

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTEGRAL DES SEANCES

Abonnements à l'Édition des DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE : FRANCE ET OUTRE-MER : 22 F ; ETRANGER : 40 F
(Compte chèque postal : 9063-13, Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE
aux renouvellements et réclamations

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION
26, RUE DESAIX, PARIS 15^e

POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE
AJOUTER 0,20 F

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

4^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1969-1970

COMPTE RENDU INTEGRAL — 63^e SEANCE

1^{re} Séance du Mardi 23 Juin 1970.

SOMMAIRE

1. — Modification de l'ordre du jour (p. 2911).
2. — Décision du Conseil constitutionnel (p. 2912).
3. — Renonciation à un avis (p. 2912).
4. — Suppression de l'habitat insalubre. — Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire (p. 2912).
5. — Ressources des communautés européennes. — Discussion, après déclaration d'urgence, de deux projets de loi (p. 2912).
M. de la Malène, rapporteur de la commission des affaires étrangères.
6. — Hommage de bienvenue à une délégation de l'Assemblée nationale turque (p. 2917).
MM. le président ; Schumann, ministre des affaires étrangères.
7. — Ressources des communautés européennes. — Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, de deux projets de loi (p. 2917).
M. Schumann, ministre des affaires étrangères.
Question préalable de M. Odru : MM. Odru, le ministre des affaires étrangères, Solsson, de la Malène, rapporteur de la commission des affaires étrangères. — Rejet par scrutin.
M. Flornoy.
Suspension et reprise de la séance (p. 2923).
Discussion générale :
M. d'Ornano.
Renvoi de la suite de la discussion.
8. — Ordre du jour (p. 2924).

PRESIDENCE DE M. ACHILLE PERETTI

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

MODIFICATION DE L'ORDRE DU JOUR

M. le président. J'ai reçu de M. le ministre d'Etat chargé des relations avec le Parlement la lettre suivante :

« Paris, le 23 juin 1970.

« Monsieur le président,

« J'ai l'honneur de vous faire connaître que le Gouvernement apporte à l'ordre du jour prioritaire du mercredi 24 juin 1970 les modifications suivantes :

« Ajouter à la suite de l'ordre du jour la discussion, en deuxième lecture, des projets de loi :

« Portant simplifications fiscales ;
« Portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

« Je vous prie d'agréer, monsieur le président, les assurances de ma haute considération.

« Signé : ROGER FREY. »

L'ordre du jour prioritaire est ainsi modifié.

— 2 —

DECISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

M. le président. J'ai reçu du Conseil constitutionnel une décision déclarant que le traité modifiant certaines dispositions budgétaires des traités qui ont institué les communautés européennes et la décision relative aux ressources financières de ces communautés ne contiennent aucune clause contraire à la Constitution (1).

— 3 —

RENONCIATION A UN AVIS

M. le président. J'ai reçu une lettre par laquelle la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République déclare renoncer à donner son avis sur le projet de loi autorisant l'approbation de la décision du Conseil des communautés européennes du 21 avril 1970 et sur le projet de loi autorisant la ratification du traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les communautés européennes (n^{os} 1133, 1134).

Acte est donné de cette communication.

— 4 —

SUPPRESSION DE L'HABITAT INSALUBRE

Communication relative

à la désignation d'une commission mixte paritaire.

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

Paris, le 23 juin 1970.

« Monsieur le président,

« Conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions du projet de loi tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre, restant en discussion.

« Je vous serais obligé de bien vouloir, en conséquence, inviter l'Assemblée nationale à désigner ses représentants à cet organisme.

« J'adresse ce jour à M. le président du Sénat une demande tendant aux mêmes fins.

« Je vous prie de trouver ci-joint le texte de ce projet de loi, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale dans sa séance du 10 juin 1970, ainsi que le texte adopté en première lecture par le Sénat dans sa séance du 22 juin 1970, en vous demandant de bien vouloir les remettre à la commission mixte dès qu'elle sera constituée.

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

« Signé : J. CHABAN-DELMAS. »

Cette communication a été notifiée à M. le président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Les candidatures devront parvenir à la présidence, avant aujourd'hui, 23 juin, dix-huit heures.

A l'expiration de ce délai, elles seront affichées.

Si le nombre des candidats n'est pas supérieur au nombre de sièges à pourvoir, la nomination prendra effet immédiatement.

Dans le cas contraire, elle aura lieu par scrutin à l'expiration de ce même délai, c'est-à-dire à dix-huit heures, dans les salles voisines de la salle de séance.

— 5 —

RESSOURCES DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

Discussion, après déclaration d'urgence, de deux projets de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle, après déclaration d'urgence, la discussion des projets de loi :

1^o Autorisant l'approbation de la décision du Conseil des communautés européennes du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux communautés ;

(1) Le texte de cette décision figurera en annexe au compte rendu intégral de la deuxième séance de ce jour.

2^o Autorisant la ratification du 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, signé à Luxembourg le 22 avril 1970 (n^{os} 1133, 1134, 1197, 1198).

La conférence des présidents a décidé que l'examen de ces deux textes donnerait lieu à une discussion générale commune.

La parole est à M. de la Malène, rapporteur de la commission des affaires étrangères, pour les deux projets.

M. Christian de la Malène, rapporteur. Mes chers collègues, comme M. le président vient de vous en informer, les deux projets de loi sont étroitement liés ou, plus exactement, l'un est la conséquence directe de l'autre.

Il est bon, utile et normal, en effet, qu'ils donnent lieu à une discussion commune. Par conséquent, je traiterai ensemble le rapport n^o 1197, sur les ressources propres aux communautés, et le rapport n^o 1198, relatif aux dispositions budgétaires.

Avant d'entamer mes explications, j'indique que les deux textes dont nous sommes saisis résultent du jeu de deux articles du traité instituant la Communauté économique européenne.

Tout d'abord, l'article 201 de ce traité dispose :

« Le Conseil, statuant à l'unanimité, pourra, après avoir consulté l'Assemblée sur ces propositions... » — celles de la Commission — « ... arrêter les dispositions dont il recommandera l'adoption par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. »

C'est en vertu de cet article 201 que le Gouvernement nous soumet le projet de loi autorisant l'approbation de la décision du Conseil des communautés européennes du 21 avril 1970.

Et c'est en vertu de l'article 236 du même traité que nous est soumis le second projet de loi, autorisant la ratification du traité portant modification de certaines dispositions budgétaires.

Le premier texte tend, comme son nom l'indique, au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux communautés.

A la suite de quelle évolution politique a-t-on été conduit à remplacer les contributions des Etats membres par des ressources propres ?

Vous trouverez dans le rapport un rapide résumé de la politique agricole commune depuis 1958 : conçue à Stresa en juillet 1958, elle prit forme au cours des années suivantes, notamment en décembre 1960, le 14 janvier 1962, date du premier « marathon » agricole, suivi d'un second, en décembre 1963.

C'est en janvier 1962 que fut créé le Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles, le F. E. O. G. A.

Une décision de décembre 1964 accélérera la mise en place de la politique agricole, tandis qu'en 1966 et en 1967 étaient multipliées les décisions, tendant notamment à la libre circulation de tous les produits agricoles et industriels, à l'organisation commune de divers marchés et à la fixation des prix des produits.

En 1968, une étape importante fut franchie par la présentation du plan Mansholt.

En 1969, enfin, furent entamées les négociations sur le règlement financier définitif, qui fait l'objet du présent rapport.

Ainsi, est aujourd'hui parachevée, en quelque sorte, la politique agricole commune de la Communauté, mise en place au cours des dix dernières années.

Des problèmes importants restent cependant en suspens, et tout particulièrement celui des excédents agricoles. Mais, à cet égard, je souligne d'emblée que la France n'a pas à se sentir accusée.

