

NOTE DE TRANSMISSION

du Secrétariat

à la Convention

Objet : **Réactions au projet d'articles 38 à 40 du Traité constitutionnel (Les finances de l'Union)**
- Analyse

Les membres de la Convention trouveront en annexe des fiches d'analyse des propositions d'amendements aux articles 38 à 40 du Traité constitutionnel (CONV 602/3).

ANALYSE DE L'ENSEMBLE DES AMENDEMENTS

1. Les membres de la Convention ont présenté 69 amendements au projet d'articles 38 à 40. Les amendements présentés abordent des sujets très divers et il n'est pas aisé de trouver des regroupements logiques.
2. Néanmoins, deux conclusions très nettes peuvent être tirées :
 - L'idée de formaliser dans la Constitution les perspectives financières en tant que cadre contraignant pour le budget annuel semble faire l'objet d'un large consensus.
 - Les principes budgétaires proposés par le Praesidium dans le projet d'article 39 ont été en général bien reçus par les Conventionnels.
3. Certains sujets ont attiré plus que d'autres l'attention des membres de la Convention. C'est le cas notamment des procédures de décision qui font l'objet d'un très grand nombre d'amendements, que ce soit en matière de système de ressources propres, de perspectives financières ou encore de budget annuel.
4. En ce qui concerne les **ressources propres** les amendements de procédure sont souvent divergents. Tandis que certains soutiennent le maintien de la procédure prévue actuellement dans le traité CE, d'autres voudraient que le Parlement intervienne à travers la procédure législative ou un avis conforme. Les majorités proposées tant au sein du Conseil que du Parlement, font aussi l'objet de points de vue divergents.

Les positions exprimées par les amendements concernant l'exigence de ratification nationale, sont également divergentes.

Il faut noter qu'en matière de ressources propres, un bon nombre d'amendements propose de laisser ouverte la possibilité de créer des impôts européens.

5. Le projet d'article 39 qui contient **les principes budgétaires** semble avoir reçu un bon accueil. Un bon nombre d'amendements propose d'ajouter soit dans cet article soit dans l'article 38, le principe de suffisance de moyens qui fait actuellement l'objet de l'article 7 paragraphe 4 du Traité de l'Union. Aussi, quelques amendements proposent de définir le principe de discipline budgétaire non seulement par rapport aux ressources propres mais aussi par rapport aux perspectives financières.
6. Certains amendements voudraient qu'un article séparé soit consacré aux **perspectives financières**. Pour un bon nombre de conventionnels, elles doivent fixer des plafonds obligatoires par catégorie de dépense. Mais, en ce qui concerne la procédure d'adoption, les divergences sont profondes: alors que certains proposent l'adoption par le Conseil après consultation du Parlement européen, d'autres voudraient que s'applique la procédure législative ou des procédures ad hoc d'adoption conjointe par le Parlement européen et le Conseil.
7. La **procédure budgétaire annuelle** fait l'objet aussi de réactions contradictoires, surtout en ce qui concerne la solution à apporter au cas où le Parlement et le Conseil ne réussissent pas à se mettre d'accord.
8. Enfin, il faut mentionner que quelques amendements proposent, sous des formulations diverses, de préserver le concept de dépense obligatoire.

9. FICHE D'ANALYSE DES AMENDEMENTS A L'ENSEMBLE DES ARTICLES 38 à 40

Amendements horizontaux

Le but de certains amendements est d'adapter les articles 38 à 40 à d'autres amendements préalablement présentés au projet d'articles 24 à 33.

C'est le cas des amendements 3 Michel e.a., 4 Villepin, 26 et 48 Duff e.a. qui voudraient pouvoir utiliser l'instrument de la "loi organique".

Les amendements 19, 20, 28 et 60 Kirkhope remplacent le terme "Union" par "Communauté", ainsi que "Constitution" par "traité simplifié".

D'autres amendements font référence à des instruments non compris dans le projet d'articles 24 à 33 ou définis différemment par ce même projet : 40 Stockton (sur la recommandation), 41, 60 et 61 Kirkhope ainsi que 56 Stockton (sur l'initiative du PE) et 39 Farnleitner (sur la directive).

Principe de suffisance de moyens

Quelques amendements proposent d'introduire ce principe qui fait l'objet de l'actuel paragraphe 4 de l'article 6 TUE. Il s'agit des amendements 21 Palacio et 22 Lopes et Lobo Antunes qui voudraient l'insérer dans l'article 38, ainsi que des amendements 30 Brok e.a., 31 Wittbrodt e.a. et 37 Einem et Berger qui voudraient l'introduire dans l'article 39.

