

NOTE

du	Praesidium
à	la Convention

Objet :	Les finances de l'Union: projet d'articles 38 à 40
----------------	---

Titre VII: Les finances de l'Union

Les projets d'articles 38 et 39 sont directement fondés sur les conclusions du groupe de travail IX.

En ce qui concerne la procédure budgétaire annuelle, dont les éléments essentiels devraient être couverts par l'article 40, force est de constater que les propositions du groupe n'ont pas recueilli le soutien de la Convention. Le débat n'a pas pour autant indiqué de pistes alternatives. Par conséquent, une réflexion ultérieure devrait avoir lieu dans l'enceinte appropriée, peut-être un cercle de réflexion restreint, pour permettre au Praesidium et à la Convention d'avancer des propositions détaillées pour la Partie II du Traité en ce qui concerne la simplification de la procédure annuelle et la possibilité d'inscrire les perspectives financières dans la Constitution.

Pour l'instant, l'article 40 contient un schéma de procédure qui reflète le plus petit commun dénominateur des avis exprimés par les conventionnels. Il faut rappeler à cet égard que l'inscription des perspectives financières dans la Constitution et en particulier du mécanisme des plafonds pluriannuels de dépense contraignants, semble être, pour plusieurs membres de la Convention, la condition sine qua non pour toute simplification de la procédure annuelle.

LES FINANCES DE L'UNION

ARTICLES 38 À 40

Article 38: Les ressources de l'Union

Le budget de l'Union est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres.

Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête les dispositions relatives au système de ressources propres de l'Union dont il recommande l'adoption par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

Commentaire

Cet article reproduit l'article 269 TCE actuel:

"Le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres.

Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête les dispositions relatives au système des ressources propres de la Communauté dont il recommande l'adoption par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives."

Le rapport du groupe de travail "simplification" avait clairement reconnu le rôle prépondérant du Conseil en ce qui concerne la définition du système de ressources de l'Union, dans la mesure où il doit être par la suite adopté par les États membres. Cette approche n'a pas été démentie par la Convention.

Fidèle aux conclusions du groupe de travail, le Praesidium présente le texte de l'article 269 TCE inchangé. Néanmoins, il veut attirer l'attention de la Convention sur la problématique complexe qui se cache sous cette disposition.

L'article 269 TCE, dans sa forme actuelle, prévoit l'adoption à l'unanimité des dispositions relatives au système de ressources propres de l'Union. Mais il ne s'agit pas de dispositions obligatoires, le Conseil se limitant à en recommander la ratification aux États membres. Dès lors, le Praesidium s'est posé la question de savoir si cette procédure était apte à garantir à l'avenir l'adoption des mesures nécessaires au financement des politiques de l'Union, compte tenu de "l'effet de nombre". Il s'agit de répondre à la question de savoir si dans une Union élargie, il sera toujours possible d'assurer le financement à travers une décision qui doit être adoptée à l'unanimité et ratifiée par tous les États membres.

On peut également se poser la question de savoir si la procédure actuelle permettrait à l'Union d'établir des "vraies" ressources propres.

Les ressources propres sont les recettes qui financent le budget de l'Union et qui lui reviennent de plein droit, dans le cadre d'un plafond annuel fixé en termes de pourcentage du Produit national brut de l'Union par les perspectives financières. Les ressources propres sont actuellement au nombre de quatre:

- les prélèvements agricoles*
- les droits du tarif douanier commun*
- un pourcentage du montant résultant de l'application d'un taux uniforme à l'assiette de TVA déterminé selon des règles communautaires*
- un montant résultant de l'application d'un taux à fixer dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle à une assiette représentant la somme des produits nationaux bruts (calculés de manière uniforme selon des règles communautaires).*

Alors que les deux premières ont un poids relatif de plus en plus réduit, certains conventionnels considèrent que les deux dernières ne sont pas des vraies ressources propres mais plutôt des contributions nationales. Ces conventionnels¹ souhaiteraient que l'Union puisse compter sur des ressources autonomes sous la forme d'un impôt européen ou de la participation à des impôts nationaux, sans que cela se traduise dans un accroissement de la pression fiscale sur les citoyens. Il s'agirait surtout d'un impératif de transparence: les citoyens européens devraient savoir comment et dans quelle mesure ils financent l'Union.

La procédure prévue actuellement à l'article 269 TCE permettrait-elle ce type d'évolution?

Il faut noter qu'en tout état de cause, un changement de la procédure qui consisterait à supprimer la nécessité de ratifications nationales, impliquerait la création d'une nouvelle compétence de l'Union, dont il faudrait tenir compte au titre III de la Constitution.

Le Praesidium souhaite attirer l'attention de la Convention sur cette problématique et espère que le débat en session plénière lui fournira des indications plus précises sur l'orientation à retenir. En attendant il a décidé de présenter l'article 269 TCE dans sa version actuelle avant de suggérer d'éventuelles modifications.