M. Hervé Laudrin. Très bien !

M. Christian de la Malène, rapporteur. D'autres pays ayant une moindre vocation agricole ont en effet profité, eux aussi, du Marché commun pour développer leurs productions. C'est le cas de l'Allemagne fédérale, dont la production de blé a considérablement augmenté au point que ses stocks sont presque égaux à ceux de la France. La même observation peut être faite pour la Hollande.

Pour résoudre ce problème des excédents agricoles, la France a fait un certain nombre de propositions que je rappelle dans mon rapport.

Vous trouverez ensuite, dans ce rapport, un bilan de la situation économique de l'agriculture communautaire, un rapide rappel des avantages économiques dont la France a bénéficié du fait de la mise en place du marché commun agricole. Enfin, le rapport décrit les règles de fonctionnement du F. E. O. G. A., sur lesquelles je m'arrêterai un instant.

Le F. E. O. G. A. comprend trois sections : une section « garantie », qui prend en charge ce qu'on appelle les dépenses

« éligibles », relatives aux interventions sur les marchés faisant l'objet d'un règlement communautaire ; une section « orientation », qui retrace des versements de subventions aux investisseurs des pays membres, ainsi que le remboursement de certains dépenses d'intérêt général ; enfin, des sections spéciales, qui vont disparaître et qui retracent les compensations accordées à l'Allemagne et à l'Italie à la suite de la baisse anticipée du prix du blé dans ces deux pays.

Pour financer ces sections, des mécanismes assez complexes, que je ne rappellerai pas ici, ont été progressivement mis en place et adaptés tout au long de la période transitoire, mécanismes qui avaient un caractère progressif, afin de ne pas peser trop brutalement sur les trésoreries des Etats, et qui ont finalement abouti à la situation que nous connaissons aujourd'hui.

Le bilan financier du F. E. O. G. A., qui figure dans mon rapport écrit, vous permettra de voir, mesdames, messieurs, quels Etats ont bénéficié de l'action de ce fonds.

J'en arrive à l'analyse du règlement financier, actuellement soumis à votre approbation.

Pendant la période transitoire de dix années que nous venons de vivre, les dépenses de la politique agricole commune ont été financées suivant des méthodes et des systèmes de répartition qui ont varié dans le temps. Les deux textes essentiels en la matière sont le règlement n° 25 du 5 avril 1962 et le règlement n° 130 du 26 juillet 1966.

D'après ce dernier texte, valable seulement jusqu'à la fin de la période transitoire, c'est-à-dire jusqu'à la fin de l'année 1969, les dépenses de la section « garantie » du F. E. O. G. A. étaient couvertes, d'une part, par les contributions des Etats membres, égales à 90 p. 100 du montant des prélèvements et des cotisations sur le sucre encaissées par les Etats, et, d'autre part, pour le solde, par une contribution budgétaire, laquelle reposait sur un système de clés.

La dernière en date de ces clés donnait notamment les pourcentages suivants : 31,2 p. 100 pour l'Allemagne et 32 p. 100 pour la France. Les pourcentages concernant les autres pays figurent dans mon rapport écrit.

Il est clair qu'un tel système, fondé sur les contributions des Etats, ne pouvait être appliqué au-delà de la période transitoire.

En premier lieu, les principes mêmes de la politique agricole commune — unité des marchés avec prix communs et préférences communautaires — impliquaient en contrepartie le principe de la solidarité financière et le reversement à la caisse commune des sommes encaissées par les Etats membres qui choisissent de s'approvisionner à l'extérieur.

En second lieu, la France entendait, avant d'aborder des phases nouvelles, notamment l'élargissement, que la politique commune fût dotée d'un règlement financier définitif et complet, sur lequel il ne serait plus possible de revenir et en vertu duquel la Communauté aurait la responsabilité de la totalité des conséquences financières de la politique agricole commune et financerait celles-ci directement sur ses propres ressources.

Le remplacement des contributions financières par une autonomie financière était déjà prévu par l'article 201 du traité de Rome, dont le premier alinéa dispose :

« La Commission étudiera dans quelles conditions les contributions financières des Etats 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 mis en place ».

Sur ces bases, la commission de Bruxelles présenta deux séries de propositions.

Remarquons tout d'abord qu'à l'origine, l'obligation de remplacer le financement par des ressources propres n'existait que pour la politique agricole, et non pour les autres dépenses de la Communauté, l'article 201 du traité de Rome « permettant » mais « n'obligeant pas ». On aurait donc pu choisir de continuer à financer les autres dépenses de la Communauté par des mécanismes *ad hoc* ou par des clés de financement, à partir de contributions des Etats, et de financer seulement la politique agricole selon le système proposé. Mais la commission et le conseil ont proposé que l'ensemble du budget bénéficie de l'autonomie financière.

Je rappelle que les autres dépenses de la Communauté — les dépenses administratives, le fonds social, l'Euratome, le fonds européen de développement — étaient couvertes, pendant la période transitoire, par des contributions des Etats — auxquelles s'ajoutait le prélèvement de la C. E. C. A. — dont chacune était calculée à partir de clés variables arrêtées, les unes dans les traités, les autres postérieurement.

L'addition de ces divers systèmes pondérés, à partir des dépenses et des clés spécifiques, donnait, à la fin de 1969, c'est-à-dire au terme de la période transitoire, une répartition des dépenses qui figure dans mon rapport et d'après laquelle, par

exemple, l'Allemagne a payé 29,79 p. 100 des dépenses, contre 25,13 p. 100 pour la France et 25,28 p. 100 pour l'Italie.

La commission estima — mais cela entraîna la crise de la Communauté, dont chacun se souvient, parce qu'elle surchargeait ses propositions financières de propositions institutionnelles qui n'avaient rien à voir avec le financement de la politique agricole commune — la commission, dis-je, estima, d'abord en 1965, puis en juillet 1969, que la mise en place obligatoire du règlement définitif de la politique agricole commune devait être l'occasion, premièrement, d'une remise en ordre du budget des communautés, par un regroupement du système budgétaire ; deuxièmement, de l'affectation au financement des dépenses communes de ressources propres provenant des recettes issues du développement des actions communautaires.

Ces deux principes furent retenus par la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de La Haye, puis mis en forme définitivement le 21 avril 1970 par le conseil des ministres de la Communauté. Ils font l'objet du premier projet de loi qui vous est actuellement soumis.

Quelles ont été les décisions du Conseil ?

Elles sont un peu complexes, mais je vais essayer de vous les présenter de la façon la plus simple possible.

D'abord, a été retenu le principe de l'unité du budget.

Mises à part les dépenses du fonds européen de développement pour les Etats associés, dépenses que l'on a laissées à l'écart puisqu'il s'agit de dépenses résultant d'un accord international limité dans le temps, l'accord de Yaoundé, l'ensemble des dépenses communautaires est regroupé dans un budget unique, totalement financé, sans limitation de temps ni de montant, par les ressources propres des communautés.

Ensuite, le système des ressources propres a été retenu, mais il a fallu prévoir des périodes de transition et un système de garantie pour protéger les finances des Etats membres contre des évolutions trop brutales.

On peut dire qu'il y aura trois périodes de transition.

Le système ne commencera à fonctionner que le 1^{er} janvier 1971. Pour 1970, il a fallu arrêter une clé *ad hoc* — qui figure aussi dans le rapport — pour le fonctionnement du F. E. O. G. A., lequel n'était plus financé à partir du 31 décembre 1969. Si les débats de ratification par les six parlements n'étaient pas terminés à la date du 1^{er} janvier 1971, la clé prévue pour 1970 serait pérennisée au-delà du 31 décembre 1970.

La deuxième période de transition s'étendra du 1^{er} janvier 1971 au 1^{er} janvier 1975. Pendant cette période, le financement du budget communautaire sera assuré de la façon suivante :

Premièrement, les prélèvements agricoles et les cotisations sur le sucre seront affectés totalement à la Communauté — à cet égard, je rappelle que les prélèvements dont il s'agit sont les droits de douane sur les produits agricoles importés — mais 10 p. 100 de ces sommes sont laissées aux Etats de façon à couvrir leurs dépenses de perception. Par conséquent, on affecte seulement à la Communauté 90 p. 100 des droits de douane et des cotisations sur le sucre.

