, le 29 octobre 2009.
- « Baroness Elles : Human rights campaigner and Conservative MEP », *The Times*, le 26 octobre

- 2009.
- « Baroness Fisher of Rednal », *The Independent*, le 24 décembre 2005.
 - « Böses Kondursende für Schinzel », *Aachener Zeitung*, le 19 décembre 2006.
 - « Corstiaan Andreas Bos (1923-2009): Verzetsheld, Kamerlid en burgervader », *Leidsch Dagblad*, le 21 avril 2009.
 - « Dalyell becomes next Edinburgh rector », *The Guardian*, le 10 mars 2003.
 - « Hans Richarts, Franz Vollenhals, Hans-Roderich Schneider, Robert B. Rheault, Karl Blessing, Bernardo Suárez », *Der Spiegel*, le 6 octobre 1969.
 - « L'Europe de M. Spaak », *L'écho de l'industrie*, le 31 mars 1956, n° 13, p. 1-2.
 - « La France vendue pour la guerre », *L'Humanité*, le 10 mai 1950.
 - « La région de la Ruhr reste dans l'expectative », *Süddeutsche Zeitung*, le 11 mai 1950.
 - « Lady Fisher of Rednal », *Telegraph*, le 21 décembre 2005.
 - « Lord Bruce of Donington », *The Times*, le 20 avril 2005.
 - « Lord Kennet », *Telegraph*, le 11 mai 2009.
 - « Lord Kennet », *The Gardian*, le 12 mai 2009.
 - « Manager au lieu de politicien : l'Europe est révolutionnée », *Die Zeit*, le 18 mai 1950.
 - « Mayor candidate will keep MEP job », 15 mai 2003, BBC News.
 - « Nouvelle trahison, nouveau pas vers la guerre », *L'Humanité*, le 10 mai 1950.
 - « Obituary : Sir Tom Normanton », *The Independent*, le 14 août 1997.
 - « Pieter Dankert : Passionately federalist President of the European Parliament », *The Independent*, le 3 juillet 2003.
 - « Risoluzione per nominare Giovanni Bersani senatore a vita », *Ufficio Stampa dell'Assemblea Legislativa*, 2 mars 2004.
 - « Robert Battersby, Internaitonalist often in the wrong place at the wrong time, but later an MEP and Papal Knight », 11 octobre 2002, *The Times*.
 - « Sir Ralph Lowell : Norfolk farmer and Tory MP », *The independent*, le 23 février 2008.
 - « Union Ruhr-Lorraine », *Die Welt*, le 11 mai 1950.
 - « WDR-Studiodirektor Erdmann Linde Verabschiedet », *Pressemitteilung de WDR*, le 7 avril 2006.
 - « WieWatWaar : Aart Geurtsen », *De Volkskrant*, le 28 septembre 2005.
 - COUDENHOVE-KALERGI Richard N., « Europas Erlösung », *Vossische Zeitung*, le 18 octobre 1922.
 - : « Paneuropa : ein Vorschlag », *Neue Freie Presse*, le 17 novembre 1922.

Annexe : Tableaux.

Tableau 6) La répartition des revendications concernant les informations dans les commissions parlementaires (1958-1986).

Source) Les rapports de l'APE, puis nommé du Parlement européen (1958-1986).

Objectif) Pour voir à destination desquelles commissions parlementaires les revendications concernant les informations de base et supplémentaires ont été formulées.

Contribution) Le déséquilibre d'intérêts du Parlement est constaté, étant en faveur de certaines commissions et de certaines périodes.

	Econ	Ener	Maco	Inve	Agri	Envi	Rech	Asoc	Tran	Regi	Sani	Rela	Detr	Dev	Deea	Asgr	Juri	Pol	Budg	Cont	Regl	Veri	Jeu	Fem	Parl	As	Degr	Inst	Ree	Enq		
1958								1											2													3
1959		1	1															1	2													5
1960					1							1							1													3
1961	1		1															1	1													4
1962			2		1														2								1					6
1963	1							2	1			1		1				1	2													9
1964			1															1	3							1						6
1965		1						3				1		1					1													7
1966	1		1		2			1			1	2		1				1	2								1					13
1967	1				3						1		1					1	3							2						12
1968	1				1			1	1			3						1	1													9
1969	2				3			1	2									2	1	4												15
1970	2				6													1	1													10
1971	1	4			3			2				1							2													13
1972	1	3			4			2				1						3	1	6												21
1973	3	2			5			2	2					2			2	2	7													27
1974	2	3			3	3		1				2							4													18
1975	1	1			5	7		2										1	7								1					25
1976	2	3			7	1		2				1							5			1										22
1977	4	3			3	6		3	2			1		2			1	1	13													39
1978	1	5			11	6		3	1			2		1					8													38
1979	4	1			6			1				1		4			2	1	3	1												24
1980	5	3			15	3		1	1	2		2		6			1	3	8	8	1		3	1								63
1981	6	5			9	5		1	4			4		5				4	4	9			1									57
1982	6	3			14	7		1		4		3		5			2	4	5	15			1									70
1983	8	8			10	8		3	3	5				2			1	2	2	8			4	1				2				67
1984	7	5			7	5		4				4		2			3	2	1	7		1		6	1					1		55
1985	5	3			4	4		2	1	3				2			3	1		7			2									38
1986	6	2			4	5		1	1	1		4		2			2	6	2	3	1		2	2								44
	71	56	6		127	60		40	19	15	3	33	1	36			24	35	102	58	4		19	5	4	2		2		1	723	

Tableau 7) La répartition des résolutions établies dans le cadre de la procédure de consultation obligatoire (1958-1986).