Dépenses juridiquement obligatoires

Ce concept et le besoin de le préserver d'une manière ou une autre inspire plusieurs amendements :

- L'amendement 36 de Villepin propose d'ajouter un nouveau principe selon lequel des moyens doivent être prévus pour honorer les obligations financières découlant des accords internationaux et des actes législatifs.
- Selon les amendements 44 Schluter et 54 Lopes et Lobo Antunes des moyens financiers doivent être prévus pour faire face aux obligations juridiques envers des tiers.
- L'amendement 53 Roche rappelle la définition actuelle de dépenses obligatoires dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle.

Autres amendements

L'amendement 1 Azevedo et Nazaré Pereira vise à reporter le débat sur ce projet d'articles.

L'amendement 68 O'Sullivan présente une proposition d'ensemble alternative au projet soumis à la Convention par le Præsidium.

FICHE D'ANALYSE DES AMENDEMENTS À L'ARTICLE 38

Procédure

Un grand nombre d'amendements concernent la procédure d'adoption du système des ressources propres. Ils présentent des positions divergentes:

- Maintien de la procédure actuelle : 23 Teufel et 24 Wuermeling;
- Procédure législative : 7 Duhamel e.a. et 8 Borrell e.a.;
- Décision conjointe du PE et du Conseil: 9 Voggenhuber et, avec des majorités super qualifiées, 11 Kohout;
- Avis conforme du PE : 12 Chabert e.a., 13 Kaufmann et 14 Figel ; avec majorité qualifiée au Conseil: 15 Wittbrodt e.a. et avec majorité super qualifié au Conseil: 16 Brok e.a.;
- Suppression de l'exigence de ratification nationale: 3 Michel e.a., 7 Duhamel e.a., 8 Borrell e.a., 9 Voggenhuber, 12 Chabert e.a. et 26 Duff e.a.;
- Proposition du PE : 17 Stockton et 20 Kirkhope;

L'amendement 4 Villepin propose deux procédures : l'actuelle pour déterminer le plafond et pour la création de ressources et une autre avec majorité qualifiée au Conseil et avis conforme du PE pour le reste du contenu du système de ressources.

Impôt européen

Certains amendements proposent d'autoriser la création d'impôts européens : amendements 3 Michel e.a., 4 de Villepin, 5 Lequiller, 6 Brok e.a., 7 Duhamel e.a., 8 Borrell e.a., 18 Farnleitner et 26 Duff e.a..

Autres amendements

Quelques amendements proposent de modifier la nature des ressources propres et de les remplacer par contributions gouvernementales : amendement 2 Heathcoat-Amory, ou par "recettes": amendement 10 Hjelm-Wallén e.a..

Une énumération des ressources est proposée par l'amendement 3 Michel e.a.

FICHE D'ANALYSE DES AMENDEMENTS À L'ARTICLE 39

Annualité

Les amendements 32 Hübner et 33 de Vries et de Bruijn fixent la période couverte : 1er janvier à 31 décembre.

Unité

Quelques amendements semblent vouloir éliminer toute exception à ce principe : amendements 30 Brok e.a., 31 Wittbrodt e.a., 34 Borrell e.a. et 35 Duhamel e.a..

L'amendement 27 Duff e.a. propose que la PESC fasse l'objet d'une exception au principe.

Équilibre

Les amendements 30 Brok e.a. et 31 Wittbrodt e.a.. veulent expliciter que le déficit doit être défendu.

Discipline

Certains amendements voudraient ajouter les perspectives financières en tant que cadre de référence pour la discipline budgétaire: amendements 33 De Vries, 34 Borrel e.a., 35 Duhamel e.a., 41 Hain, 43 Hjelm-Wallén e.a.

L'am 42 Roche situe la discipline dans un contexte annuel.

Exécution

L'amendement 33 De Vries et De Bruijn ajoute la référence spécifique à la responsabilité de la Commission dans l'exécution du budget. L'amendement 41 Hain renforce la rédaction du principe.

Autres

L'amendement 26 Duff e.a. propose un nouveau principe d'autonomie financière.

L'amendement 33 De Vries et De Bruijn propose que la Commission présente au Parlement européen et au Conseil, un rapport d'exécution du budget.

L'amendement 45 Heathcoat-Amory propose de défendre les dépenses en propagande.

FICHE D'ANALYSE DES AMENDEMENTS À L'ARTICLE 40

A. PERSPECTIVES FINANCIERES

Nouvel article sur les perspectives financières

Certains amendements demandent un article séparé pour les perspectives financières : amendements 25 De Vries et De Bruijn (après l'article 38) et amendements 46 de Villepin, 47 Lopes et Lobo Antunes, 48 Duff e.a. (après l'article 39).