Deuxièmement, on couvre ces dépenses par l'affectation provisoire des droits de douane sur les produits industriels perçus par les Etats, mais à partir d'un système progressif assez complexe. Je ne le rappellerai pas, vous priant de vous reporter sur ce point à mon rapport écrit.

Je dirai seulement que ce système est progressif. Il doit fonctionner de telle sorte qu'au bout de cinq années, c'est-à-dire au 31 décembre 1974, la totalité des droits de douane soit affectée au financement des dépenses communautaires.

Le troisième moyen de financer le budget communautaire pendant la période transitoire est la contribution budgétaire pour le solde établi à partir d'une nouvelle clé qui tient compte à la fois des clés budgétaires actuelles et de la part de chaque Etat dans le produit national brut.

Tel sera donc le financement pendant la période 1971-1974.

A partir du 1^{er} janvier 1975, le mécanisme de financement devient définitif, le budget de la Communauté européenne est alors financé toujours par le versement de l'intégralité du prélèvement des cotisations sur le sucre, par le versement de l'intégralité des droits de douane et, enfin, par l'affectation à la Communauté d'une part d'impôt. C'est la taxe à la valeur ajoutée qui a été retenue et dans une proportion égale, au maximum, à un point de son assiette uniformisée.

Si, par hasard, au 1^{er} janvier 1975, la T. V. A. est établie et uniformisée dans les six Etats membres, il n'y aura pas de problème ; le mécanisme s'appliquera. Si, à cette date, l'assiette de la T. V. A. n'est uniformisée que dans trois Etats seulement, les sommes dues par les trois autres Etats seront déterminées en fonction de la quote-part de leur produit national brut dans l'ensemble du produit national brut communautaire. Si l'assiette n'est pas uniformisée dans trois Etats au moins, c'est le système de la quote-part qui est utilisé pour les six Etats.

Voilà donc les trois périodes, dont deux de transition, et le système de financement adopté pour chacune de ces périodes.

Ce système de financement mis en place, il fallait mettre sur pied également un système de garantie, de protection, pour qu'il n'en résulte pas des à-coups trop brutaux dans les budgets des différents Etats.

Pendant la deuxième période transitoire — 1971-1975 — la variation de la quote-part de chaque Etat par rapport à l'année précédente ne pourra pas dépasser 1 p. 100 dans le sens de la hausse et 1,5 p. 100 dans le sens de la baisse. Si le jeu de cette garantie aboutit à un découvert pour la Communauté, celui-ci est réparti entre les autres Etats membres en tenant compte, d'une part, des clés fixes et du système de garantie lui-même.

Pour la période s'étendant de 1975 à 1978, le système de garantie est aussi prévu, mais la variation annuelle de la quote-part de chaque Etat par rapport à l'année précédente sera limitée à 2 p. 100 dans le sens de la hausse et 2 p. 100 dans le sens de la baisse.

Pour être complet, il faudrait indiquer un certain nombre de dispositions de caractère plus secondaire. Ainsi, pour éviter des déplacements de charges trop brutaux, le plafond de la section « Orientation » du F. E. O. G. A a été limité à 285 millions d'unités de compte — c'est-à-dire 285 millions de dollars — mais il pourra être revu à la majorité qualifiée. Ainsi les programmes de recherches complémentaires de l'Euratom, qui seront financés par un système *ad hoc*, pourront figurer dans le budget. Le seul point important qui reste à souligner c'est que le financement du mécanisme ne sera plus assuré au cas où le point supplémentaire de la T. V. A. ne suffirait pas à couvrir l'ensemble des dépenses du budget. Ce chiffre maximum d'un point du taux de la T. V. A. uniformisée a été retenu en fonction des prévisions des dépenses communautaires, autant que celles-ci aient pu être prévues, et l'on a estimé qu'ainsi le budget pourrait être équilibré. Mais, dans le cas où l'on se serait trompé sur l'importance de ce budget, il faudrait recourir à nouveau à l'article 201 du traité de Rome — utilisé aujourd'hui — et consulter les parlements nationaux une fois encore.

Avant de terminer cette analyse du premier texte qui tend à assurer des ressources propres aux communautés, je voudrais indiquer quel est actuellement leur budget, toutes dépenses confondues. Ce budget s'est élevé, en 1969, à 3.500 millions d'unités de compte — c'est-à-dire à 3.500 millions de dollars ou approximativement 17.500 millions de francs.

On estime que, pour la décennie prochaine, les dépenses consacrées à l'agriculture s'élèveront à environ 2.500 millions de dollars et absorberont donc la majeure partie du budget communautaire.

Quelle est la signification de ce mécanisme pour les finances françaises ?

Vous trouverez dans le rapport écrit le montant des versements que la France a effectués à divers titres, celui de ses encaissements au titre des droits de douane agricoles, c'est-à-dire des prélèvements, de ses versements au titre des droits de douane industriels, c'est-à-dire ce qu'elle va perdre.

J'ai également établi un tableau faisant ressortir le montant approximatif des ressources françaises qui seront transférées aux ressources communautaires en 1975.

Les ressources ainsi transférées s'élèvent pour les prélèvements à 380 millions de francs, dans l'hypothèse où les importations de produits agricoles restent à peu près semblables en 1975 à ce qu'elles sont actuellement, pour la cotisation à la production sur les sucres — dans une hypothèse de stabilité identique — à 135 millions de francs; pour les droits de douane — compte tenu de la mise en place des accords dits « Kennedy round » et des hypothèses moyennées établies par le Plan — à 2.500 millions de francs; enfin, pour le point supplémentaire de la T. V. A. en supposant qu'il soit pris pour plafond, à 2.500 millions de francs. Le total s'élève donc à 4.015 millions de francs.

Telles seraient approximativement, mes chers collègues, si vous adoptiez ce texte, les sommes qui pourraient être transférées en 1975 des finances françaises aux finances communautaires.

Le budget de l'Etat français s'élevant à 160 milliards de francs environ, vous accepteriez donc de transférer en 1975 4 milliards de francs sur les 160 milliards de francs des ressources françaises.

Avant de terminer mon rapport sur le premier texte, je ferai part brièvement des réactions des pays candidats à l'égard de ce problème du financement de la politique agricole, notamment de celles de la Grande-Bretagne.

La Grande-Bretagne et les trois autres pays candidats n'ont pas jusqu'à présent pris de position définitive — et c'est bien normal — sur les règles du financement des dépenses commu-

nautaires arrêtées par les Six au début de cette année. Les commentaires des représentants, notamment britanniques, ont essentiellement porté sur la nécessité qu'il y aurait de respecter, dans l'application des règlements de financement des dépenses, le principe dit de l'« équité » dans les charges imposées aux divers Etats membres.

Il conviendrait, selon eux, de ne pas demander au Royaume-Uni plus que sa « juste part » des dépenses, compte tenu notamment de ses problèmes de balance des paiements et du volume important de ses achats agricoles hors de la Communauté.

Le *Libre blanc* publié cette année par le gouvernement travailliste va d'ailleurs au-delà de ces remarques sur l'équité et établit une sorte de réserve d'ensemble à l'égard des textes communautaires, puisqu'il est déclaré au paragraphe 44 de ce livre blanc :

« Les Six sont parvenus à un accord de principe sur des mesures permettant le financement des dépenses, mais l'application du règlement financier, selon des modalités raisonnables et équitables à notre situation, devra faire l'objet d'une négociation, comme on l'a toujours reconnu. »

Il est donc vraisemblable que le Royaume-Uni cherchera, de la façon la plus générale, à limiter les contributions qu'il aura à apporter au financement des dépenses agricoles à un montant inférieur à celui qui résulterait de l'application des règles communautaires que je viens de rappeler.