Source) Les résolutions de l'APE et du Parlement présentées dans les rapports (1958-1986).

Objectif) Pour observer une évolution de résolutions adoptées dans le cadre de la procédure de consultation obligatoire.

Contribution) Certains domaines auxquels la procédure de consultation obligatoire s'applique sont plus privilégiés, la période la plus demandée de chaque commission étant différente l'une de l'autre.

	Econ	Ener	Maco	Inve	Agri	Envi	Rech	Asoc	Tran	Regi	Sani	Rela	Detr	Deve	Deea	Asgr	Juri	Pcli	Budg	Cont	Regl	Veri	Jeun	Femm	PE	Asso	Degr	Inst	Reec	Enq1			
1958											1																				1		
1959								1										1														2	
1960			2		1				1																							4	
1961			1		10		1		2		1					1		1	1													18	
1962			10		12			1						1					3													27	
1963	1		7		9				1					1				1	5													25	
1964		1	6		10				3			4							6													30	
1965			14		8			3	2			2		2					2													33	
1966			12		16				3					1					9													41	
1967	6		2		38			1	2		3		1		6		1		12													72	
1968	8				36			6	7			4			6		4		8													79	
1969	4				34			9	8			2			6		4		9													76	
1970	4				42			10	2			3	2		6		11	3	12													95	
1971	5	1			34			11	3			8	1		3		11	1	10													88	
1972	2	2			38			5	11			9	2		4		15		16													104	
1973	4	3			49	11		2	9			28		5	1		6	1	16													135	
1974	5	3			48	18		2	4			21		2			5		14				1									123	
1975	7	4			38	16		3	7			18		8			3		22							6						132	
1976	7	3			37	18			18			17		9			3		8														120
1977	7	6			26	13		3	9			19		3			1		12														99
1978	9	5			44	6		2	10			9		2			4		11														102
1979	8	1			34	9			5			14		4			3		8	2													88
1980	14	1			47	4		1	2	1		12		2			5		10	4													103
1981	18	1			44	2			7			7		1			4		12	5													101
1982	11	1			29	1		3	6			5		3			1		10	5													75
1983	7	5			26	11		5	1	1		5		1			7		10	8													87
1984	8	6			22	26		3	1	3		4		2			6		6	7													94
1985	8	3			8	24		4	5	3		6					3	1	12	9			1										87
1986	6	6			12	17			3	2		7		3			5	2	6	4			2										75
	149	52	54		752	176	1	75	132	10	11	198	6	50	32	1	102	11	250	44			4			6						2116	

Tableau 8) La répartition des résolutions établies dans le cadre de la procédure de consultation facultative (1958-1986).

Source) Les résolutions de l'APE et du Parlement présentées dans les rapports (1958-1986).

Objectif) Pour observer une évolution de résolutions adoptées dans le cadre de la procédure de consultation facultative.

Contribution) La procédure de consultation facultative apporte une contribution complémentaire à celle de consultation obligatoire, notamment pour les commissions des budgets, de l'économie et juridique.

	Econ	Ener	Maco	Inve	Agri	Envi	Rech	Asoc	Tran	Regi	Sani	Rela	Detr	Deve	Deea	Asgr	Juri	Poli	Budg	Cont	Regl	Veri	Jeun	Femm	PE	Asso	Degr	Inst	Reec	Enql		
1953																															0	
1959																																0
1960									1																						1	
1961					1																										1	
1962			2					6				2																			10	
1963	1				3			2	1					2						2											11	
1964					4				1																						5	
1965		1	2		1			2				2	1							1											10	
1965	3				1			2				1	3																		10	
1967								2	1											1											4	
1968					2			1				1			1		1														6	
1969					2			2							1		1			1											7	
1970	1	2						1				2	1		1					1											9	
1971		4						1										2		3											10	
1972	2							4	1			1						2		5											15	
1973	1	6				1		3	3			1		1						4											20	
1974	6	5				2		5	4			1		4						10				1							38	
1975	3	5				7		8	1			1		8						7				1							41	
1976	1	2			1	1		3						2						7											17	
1977	3	4			1	1		1	1			1		7						13											37	
1978	2	7			2	8		2	3			1		3					2	7											37	
1979	1	4			2	5		2	1					4						4											23	
1980	5	5			1	7		3	2	1				5						6	1										36	
1981	3	6				6		2	3					4				1		4				1							30	
1982	4	9				22		2	1	2		7		4				3		7					1						62	
1983	11	15				3		2	9	1		1		4					2	4											52	
1984	7	2				2		6	1					6						4				1	1						30	
1985	5	4			1			1	1	1				3				3	1	2				2	1						25	
1985	3	1			1			1	2					3							1			2	1						15	
	62	82	4		23	65		65	36	5	5	21	1	60	3		13	5	98	2			8	4							562	

Tableau 9) La répartition des résolutions établies dans le cadre de la procédure de délibération d'initiative (1958-1986).