Article 39 : Les principes budgétaires et financiers

1. Toutes les recettes et dépenses de l'Union doivent faire l'objet de prévisions pour chaque exercice budgétaire et être inscrites au budget, conformément aux dispositions de la partie II de la Constitution.
2. Le budget doit être équilibré en recettes et dépenses.
3. Les dépenses inscrites au budget sont autorisées pour la durée de l'exercice budgétaire annuel en conformité avec la loi visée à l'article B (*partie II, ex-279: le règlement financier*).

¹ Plusieurs contributions ont été présentées en la matière.

4. L'exécution de dépenses inscrites au budget requiert l'adoption préalable d'un acte juridiquement obligatoire qui donne un fondement juridique à l'action de l'Union et à l'exécution de la dépense en conformité avec la loi visée à l'article B (*partie II, ex-279: le règlement financier*). Cet acte doit revêtir la forme d'une loi européenne, une loi-cadre européenne, un règlement européen ou une décision européenne.
5. En vue d'assurer la discipline budgétaire, la Commission ne fait pas de proposition d'acte de l'Union, ne modifie pas ses propositions et n'adopte pas de mesures d'exécution susceptibles d'avoir des incidences notables sur le budget sans donner l'assurance que cette proposition ou cette mesure peut être financée dans la limite des ressources propres de la Union.
6. Le budget de l'Union est exécuté conformément au principe de la bonne gestion financière. Les États membres et l'Union coopèrent pour faire en sorte que les crédits inscrits au budget soient utilisés conformément aux principes de la bonne gestion financière.
7. L'Union et les États membres combattent la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union en conformité avec les dispositions de l'article Z (*partie II, ex-280 TCE*).

Commentaire

Cet article contient les principes qui régissent les finances de l'Union tels qu'énumérés¹ par le rapport du groupe de travail IX :

- *Le paragraphe 1 reproduit le principe d'unité du budget qui figure à l'article 268 TCE: "Toutes les recettes et les dépenses de la Communauté, y compris celles qui se rapportent au Fonds social européen, doivent faire l'objet de prévisions pour chaque exercice budgétaire et être inscrites au budget."*

¹ *Le principe de suffisance de moyens mentionné par le rapport du groupe n'a pas été repris ici parce qu'il est couvert par le projet d'article 3 paragraphe 5 (CONV 528/03).*

Devenue obsolète, la référence au fonds social européen est supprimée. La mention qui est faite aux dispositions de la partie II de la Constitution répond au besoin de prendre en considération le régime particulier de financement de certaines politiques, en attendant que la Convention se prononce. Il s'agit en particulier de la Politique étrangère et de sécurité commune et de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures qui font l'objet actuellement du deuxième alinéa de l'article 268 et des articles 28 et 41 TUE, ainsi que du Fonds européen de développement.

- *Le paragraphe 2 reprend le principe d'équilibre budgétaire qui figure aujourd'hui au troisième alinéa de l'article 268: "Le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses".*
- *Le paragraphe 3 reproduit le principe d'annualité du budget qui est inscrit actuellement au premier alinéa de l'article 271 TCE: "Les dépenses inscrites au budget sont autorisées pour la durée d'un exercice budgétaire, sauf dispositions contraires du règlement pris en exécution de l'article 279 ". La durée de l'exercice budgétaire a été précisée.*

Le règlement adopté en exécution de l'article 279 est le règlement financier qui, entre autres, prévoit la possibilité limitée de report de crédits d'un exercice budgétaire à un autre. Le règlement financier devrait devenir une loi selon le projet d'article 24.

- *Les paragraphes 4 et 5 constituent les deux faces du même principe: si d'un côté l'inscription de crédits au budget est liée à l'existence d'un acte juridiquement obligatoire, d'un autre côté la Commission lorsqu'elle propose un acte doit tenir compte de son incidence sur le budget.*

Le paragraphe 4 reprend la proposition du groupe IX qui à son tour s'est fondé sur l'article 36 de l'Accord interinstitutionnel du 9 mai 1999 sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire: "En vertu du système du traité, l'exécution des crédits inscrits au budget pour toute action communautaire requiert l'adoption préalable d'un acte de base. Un "acte de base" est un acte législatif de droit dérivé qui donne un fondement juridique à l'action communautaire et à l'exécution de la dépense correspondante inscrite au budget. Cet acte doit revêtir la forme d'un règlement, d'une directive ou d'une décision. Les recommandations et les avis ainsi que les résolutions et déclarations ne constituent pas des actes de base".

L'Accord interinstitutionnel prévoit des exceptions très limitées à cette règle. Exceptions qui, une fois le principe général inscrit dans la Constitution, devraient faire l'objet du règlement financier visé à l'article 279 TCE.

Le paragraphe 5 reproduit les termes de l'article 270 TCE: "En vue d'assurer la discipline budgétaire, la Commission ne fait pas de proposition d'acte communautaire, ne modifie pas ses propositions et n'adopte pas de mesures d'exécution susceptibles d'avoir des incidences notables sur le budget sans donner l'assurance que cette proposition ou cette mesure peut être financée dans la limite des ressources propres de la Communauté découlant des dispositions fixées par le Conseil en vertu de l'article 269".