On doit souligner à cet égard que le régime défini par le règlement communautaire et la décision du 21 avril 1970 écarte toute notion de plafonnement des contributions des Etats membres ou du versement des recettes perçues à leurs frontières, sauf à assurer, pendant une période de temps délimitée, une progression sans à-coups vers la mise en œuvre pleine et entière de ce régime.

Ce dernier n'exempte aucun des Etats membres de verser au F. E. O. G. A. la totalité — sous réserve de la ristourne de 10 p. 100 pour frais de perception — des prélèvements et droits de douane perçus à l'occasion d'importations en provenance des pays tiers.

C'est là une règle fondamentale du mécanisme que la totalité des droits de douane agricoles et industriels est *ipso facto* et automatiquement versée pour alimenter le budget communautaire avec, bien entendu, des mécanismes d'adaptation dans le temps.

Il est donc aisé de voir que ce problème de règlement financier sera un des éléments essentiels des négociations avec la Grande-Bretagne dont le volume des importations demeure considérable.

Enfin sur ce texte, je dirai encore un mot très bref. Votre commission a évoqué le problème de la constitutionnalité de ce texte, problème posé par la perception de l'impôt par un organisme communautaire et par la délégation de compétences donnée à ces organismes, conseil et assemblée, comme nous allons le voir tout à l'heure, dans les limites d'une fourchette et pour une durée illimitée.

Cependant, la commission des lois, compétente en la matière, ayant été saisie pour avis, et compte tenu d'une consultation du Conseil constitutionnel, la commission des affaires étrangères a considéré qu'il ne lui appartenait pas de discuter de cette question.

J'en viens maintenant au deuxième texte, conséquence du premier, c'est-à-dire le traité du 22 avril 1970. Il est la conséquence directe de la décision prise par les six Etats de remplacer, à partir de 1975, les contributions financières des Etats membres par des ressources propres à la Communauté. En effet, cette décision, avec les mécanismes que j'ai rappelés, a deux conséquences.

D'abord la Communauté des six se voit accorder l'autonomie financière, ce qui va poser des problèmes importants en ce qui concerne les décisions à prendre, quant au montant des recettes et quant aux modalités suivant lesquelles ces recettes seront utilisées.

Jusqu'à maintenant le principe était que les gouvernements qui, en vertu des traités, assurent le financement des communautés par leur contribution étaient fondés à déterminer le montant et à fixer les modalités des dépenses. Dès lors que la Communauté dispose de ressources propres, un contrôle parlementaire devient nécessaire. La création de ressources propres entraîne inévitablement une participation accrue des différentes institutions de la Communauté et singulièrement de l'assemblée parlementaire européenne dans la procédure budgétaire.

La deuxième conséquence de l'autonomie financière est que les sommes ainsi affectées au budget des communautés ne transiteront plus par les parlements nationaux. De ce fait les parlements nationaux — pour quatre milliards environ en ce qui concerne la France — vont se trouver dessaisis. Les parlements nationaux ne pourront plus contrôler les recettes directes de la Communauté car elles ne s'inscriront plus dans les budgets nationaux sur lesquels les parlements sont appelés à se prononcer chaque année.

Il serait contraire aux principes traditionnels de la démocratie parlementaire que les gouvernements décident seuls, et sans l'intervention de représentants élus, du montant des ressources financières à réunir et de l'emploi qu'il convient d'en faire.

L'intervention parlementaire est indispensable pour assurer un contrôle de l'utilisation des ressources. Or, l'assemblée parlementaire européenne est dans la Communauté l'institution qui, seule, peut être investie de ce contrôle.

Mais il faut remarquer tout de suite que l'application de ces principes se heurtait et se heurte à de graves difficultés tenant au caractère très particulier du budget des communautés et surtout à la nécessité de ne pas modifier, par le biais de la procédure budgétaire, l'ensemble des règles posées par les traités en ce qui concerne la répartition des compétences dévolues aux institutions pour l'établissement du droit communautaire.

En dépit d'une présentation qui tend vers l'unité, ces budgets recouvrent des dépenses et des recettes très souvent spécifiques et affectées, dont la définition et l'utilisation, d'une part, dépendent d'autorités différentes et, d'autre part, obéissent à des mécanismes également différents.

Dans la plupart des cas, ces autorités et ces mécanismes sont expressément prévus par les traités ou par les actes pris pour leur application et il est impossible d'y rien changer dans le cadre d'une discussion budgétaire. Souvent même, leur réalisation est automatique ; il en est ainsi tout particulièrement pour les dépenses du F. E. O. G. A., qui forment, et de loin, la plus grande partie de la masse budgétaire. Prélèvements et restitutions sont automatiques et dépendent, d'une part, des prix arrêtés par le conseil en vertu des mécanismes du traité et, d'autre part, du niveau des cours mondiaux. En matière de recettes, soulignons aussi au passage qu'il en est de même pour ce qui est des droits de douane, qu'il n'est évidemment pas question de modifier lors d'une discussion budgétaire.

On comprend, dans ces conditions, que les schémas traditionnels et traditionnellement appliqués dans les constitutions nationales ne soient pas *ipso facto* transférables au problème en cause. C'est pour cet ensemble de raisons que, pour ce qui concerne les pouvoirs budgétaires de l'assemblée, les dépenses ont été classées en deux catégories : les dépenses dites obligatoires, qui résultent des traités et des actes passés pour leur application — agriculture, fonds social, etc. — et les autres, que l'on peut qualifier d'administratives, ou plus exactement de facultatives, bien que, là comme partout ailleurs, la liberté d'action soit réduite, puisque cette catégorie de dépenses couvre pour une grande partie les dépenses de personnel, dont le montant est arrêté réellement lors de la discussion budgétaire. Approximativement, disons que les premières représentent 96 p. 100 de l'ensemble du budget. Par conséquent, les dépenses facultatives n'atteignent que 4 p. 100.

Pour ces deux catégories de dépenses, la procédure budgétaire, et donc les pouvoirs budgétaires de l'assemblée, sont prévus de façon différente.

La procédure est encore plus compliquée du fait que le règlement financier dont je viens de parler prévoit une contribution des Etats, c'est-à-dire un contrôle des parlements nationaux sur une partie des sommes en cause jusqu'en 1975. Il a donc fallu prévoir non seulement de diviser les dépenses en deux catégories — obligatoires et facultatives — mais encore ménager une période dite dérogatoire précédant la mise en place du système définitif.

En principe donc, pendant la période dérogatoire, c'est-à-dire tant que les Etats contribuent pour une part au budget des communautés pour les deux types de dépenses, obligatoires et facultatives, c'est le conseil des ministres des communautés qui a le dernier mot, l'Assemblée pouvant simplement l'obliger à se prononcer à une majorité qualifiée. Je vous rappelle que la majorité qualifiée prévue dans le traité est de douze voix, chaque grand Etat ayant quatre voix ; la Belgique et la Hollande chacune deux ; le Luxembourg une.

Pendant la période définitive, celle qui commencera en 1975, pour les dépenses dites facultatives — les 4 p. 100 — c'est l'assemblée qui aura le dernier mot. Elle aura même le droit de proposer des dépenses — droit qui n'existe pas dans notre Parlement — mais il existe un système de plafonnement de celles-ci. Pour les dépenses obligatoires — les 96 p. 100 — elle ne peut que présenter des propositions obligeant le conseil à se prononcer et à lui donner des explications.

Voilà donc le résumé du mécanisme : à la fois période transitoire et période définitive, dépenses obligatoires et dépenses facultatives.

Il faut ajouter que les pouvoirs de l'assemblée seront accrues aussi dans le domaine du contrôle puisque, comme le conseil, elle devra donner désormais décharge à la commission sur l'exécution du budget.

Après avoir résumé ainsi ces mécanismes, je vais essayer de les détailler d'une façon un peu plus explicite, en vous priant de m'excuser de l'aridité de ces explications, mais la matière est assez complexe.