Source) Les résolutions de l'APE et du Parlement présentées dans les rapports (1958-1986).

Objectif) Pour observer une évolution de résolutions adoptées dans le cadre de la procédure de délibération d'initiative.

Contribution) Certaines commissions ont favorisé la procédure de délibération d'initiative parce que le Parlement n'a pas eu d'autre moyen de présenter ses opinions devant les autres institutions.

	Econ	Ener	Maco	Inve	Agri	Envi	Rech	Asoc	Tran	Regi	Sani	Rela	Detr	Deve	Deea	Asgr	Juri	Poli	Budg	Cont	Regl	Veri	Jeun	Femm	PE	Asso	Degr	Inst	Reec	Enq1	
1958	1	2	2	1			2	3	1		2	2		1				2	6		1										26
1959		1	2		2		2	4				2		1			2	2	7												25
1960	1	1	2		2		4	2				3	1	2			3	5	6												32
1961	2	1	3		2		3	6	3			4		5		1	4	6	9												49
1962	3	1	2		2			1	4				3	4			1	5	8						4						38
1963	2	2			1		1	9	2			4		2			2	3	5						1						34
1964	1	4			1		1	6				5		4			2	5	12						3						44
1965	1	1			1			6	2		1	5		1			2	2	9						3	2					36
1966	3	3	2		3		5	8			3	2		4				2	9						3	2					49
1967	1	4			3		1	2	2		1	3	1	1	1		5	5	5						3	1					39
1968	3	1						4				4	2		4		3	3	11						1						36
1969	3	2			2			6				2	1				5	5	9						1		1				37
1970	3	1			3			5				7	3		1		1	1	11						1						37
1971	6	2						10				3	2		3		2	4	5						1		1				39
1972	3	4						6	1			5	2		1		3	6	5						1						37
1973	7	3			1	1		4	2			8		5			9	7	8						1						56
1974	4	4			2	6		4	1			6		6			2	4	6					5		1					51
1975	2	8				3		2	2			5		3			2	4	4					3		3					41
1976	6	7			2	1		4	3			4		1			4	3	16		8		2								61
1977	9	1			1	4		6	3			7		1			1	13	16												62
1978	5	1			7	3		7	5			8		1			1	9	14		3										64
1979	2	4			3	2		9	5			5		4			3	6	9	4	5										61
1980	10	3			3	2		3	4	2		3		5			4	8	8	15	1		4	1							76
1981	12	7			5	4		6	8	6		5		7			7	11	6	17	2	1	5								109
1982	12	8			8	7		3	10	4		7		3			10	14	10	20	2	2	5					1			126
1983	19	4			13	14		11	8	8		5		11			3	12	4	20	3		12	1				2			150
1984	14	7			7	8		5	8	3		11		5			14	13	6	7	2		13						1	1	125
1985	5	8			9	8		2	4	6		10		7			14	7	5	13	7		8	3				4			120
1986	3	6			11	4		9	3	10		8		14			10	10	6	14	8		3	4							123
	143	101	13	1	94	67	19	153	81	39	16	138	11	98	10	1	119	177	235	110	42	3	60	9	24	8	2	7	1	1	1783

Tableau 10) La répartition des revendications du Parlement au Conseil d'accepter ses avis dans les commissions parlementaires (1958-1986).

Source) Les résolutions basées sur les rapports du Parlement (1958-1986).

Objectif) Pour identifier des commissions parlementaires auxquelles le Parlement a donné sa priorité afin de revendiquer au Conseil d'accepter ses avis.

Contribution) Le Parlement a montré le plus grand intérêt dans les années 70 aux questions budgétaires et du contrôle budgétaire alors qu'il a favorisé les autres domaines à partir de la fin des années 70.

	Econ	Ener	Maco	Inve	Agri	Envi	Rech	Asoc	Tran	Regi	Sani	Rela	Detr	Deve	Deea	Asgr	Juri	Poli	Budg	Cont	Regl	Veri	Jeun	Femm	Parl	Asso	Degr	Inst	Reec	Enq1	Total					
1958																															0					
1959																			1													1				
1960																			1													1				
1961																																0				
1962																										2							2			
1963																																	0			
1964																				1													1			
1965																																	0			
1966				1															1	1						1							4			
1967		1																															1			
1968																		1																1		
1969																										1								1		
1970																				1														1		
1971																				2														2		
1972																				1															1	
1973												1							1							1								3		
1974																				1						1									2	
1975																				2															2	
1976																				1															1	
1977		1							1											1															3	
1978		1							1											1															3	
1979	1	1				1									1							1													5	
1980															2				1			1													4	
1981					1					1									3			1													6	
1982						1			2										1	3															7	
1983	1	2			1				1										1			1													7	
1984	2														1					1	1			1											6	
1985					2			3	1						1					1	2														10	
1986					1															1	1															3