- *Le paragraphe 6 concerne l'exécution du budget et reprend le principe de bonne gestion financière qui figure à l'article 274 TCE dans un contexte plus large. C'est ainsi que la mention que cet article fait à la Commission a été remplacée par la mention à l'Union. En effet, ce n'est pas seulement la Commission qui doit être concernée par ce principe. Toutes les institutions ont des responsabilités partielles dans la gestion des finances de l'Union. Le Parlement européen, par exemple, doit le prendre en considération lorsqu'il donne la décharge à la Commission. Le deuxième paragraphe de l'article 274 TCE confirme en partie cette approche en ce qui concerne l'exécution par les autres institutions de leur propre section du budget.*

Par ailleurs le paragraphe 6 ne préjuge pas de la responsabilité de la Commission dans l'exécution du budget. Les responsabilités respectives des Institutions et des États membres dans la gestion du budget feront l'objet des dispositions de la Partie II de la Constitution.

Les États membres sont concernés par ce principe dans la mesure où ils interviennent également dans l'exécution du budget.

L'actuel article 274 TCE stipule que "La Commission exécute le budget, conformément aux dispositions des règlements pris en exécution de l'article 279, sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués, conformément au principe de la bonne gestion financière. Les États membres coopèrent avec la Commission pour faire en sorte que les crédits soient utilisés conformément aux principes de la bonne gestion financière.

Le règlement prévoit les modalités particulières selon lesquelles chaque institution participe à l'exécution de ses dépenses propres".

- *Le Paragraphe 7 reprend la première partie de l'article 280 paragraphe 1 qui stipule " La Communauté et les États membres combattent la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté par des mesures prises conformément au présent article qui sont dissuasives et offrent une protection effective dans les États membres."*

Article 40: La procédure budgétaire de l'Union

Le Parlement européen et le Conseil adoptent conjointement sur proposition¹ de la Commission, conformément aux modalités prévues à l'article W (*ex-272 TCE, Partie II de la Constitution*), le budget annuel de l'Union.

Le budget de l'Union est établi dans le respect des perspectives financières pluriannuelles visées à l'article Y (*Partie II de la Constitution*).

Commentaire

La Convention lors du débat de 5 et 6 décembre 2002 n'a pas confirmé les propositions du groupe IX concernant les modalités détaillées de la procédure budgétaire annuelle. Néanmoins un certain consensus s'est dégagé en ce qui concerne le principe d'adoption conjointe du budget par les deux branches de l'autorité budgétaire, Parlement européen et Conseil, sur la base d'une procédure de codécision adaptée. Il faudra par la suite déterminer les éléments de détail à introduire dans la partie II de la Constitution pour simplifier l'actuel article 272.

Il faut noter que, par rapport à la description de la "procédure législative" dans le projet d'article 25, la rédaction proposée pour l'article 40 n'inclut pas l'abandon de la procédure dans le cas d'un désaccord. En effet, dans le domaine budgétaire, la procédure ne peut pas être "abandonnée", l'Union a besoin impérativement d'un budget. La difficulté de la procédure détaillée est précisément de trouver la réponse à la question "que faire en cas de désaccord entre le Parlement et le Conseil?".

¹ Cette formulation, "sur proposition de la Commission", ne préjuge pas des règles de vote au sein du Conseil qui feront l'objet des "modalités prévues à l'article W". Il ne s'agit pas d'étendre à la procédure budgétaire, les conséquences liées à l'initiative de la Commission.

La Convention a également reçu avec intérêt la proposition de constitutionnaliser les perspectives financières qui font l'objet actuellement d'un accord interinstitutionnel. Nombre de conventionnels ont reconnu la contribution des perspectives à la stabilité et au respect de la discipline budgétaire, depuis leur création en 1988. En fait, il faut rappeler que le rapport du groupe IX lie la simplification de la procédure budgétaire annuelle à l'inscription des perspectives dans la Constitution devenant ainsi juridiquement obligatoires.

Si ce principe était inscrit dans la partie I, la Convention devrait par la suite décider de l'inscription dans la partie II de la Constitution d'une base juridique ainsi que des éléments des perspectives qu'il faudrait consacrer directement dans la Constitution. La procédure pour l'adoption de la loi des perspectives financières devrait être fixée aussi par la base juridique de la partie II.

En conclusion, l'article 40 contient un schéma de procédure qui reflète le plus petit commun dénominateur des avis exprimés par les conventionnels. Puisque le débat en plénière n'a pas indiqué de pistes alternatives, une réflexion ultérieure devrait avoir lieu dans l'enceinte d'un cercle de réflexion restreint, consacré à la procédure budgétaire annuelle et à l'inscription d'une base juridique pour l'adoption des perspectives financières ainsi qu'à sa portée, dans la partie II de la Constitution.