Au cours de la période dérogatoire qui s'étendra du 1^{er} janvier 1971 au 31 décembre 1974, le conseil des ministres des communautés continuera d'arrêter le budget. Certes, l'assemblée aura le droit de proposer des modifications au projet de budget établi par le conseil, mais celui-ci se prononcera en dernier ressort.

La procédure transitoire, pendant cette période de quatre ans, diffère de la période définitive sur deux points.

En ce qui concerne les conditions d'adoption des modifications par l'assemblée, on relève que si, à partir de 1975, elle se voit reconnaître le droit d'amender le projet de budget, à condition qu'elle adopte les amendements à la majorité absolue des membres qui la composent, et le droit de proposer des modifications au conseil à condition que la majorité absolue des suffrages exprimés ait été acquise, et que ces modifications portent sur les dépenses découlant obligatoirement du traité — cela, c'est le mécanisme définitif — en revanche, pendant la période transitoire, l'assemblée a seulement « le droit de proposer au conseil des modifications au projet de budget ». Aucune condition particulière de majorité n'est fixée pour l'adoption par l'assemblée parlementaire européenne de ces propositions de modification.

Ce libéralisme relatif s'explique par le fait que, pendant la période transitoire, c'est le conseil qui a le dernier mot.

Deuxième modification : pour ce qui est des conditions dans lesquelles le conseil est appelé à se prononcer sur les propositions de modification adoptées par l'assemblée, le paragraphe 5 des articles précités distingue deux cas :

Si les propositions de modification de l'assemblée n'ont pas pour effet d'augmenter le montant global des dépenses d'une institution, le conseil peut les rejeter, mais le traité lui impose de le faire à la majorité qualifiée, c'est-à-dire douze voix.

Si, au contraire, les propositions de modification ont pour effet d'augmenter le montant global des dépenses d'une institution, le conseil, pour qu'elles soient retenues, devra les approuver à la majorité qualifiée.

L'obligation pour le conseil de se prononcer à la majorité qualifiée est également prévue si, ayant rejeté ou n'ayant pas accepté une proposition de modification, il souhaite maintenir le montant des crédits figurant au projet de budget ou fixer un autre montant.

Ce mécanisme un peu complexe laisse cependant persister un hiatus.

En effet, s'il y a partage des voix au cours de la dernière lecture devant le conseil et si celui-ci ne retrouve pas la majorité qualifiée qui avait arrêté le budget, le mécanisme laisse un vide, et l'on devra faire confiance à l'esprit de conciliation du conseil pour trouver une solution. Car il est évident que si, au cours de la procédure, un ou deux membres du conseil changent d'avis, une sorte de vide juridique sera ainsi créé.

S'agissant de la période normale, qui s'ouvrira en 1975, je n'insisterai pas sur la phase préparatoire du budget, dont le mécanisme est retracé dans mon rapport écrit, et j'en viens à la phase de discussion qui s'ouvre à partir du moment où le projet de budget est transmis par le conseil, au plus tard le 5 octobre, à l'assemblée qui dispose de quarante-cinq jours pour se prononcer.

Cette phase de discussion permet de mettre en lumière les nouveaux pouvoirs de l'assemblée parlementaire européenne.

Si, dans le délai fixé, l'assemblée approuve le budget tel qu'il est présenté, celui-ci est définitivement arrêté. C'est naturellement dans l'hypothèse contraire que commencent la discussion et le dialogue avec le conseil.

L'assemblée bénéficie alors de deux possibilités : d'une part, ce que le traité appelle un droit d'amendement en ce qui concerne les dépenses dites facultatives ; d'autre part, ce que le traité appelle un droit de proposition de modification pour les dépenses dites obligatoires.

Le droit d'amendement de l'assemblée sur les dépenses facultatives — 4 p. 100 du budget total — s'exerce à la majorité des membres qui la composent, ce qui signifie que l'essentiel de la masse budgétaire ne peut être modifié.

L'exercice du droit d'amendement est strictement réglementé. Les dépenses ne peuvent être augmentées que d'un certain pourcentage par rapport à l'exercice précédent.

Le droit de proposition de modification dont dispose l'assemblée s'exerce sur les autres dépenses communautaires, soit 96 p. 100 du budget total. L'assemblée peut proposer des modifications au conseil à la majorité absolue des suffrages exprimés.

Le conseil dispose d'un droit d'amendement sur les amendements proposés par l'assemblée, mais il doit statuer à la majorité

qualifiée. Une délibération est prévue auparavant avec la commission et, le cas échéant, avec les autres institutions intéressées, ce qui laisse bien augurer de la collaboration entre les institutions. C'est également à la majorité qualifiée que le conseil statue sur les propositions de modification de l'assemblée.

Le budget est arrêté au cours de la phase définitive. L'assemblée a le dernier mot pour ce qui concerne les dépenses dites facultatives et elle arrête le budget après avoir statué 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.

A ce dernier stade de la procédure, l'assemblée a-t-elle le droit de rejeter globalement le budget afin de provoquer la présentation de nouvelles propositions par le conseil ? Cette question a fait l'objet d'une longue discussion au sein de l'assemblée parlementaire européenne. Notre collègue Spénale, qui préside la commission des finances et des budgets, a soutenu la position de cet organisme, qui estime que, pour la période définitive, il est impossible de ne pas obtenir, sur 96 p. 100 de la masse budgétaire, « au moins un pouvoir de négociation dont la garantie minimale serait constituée par le droit de rejeter globalement le budget ».

Le rapporteur de l'assemblée parlementaire européenne a soutenu que le rejet global du budget n'entraînerait aucune impasse ni politique, ni financière, ni technique.

La commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, saisie de ce problème, a estimé que ce qui importait était de savoir non pas si cette formule offrirait ou non des inconvénients, mais si le traité permet un vote global ayant une signification budgétaire. Finalement, à l'unanimité des présents, elle a estimé que le libellé même du paragraphe 6 de l'article 203 interdit précisément un tel vote. Voici en effet ce qu'il dispose :

« Dans un délai de quinze jours après communication dudit projet de budget, l'assemblée, informée de la suite donnée à ses propositions de modification, 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. »

Votre commission a estimé que ce texte ne permettait pas d'ambiguïté et que, notamment, l'emploi de la locution « en conséquence » signifie clairement que l'arrêt du budget est la conséquence de la décision prise par l'assemblée sur les crédits dits facultatifs.

D'autre part, votre commission n'a pas manqué de noter que, face à une description minutieuse — c'est le moins qu'on puisse dire — et très complexe de la procédure budgétaire, il était impossible d'expliquer l'absence de toute indication quant aux conséquences d'un rejet global dans l'hypothèse où ce rejet global aurait été voulu.

Il est vrai qu'à ce débat sur la possibilité d'un vote d'ensemble ayant signification budgétaire un autre débat est lié, qui porte, celui-là, non plus sur la possibilité d'un vote sur l'ensemble, mais sur la signification de ce vote. Au lieu d'y voir un rejet global du budget ouvrant la procédure, ce vote pourrait être compris — d'après les tenants de cette thèse — comme un jugement politique d'ensemble émis par l'assemblée sur la politique générale du conseil dont le budget en cause serait considéré comme la traduction.

Dans cette hypothèse, alors, oui, le vote pourrait être possible, mais il ne devrait en aucun cas être compris comme faisant partie de la procédure budgétaire et comme ayant, vis-à-vis de celle-ci, une valeur juridique.

Je me suis un peu étendu sur ce paragraphe 6 de l'article 203 en raison de la longue discussion qui eut lieu à ce sujet et aussi parce que la commission de Bruxelles a soutenu la thèse de l'assemblée parlementaire européenne. On trouvera en annexe une déclaration fort importante du conseil dans laquelle il est précisé : « Le conseil a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt des débats de l'assemblée parlementaire européenne... En conséquence, la commission a fait connaître au conseil son intention de déposer, postérieurement à la ratification par tous les Etats membres du traité signé le 22 avril et au plus tard dans un délai de deux ans, des propositions en cette matière. Le conseil, conformément à la procédure de l'article 236, examinera ces propositions à la lumière des débats qui auront lieu dans les parlements des Etats membres, de l'évolution de la situation européenne et des problèmes institutionnels que posera l'élargissement de la Communauté. »

La commission s'est donc engagée à ce que, au plus tard deux ans après la ratification — si la ratification intervient — par les six Etats membres, ce problème soit revu et le conseil saisi.