Contenu des perspectives

Selon l'amendement 48 Duff e.a., l'article 40 doit prévoir le principe en vertu duquel les perspectives financières fixent des plafonds de dépense. Selon les amendements 25 De Vries, 47 Lopes et Lobo Antunes, 50 Duhamel e.a. et 51 Michel e.a. , ces plafonds sont fixés par catégorie de dépense.

Procédure

Nombre d'amendements ont abordé la procédure d'adoption des perspectives:

- Le schéma "unanimité au Conseil avec consultation du PE sur proposition de la Commission" est proposé par les amendements 25 De Vries, 47 Lopes et Lobo Antunes (le Conseil au niveau des Chefs d'état et de gouvernement) et 43 Hjelm-Wallén e.a. (qui ne mentionne pas la proposition de la Commission).
- La décision conjointe du Conseil et du Parlement européen à la majorité qualifiée est proposée par les amendements 50 Duhamel e.a. et 51 Michel e.a.. L'amendement 58 Voggenhuber propose la même procédure sans mentionner les majorités.
- La procédure législative est proposée par l'amendement 52 Borrell e.a. et, avec majorité qualifiée renforcée au Conseil, par les amendements 65 Brok e.a. et 67 Wittbrodt et Fogler.

Selon l'amendement 60 Hain, il doit s'agir d'une décision du Conseil européen.

Autres amendements

L'amendement 47 Lopes et Lobo Antunes propose de proroger la dernière année des perspectives précédentes en cas d'échec de la procédure d'adoption.

L'amendement 49 Hjelm-Wallén e.a. met l'accent sur la nécessité de respecter le plafond des ressources propres ("recettes").

L'amendement 65 Brok e.a. propose que les perspectives couvrent la période d'une législature.

B. BUDGET

Procédure

Les amendements 50 Duhamel e.a. et 52 Borrell e.a. proposent d'appliquer la procédure législative tandis que les amendements 65 Brok e.a. et 67 Wittbrodt et Fogler proposent une "codécision budgétaire" spécial.

L'amendement 54 Lopes et Lobo Antunes propose de formaliser un mécanisme de conciliation. En ce qui concerne la proposition de la Commission, l'amendement 59 Fischer précise que la Commission n'utilise pas ici son droit traditionnel d'initiative (elle devrait présenter une recommandation et non une proposition) et l'amendement 60 Hain estime que la Commission doit présenter un "avant-projet" comme c'est le cas aujourd'hui.

Les amendements présentés proposent des solutions diverses au cas où le Parlement et le Conseil n'arriveraient pas à se mettre d'accord:

- Dernier mot au Parlement européen dans le cadre d'un taux d'augmentation établi par la Commission : amendement 55 Duff e.a.;
- Dernier mot au Parlement européen : 58 Voggenhuber
- Douzièmes provisoires : amendement 57 De Vries et De Bruijn
- Dernier mot au Conseil en ce qui concerne les recettes et au Parlement en ce qui concerne les dépenses dans certaines limites : 66 Brok e.a..

L'amendement 63 Figel e.a. se limite à demander que le sujet soit abordé dans l'article 40.

Autres amendements

L' amendement 62 Villepin traite des particularités de procédure pour le budget de la politique étrangère et de sécurité commune .

L'amendement 55 Duff e.a. concerne la décharge budgétaire.

L'amendement 64 Teufel voudrait examiner l'article 40 avec les dispositions de la partie II de la Constitution.

L'amendement 69 Kaufmann a un caractère rédactionnel.

Liste des amendements et observations:

Article 38

1. *Eduarda Azevedo, Nazaré Pereira*
2. *Heathcoat-Amory*
3. *Michel, de Gucht di Rupo, Van Lancker, Chevalier, Nagy*
4. *Dominique de Villepin*
5. *Lequiller*
6. *Brok, Giannakou, Santer, van der Linden*
7. *Duhamel Einem, Floch, Marinho, Van Lancker, Berès, Berger, Carnero, Paciotti, Thorning-Schmidt*
8. *Borrell, Carnero, López Garrido*
9. *Voggenhuber*
10. *Hjelm-Wallén, Petersson, Lekberg, Kvist*
11. *Kohout*
12. *Chabert, Dammayer, du Granrut, Martini, Valcarcel Siso*
13. *Kaufmann*
14. *Figel*
15. *Wittbrodt, Fogler*
16. *Brok; Santer; Stylianidis; Szajer; Tusek; Van Der Linden; Altmaier; Azevedo; Basile; Brejc; Cushnahan; Demetriou; Figel; Fogler; Frendo; Kauppi; Kelam; Kelemen; Korhonen; Krasts; Kroupa; Kutzkova; Lequiller; Lopes; Maij-Weggen; Mladenov; Nazare-Pereira; Paks; Rack; Van Dijk; Wittbrodt; Zieleniec; Zile*
17. *Stockton*
18. *Farnleitner*
19. *Kirkhope*
20. *Kirkhope*
21. *Palacio*
22. *Ernâni Lopes, Lobo Antunes*
23. *Teufel*
24. *Wurmeling*
25. *de Vries, de Bruijn*
26. *Duff, Helminger, Kreitzberg, Hasotti, Akçam, Maldeikis, MacLennan of Rogart, Uzun, Matsakis,*