Ayant ainsi terminé la description du nouveau mécanisme budgétaire, donc des pouvoirs légèrement accrus de l'assemblée parlementaire européenne...

M. Louis Odru. Légèrement accrus !

M. Christian de la Malène, rapporteur. ... je voudrais replacer les deux textes qui nous sont soumis dans leur contexte plus général.

Dans leur contexte, compte tenu de leur signification, de ce qu'ils consacrent, de ce qu'ils permettent et du moment où ils interviennent, on peut sans doute avancer qu'il s'agit, en matière de construction européenne, pour le Parlement français, de l'acte le plus important intervenu depuis la signature des traités initiaux. Certes, à plusieurs reprises, et notamment lors du traité sur la fusion des institutions, le Parlement a eu à se prononcer soit sur des modifications des traités, soit sur des étapes de la construction, mais en aucun cas ces débats ou décisions n'ont revêtu l'importance qu'ils prennent aujourd'hui.

En ce qui concerne le texte sur les ressources propres, il s'explique par lui-même. Pour celui qui concerne le contrôle budgétaire, un effort pour préciser l'objectif n'est peut-être pas superflu. L'objectif recherché résulte uniquement de la création de ressources propres échappant au contrôle des parlements nationaux et, par conséquent, de la nécessité de retrouver, dans la mesure du possible, au niveau des institutions communautaires, l'équivalent de ces contrôles parlementaires nationaux disparus. Mais il ne faut en aucun cas essayer de trouver dans ces textes un autre objectif, que certains peut-être ont espéré ou voulu y voir, celui d'utiliser la conjoncture pour modifier l'équilibre institutionnel des communautés au profit, à la fois, de l'assemblée et d'une certaine conception politique de la construction européenne. Ce qu'il importe au contraire de souligner, c'est la volonté expressément manifestée de ne pas porter atteinte à l'équilibre actuel des compétences et aux mécanismes de formation du droit communautaire.

Cet objectif essentiel est-il atteint ?

Il faut reconnaître que la voie était étroite entre les deux nécessités que nous venons de rappeler. Le résultat est, comme toujours, un compromis.

J'ai dit quelles étaient la portée et les limites du contrôle qui pourra être exercé par l'assemblée, à la fois sur la préparation, la discussion et la réalisation du budget. Était-il possible d'aller plus loin ? Était-il possible, sans mettre en cause la dichotomie inévitable de procédure et de compétence entre les dépenses dites obligatoires et les dépenses dites facultatives, de permettre à l'assemblée d'avoir le dernier mot sur l'ensemble ?

Disons d'abord que nul ne met en doute le caractère un peu théorique et de principe de cette question et que, dans la mesure même où on lui reconnaît ce caractère, on affaiblit la force de l'argument.

Disons ensuite que, si la question n'était pas théorique, se poserait inévitablement une série de problèmes en cascade, dont le moins qu'on puisse dire est que la solution n'est pas actuelle et que les soulever n'est pas opportun. Ainsi, si par les biais des pouvoirs budgétaires on renforçait considérablement le rôle de l'assemblée, cela poserait la question et de son élection et de la ponctuation du nombre de ses membres. La légitimité et le pouvoir de l'assemblée étant considérablement accrus, il faudrait, pour maintenir un équilibre indispensable, accroître aussi considérablement le pouvoir de l'interlocuteur de l'assemblée, c'est-à-dire l'exécutif. On voit où tout cela entraînerait.

La deuxième perspective offerte par la ratification de ces deux textes est la fin de la période transitoire, autrement dit l'achèvement.

Bien au-delà des objectifs techniques que je viens de rappeler, il convient d'apprécier ces textes dans la perspective de l'évolution de l'Europe communautaire. Ce n'est pas la date du 1^{er} janvier 1970 qui a signifié véritablement que le Marché commun entrait dans sa phase définitive ; mais ce sera le moment où tous les parlements auront ratifié les textes en cause. Personne ne s'y est jamais trompé. C'est la mise en place du règlement financier définitif avec les obligations qu'il entraîne qui, par l'effet de la solidarité financière, marque la fin de la période transitoire et consacre ainsi ce que la France et particulièrement M. le ministre des affaires étrangères appellent l'achèvement.

Cet achèvement a été défini comme une double obligation juridique et morale.

S'agissant de l'obligation juridique, le traité de Rome prévoit une période transitoire de douze ans. Au cours de celle-ci, tout un ensemble de réalisations devait permettre une progression continue vers un marché unique. On les trouve énumérées dans la deuxième partie du traité. C'est le titre premier sur la libre circulation des marchandises par l'union douanière et la disparition des restrictions quantitatives. C'est le titre II, sur la politique commune de l'agriculture. C'est le titre III, sur la libre circulation des personnes, des services et des capitaux. C'est le titre IV, sur la politique commune des transports.

Mis à part le titre IV, lequel a pris, hélas ! beaucoup de retard, on peut avancer que, pour le reste, et notamment l'agriculture

qui est l'essentiel, les réalisations prévues pour la période transitoire, l'ont été à temps, en même temps qu'était définie et conduite la politique d'association de la quatrième partie du traité.

Certes, il y eut beaucoup de difficultés, la plupart causées par la mise en place de la politique agricole commune, notamment son financement. Car nos partenaires étaient plus enclins à organiser un marché unique industriel et à ouvrir la Communauté sur l'extérieur.

M. Pierre-Bernard Cousté. Très bien !

M. Christian de la Malène, rapporteur. Aussi a-t-il fallu qu'à de nombreuses reprises la France rappelle avec fermeté que la mise en place de la politique agricole commune était, à la fois pour elle et pour la réalisation d'une unité économique européenne, un préalable indispensable. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République.*)

M. Pierre-Bernard Cousté. Excellent !

M. Christian de la Malène, rapporteur. Le préambule va être levé par les textes que nous étudions, et cela de façon claire, et sans que, par le biais de considérations sur la maîtrise des productions, sa portée puisse être atténuée.

Enfin obligation morale : il est certain que si l'on avait essayé de proroger tant soit peu la période transitoire, les pays extérieurs à la Communauté, notamment les pays du tiers monde qui y sont associés, auraient été fondés à mettre en doute la volonté des Six de poursuivre une œuvre dont chacun s'accorde à reconnaître les mérites.

Pour mesurer la portée exacte du vote qui est demandée aux parlements, il suffit d'imaginer un instant quelle serait la conséquence d'un refus de ratification par un seul des parlements des Six. Non seulement l'unification économique ferait un pas en arrière considérable, et l'on retomberait dans la période transitoire, mais encore l'espoir que les peuples européens mettent dans l'effort de construction entrepris ainsi que la crédibilité qu'à l'intérieur comme à l'extérieur on y attache, seraient très gravement et peut-être définitivement compromis.

Enfin, clôturant la période transitoire, la ratification qui vous est demandée a aussi une autre signification capitale : elle ouvre la voie aux futurs développements de la construction européenne qui s'annoncent déjà dans trois directions principales : l'approfondissement, l'élargissement et les progrès dans la voie de la coopération politique.

Ces trois axes de développement, je l'ai rappelé dans la première partie de mon rapport écrit, ont été définis à la conférence de La Haye. J'ai résumé également, dans la même partie de mon rapport, ce qui a été accompli progressivement dans la voie de ces trois directions.

Certes, les textes soumis au Parlement ne s'étendent pas à ces différents domaines — approfondissement, élargissement, construction politique — mais l'autorisation de ratification ne peut pas ne pas signifier également l'approbation de ces efforts de développement.

L'approfondissement, c'est-à-dire la poursuite de l'union économique et l'accentuation du caractère irréversible de celle-ci, est dans la logique des traités et de leurs mécanismes. Mais il est aussi commandé par la perspective de l'éventuel élargissement. L'ensemble des Six est infiniment moins hétérogène et moins lourd que, demain, l'ensemble des Dix. Il est donc plus facile d'y progresser et la solidarité ainsi accrue constituera un acquis précieux pour l'avenir.

Le problème de l'élargissement — entraîné par le succès de l'entreprise, la volonté de nos partenaires et sans doute aussi la nature des choses — pose un très grand nombre de problèmes, peut-être autant qu'il n'en résout. Il pose d'abord celui, fondamental, de savoir si, quoi qu'on pense et quoi qu'on fasse, la dimension nouvelle et immense de l'entreprise — la dynamique de l'élargissement conduisant plus ou moins rapidement à un élargissement plus grand encore — fera qu'elle puisse être demain identique à ce qu'elle est aujourd'hui. Il suffit de réfléchir un instant à l'hétérogénéité de ses composants, à la diversité, au nombre et à l'importance de leurs intérêts politiques et économiques à travers le monde, à la signification capitale pour l'économie internationale des positions prises par un tel ensemble à dix, pour mesurer avec certitude la lourdeur de ces mécanismes et la difficulté d'agir et de progresser.

Il est peut-être possible qu'alors certains enthousiasmes soient surpris des résultats obtenus, à moins qu'en vérité ces résultats soient ceux mêmes qu'ils avaient, sans le dire, espérés.

Avant d'aborder de tels problèmes, on comprend que la France ait jugé indispensable qu'un ensemble de principes définitifs soient fixés, et notamment pour l'essentiel de l'acquis, c'est-à-dire la politique agricole commune. Quand on mesure les difficultés rencontrées au cours des douze années précédentes, il est permis de se demander si un tel résultat aurait pu être

atteint si la discussion s'était déroulée dans un climat différent et avec des partenaires plus nombreux.

Mais le préalable est levé et il est maintenant normal et nécessaire de voir si, pour les uns comme pour les autres, dans le respect indispensable des règles et des résultats acquis mais avec les mesures d'adaptation transitoires nécessaires, l'élargissement peut se réaliser.

Il reste enfin les progrès dans la voie de la construction politique. Le Président de la République française a commenté la conviction des Six de progresser dans cette direction le 15 décembre dernier en parlant des résultats de la conférence de La Haye : « Chacun sent, a-t-il dit, la nécessité d'avancer résolument sur la voie d'une union dégagée des rêves et des abandons, mais reposant sur la confiance, sur les réalités, sur des rapports étroits entre gouvernements responsables, prêts à s'imposer à eux-mêmes des disciplines communes ».

Cette union, évidemment souhaitable en elle-même, est rendue nécessaire aussi du fait de l'approfondissement et peut-être demain de l'élargissement.

Du fait de l'approfondissement, le renforcement de l'union économique rend la coordination politique plus indispensable que jamais, à la fois pour la poursuite même de l'unification, mais aussi pour éviter distorsions et inéquitables répartitions des charges. Du fait de l'élargissement et pour qu'un tel ensemble ne s'enlise pas, mais puisse progresser, une finalité politique est aussi capitale à la fois comme justification et comme moteur.

Quelle forme ce premier effort doit-il revêtir ? La valeur des textes qui nous sont soumis, et ceci doit être clairement souligné, est justement d'éviter de la préfigurer, de laisser toutes les options ouvertes et cela dans la perspective même de l'élargissement. Sur ce point, on peut seulement dire qu'une double condition doit être obtenue ; la première c'est que cet effort de construction doit s'appuyer sur ce qui a déjà été réalisé et l'autre, que l'avenir ne précède pas le présent, c'est-à-dire qu'avant de définir le cadre et les principes d'un tel effort politique il faut savoir clairement si l'on accepte ce qui a été accompli dans d'autres domaines.

En résumé, mes chers collègues, aussi bien pour ce qui concerne les textes en eux-mêmes que pour tout ce que la ratification implique en tant que consécration de l'achèvement et décision de clore la période transitoire, et aussi bien également pour les perspectives qui s'ouvrent aux développements futurs de la construction européenne, votre commission des affaires étrangères sous demande, compte tenu des observations qui précèdent, d'adopter les deux projets de loi qui vous sont soumis. (*Applaudissements sur les bancs de l'union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

— 6 —

HOMMAGE DE BIENVENUE A UNE DELEGATION DE L'ASSEMBLEE NATIONALE TURQUE

M. le président. Je signale à l'Assemblée la présence dans les tribunes d'une délégation de l'Assemblée nationale turque conduite par son président, M. Ferruh Bozbeyli, qui a bien voulu répondre à l'invitation du bureau de l'Assemblée et que je suis heureux de saluer.

Au nom de l'Assemblée nationale, je lui souhaite la bienvenue.

M. Maurice Schumann, ministre des affaires étrangères. Monsieur le président, le Gouvernement tient à s'associer à ces souhaits de bienvenue.

— 7 —

RESSOURCES DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

Reprise de la discussion de deux projets de loi.

M. le président. Nous reprenons la discussion des projets de loi sur les communautés européennes.

Je me permets de rappeler qu'il s'agit d'un débat organisé. Il serait souhaitable que chacun respecte, autant que possible, le temps de parole qu'il a demandé et obtenu.

La parole est à M. le ministre des affaires étrangères.

M. Maurice Schumann, ministre des affaires étrangères. L'excellent rapport de M. de la Malène a parfaitement dégagé l'essentiel et parfaitement montré que le caractère irréversible de la politique agricole commune, qui ne peut être assurée que par la création de ressources propres, était le seul moyen de rendre justice à la France, c'est-à-dire d'éviter, avant l'ouverture de la négociation avec les pays candidats, la création d'un déséquilibre préjudiciable à nos intérêts fondamentaux.

C'est bien pourquoi tous nos efforts, souvent au prix d'un risque d'isolement, ont porté sur ce point précis. S'ils n'avaient pas été couronnés de succès — M. de la Malène vous l'a démontré — nous aurions dû constater que l'achèvement était précaire et, par conséquent, nous n'aurions pu souscrire à l'ouverture de la négociation d'élargissement.

L'excellent rapport — je le répète — qui vient de nous être présenté m'apparaît comme la suite de l'engagement que j'avais pris devant l'Assemblée nationale, non pas même lors du dernier débat de politique étrangère, mais à la fin de la discussion budgétaire, au cours de la troisième séance du 4 novembre 1969.

Je disais, en effet « ... s'il est vrai que notre industrie a été considérablement stimulée par le Marché commun et s'il est vrai aussi que la progression des importations a été plus forte que la progression des exportations, nous sommes en droit de dire que nous ne sommes pas les principaux bénéficiaires de l'opération sur le plan industriel : par voie de conséquence, nous avons à la fois le droit et le devoir de dire que l'achèvement et le caractère irréversible du Marché commun sont liés, non seulement juridiquement mais politiquement, et je dirai presque moralement, à l'achèvement et au caractère irréversible de la politique agricole commune; donc à l'élaboration d'un règlement financier irréversible de cette politique agricole commune. »

Et je concluais, après avoir rappelé que notre balance commerciale agricole vis-à-vis de l'ensemble du monde, qui présentait un solde déficitaire considérable autrefois, était équilibrée en 1968 : « Au cours des négociations qui vont s'ouvrir sur l'achèvement et dont le sommet de La Haye ne marquera que la première phase, nous aurons le droit, sans aucune fausse honte, de rappeler ce qu'est le bilan industriel, ce qu'est aussi le bilan agricole et d'exiger, au nom des intérêts représentés dans l'ensemble de la Communauté, qu'une rupture d'équilibre n'intervienne pas au détriment d'un des membres, par conséquent au détriment de l'Europe. »

« La philosophie de l'achèvement est indubitablement liée dans notre esprit aux constatations statistiques que je viens de vous rappeler. »

Nous avons tenu parole et, en tenant parole, nous avons je crois surmonté quelques-unes des oppositions doctrinales apparentes qui, pendant tant d'années, ont divisé les Etats européens.