Article 39

27. *Duff, Dini, Helming, Kreitzberg, Gricius, Hasotti, Akçam, Maldeikis, MacLennan of Rogart, Uzun, Matsakis, Vassiliou, Szent-Ivanyi, Eckstein-Kovacs, Ozal, Sivickas*
28. *Kirkhope*
29. *Kaufmann*
30. *Brok; Santer; Stylianidis; Szajer; Tusek; Van Der Linden; Almeida Garrett; Giannakou; Altmair; Azevedo; Basile; Brejc; Cushnahan; Demetriou; Fogler; Frendo; Kauppi; Kelam; Kelemen; Korhonen; Krasts; Kroupa; Kutzkova; Maij-Weggen; Mladenov; Nazare-Pereira; Piks; Rack; Van Dijk; Wittbrodt; Zieleniec; Zile*
31. *Fogler*
32. *Hübner*
33. *de Vries, de Bruijn*
34. *Borrell, Carnero, Lopez Garrido*
35. *Duhamel, Einem, McAvan, Marinho, Van Lancker, Berès, Berger, Carnero, Paciotti, Thorning-Schmidt*
36. *de Villepin*
37. *Einem, Berger*
38. *Wuermeling*
39. *Farnleitner*
40. *Stockton*
41. *Hain*
42. *Roche*
43. *Hjelm-Wallén, Petersson, Lekberg, Lennmarker, Kvist, Svensson*
44. *Schlüter*
45. *Heathcoat-Amory*
46. *de Villepin*
47. *Ernâni Lopes, Lobo Antunes*
48. *Duff, Dini, Helming, Kreitzberg, Gricius, Hasotti, Akçam, Maldeikis, MacLennan of Rogart, Uzun, Matsakis, Vassiliou, Szent-Ivanyi, Eckstein-Kovacs, Ozal, Sivickas*

Article 40

49. *Hjelm-Wallén, Petersson, Lekberg, Lennmarker, Kvist, Svensson*
50. *Duhamel, Einem, McAvan, Marinho, Van Lancker, Berès, Berger, Carnero, Paciotti, Thorning-Schmidt*
51. *Michel, de Gucht, di Rupo, Van Lancker, Chevalier, Nagy*
52. *Borrell, Carneo, López Garrido*
53. *Roche*
54. *Ernâni Lopes, Lobo Antunes*
55. *Duff, Dini, Helminger, Kreitzberg, Hasotti, Akçam, Maldeikis, MacLennan of Rogart, Uzun, Matsakis, Vassiliou, Szent-Ivanyi, Eckstein-Kovacs, Ozal*
56. *Sotckton*
57. *de Vries, de Bruijn*
58. *Voggenhuber*
59. *Fischer*
60. *Hain*
61. *Kirkhope*
62. *de Villepin*
63. *Figel, Belohorská, Zala*
64. *Teufel*
65. *Brok; Santer; Stylianidis; Szajer; Tusek; Van Der Linden; Almeida Garrett; Giannakou; Altmaier; Azevedo; Basile; Brejc; Cushnahan; Demetriou; Fogler; Frendo; Kauppi; Kelam; Kelemen; Korhonen; Krasts; Kroupa; Kutzkova; Maij-Weggen; Mladenov; Nazare-Pereira; Piks; Rack; Van Dijk; Wittbrodt; Zile*
66. *Brok; Santer; Stylianidis; Szajer; Tusek; Van Der Linden; Almeida Garrett; Giannakou; Altmaier; Azevedo; Basile; Brejc; Cushnahan; Demetriou; Figel; Fogler; Frendo; Kauppi; Kelam; Kelemen; Korhonen; Krasts; Kroupa; Kutzkova; Maij-Weggen; Mladenov; Nazare-Pereira; Piks; Rack; Van Dijk; Wittbrodt; Zielieniec, Zile*
67. *Fogler*
68. *O'Sullivan*
69. *Kaufamnn*