Il y a un an, M. Chaban-Delmas, en vous présentant le premier gouvernement constitué sous le septennat du président Pompidou, vous annonçait la fin de ce qu'il appelait « la guerre des Républiques ». Le vote que nous vous demandons d'émettre aujourd'hui devrait avoir pour résultat de nous délivrer définitivement d'une querelle qui n'est ni moins artificielle, ni moins surannée : « la guerre des Europes ». »

Il y a un peu plus de vingt ans, vos prédécesseurs avaient bien voulu me déléguer à la première assemblée européenne de Strasbourg. J'y ai entendu de longues et brillantes dissertations sur les mérites comparés de la méthode dite « fonctionnelle » et de la méthode dite « institutionnelle ».

S'il a pour objet d'approfondir et de fixer les idées, ce débat sans cesse renaissant peut être fructueux. S'il a pour effet d'enfermer ceux qui le nourrissent dans une alternative, il est pernicieux et fallacieux. Car comment avons-nous franchi, notamment au cours des derniers mois, certaines des étapes les plus importantes de la construction européenne ?

Comment avons-nous pu obtenir, en obtenant la création de ressources propres, parfois — je le répète — contre l'unanimité de nos partenaires, l'irréversibilité du financement de la politique agricole commune ?

Tout simplement en nous appliquant d'abord à définir et à mettre en vigueur des politiques communes, dont les institutions sont à la fois l'instrument et le reflet.

A dessein, je prends un exemple qui peut paraître épisodique, mais qui me semble propre à emporter la conviction. Pendant plusieurs semaines, l'achèvement du Marché commun — que vous vous apprêtez à consacrer — a été retardé parce qu'un de nos partenaires subordonnait l'apposition de sa signature à l'adoption d'un règlement viticole et parce qu'un autre de nos partenaires n'acceptait pas le règlement exigé par le premier.

On aurait le plus grand tort de s'en indigner ou même de s'en étonner. La façon la plus sûre de nuire à la construction de l'Europe serait de négliger les réalités européennes. M. Jacques Duhamel, tout au long de la négociation, a su montrer qu'il en avait souvenance. Il est parfaitement normal que, même si leurs problèmes nationaux étaient d'une ampleur beaucoup moindre, ses collègues, eux non plus, ne l'aient pas oublié.

Or, quand les ministres des affaires étrangères se sont réunis le 20 avril à Luxembourg, ils ont été saisis par la commission des communautés européennes d'un projet de règlement viticole qui a été jugé acceptable par tous les Etats membres, sauf un. Imagine-t-on un seul instant que cette difficulté aurait pu être surmontée si ces cinq Etats avaient prétendu, par un vote majoritaire, imposer leur décision à la République fédérale, puisqu'il s'agissait d'elle ?

En admettant que les sages résolutions, qui sont et qui demeurent notre règle commune, aient été remises en cause — à la vérité, personne n'y a songé — par quel moyen aurait-on pu forcer le Gouvernement et le Parlement de Bonn à s'incliner ?

Le recours à une telle procédure aurait eu pour seul résultat de nous précipiter dans une crise qui aurait probablement tout compromis et, certainement, tout retardé.

M. Michel Habib-Delmonde. Très bien !

M. le ministre des affaires étrangères. C'est donc par la seule négociation que nous sommes parvenus à lever l'obstacle. Il y fallait deux conditions qui sont, en fait, non pas contradictoires mais, au contraire, liées l'une à l'autre : la volonté générale d'avancer librement sur une voie commune et le désir mutuel de convaincre sans contraindre.

Mesdames, messieurs, la fameuse référence à « l'Europe des Etats » n'a pas, en définitive, d'autre signification. Le temps n'est plus où la passion qui, par essence, est génératrice de confusion, gaspillait en vaines controverses l'énergie que les pionniers de l'Europe unie doivent et peuvent — comme ils le prouvent aujourd'hui — consacrer à la même et grande entreprise.

Sur cette maxime, les gouvernements, forts de leur expérience, sont désormais d'accord. C'est donc bien cet accord que vous allez, j'en suis sûr, mesdames et messieurs, sceller les premiers au nom de la nation française.

Les premiers ? De cette constatation je ne tire, soyez-en sûrs, aucune vaine fierté.

M. le Président de la République, il y a un peu plus d'un an, à la veille de son élection, avait lancé l'idée qui fut, après quelques mois de conversations franches et patientes, chargée d'une force d'attraction suffisante pour donner naissance à la conférence de La Haye. Sans cette conférence, donc sans la nouvelle initiative française d'où elle est issue, nous n'aurions pas la satisfaction de vous soumettre, aujourd'hui, le texte d'un accord qui, conclu le 22 avril 1970, pourrait porter en exergue une prévision datée du 9 mai 1950 et que, à l'occasion, précisément, du vingtième anniversaire de la déclaration du 9 mai 1950, M. le Premier ministre avait eu l'heureuse idée de rappeler : « L'Europe ne se fera pas d'un coup par une construction d'ensemble, mais par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait ».

C'est bien parce que des « solidarités de fait » ont été créées que nous vous proposons aujourd'hui, d'abord — et c'était pour nous la condition de tout l'ensemble — de remplacer les contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux communautés ; ensuite, de tirer, dans la limite indiquée tout à l'heure par M. de la Malène, les conséquences budgétaires de cette substitution dont la portée institutionnelle et politique, loin d'être incalculable, doit être d'autant mieux et d'autant plus rigoureusement calculée qu'elle est plus considérable.

Cette sagesse constructive reflète exactement la pensée des auteurs du traité de Rome, comme de ceux du traité de Paris. Les uns et les autres avaient prévu le remplacement des contributions par des ressources propres ; les uns et les autres l'avaient subordonné à l'approbation du conseil unanime, puis à l'adoption des dispositions nécessaires par les Etats membres. En somme, ils avaient voulu que le fait précède le droit et que le droit sanctionne l'évolution en la rendant irréversible. Leur prudence avait d'ailleurs été clairvoyante.

C'est en avril 1962 qu'un règlement institue le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole. Pour alimenter ce fonds, des prélèvements seront perçus sur les importations en provenance des pays tiers. Tout naturellement, les recettes provenant de ces prélèvements reviendront à la Communauté et seront affectées à des dépenses communautaires. Telle fut la première étape. Et voici la seconde : pour que ce système soit définitif — et si ce système n'est pas définitif, nous avons toujours dit que le Marché commun risquait de devenir pour la France un marché de dupes — il faut que la Communauté elle-même soit définitive, et réciproquement. C'est cette réciprocité que les chefs d'Etat et de gouvernement consacrent en se réunissant à La Haye pour y décider à la fois, d'une part, de ne pas prolonger la période de transition, d'autre part, de substituer progressivement, mais totalement, des ressources propres aux contributions des Etats membres. On pense à la fameuse définition de Montesquieu : « Les lois sont des rapports nécessaires qui dérivent de la nature des choses ».

L'analyse détaillée et complète à laquelle a procédé M. de la Malène est beaucoup trop judicieuse et trop fouillée pour qu'il me faille développer les principes directeurs de la décision du conseil des communautés européennes. Trois questions et trois réponses suffisent à les résumer.

Quelles dépenses seront financées par des ressources propres ? La totalité des dépenses des communautés, sans distinction

quant à leur nature ni limitation quant à leur montant. Ce ne sont pas là les décisions les plus faciles à obtenir.

D'où proviendront ces ressources ? A titre principal, des recettes fournies par les échanges avec les pays tiers, c'est-à-dire les prélèvements et les droits de douane. L'affectation des recettes provenant de la T. V. A., c'est-à-dire d'un impôt dont le principe a été adopté par tous les Etats membres depuis 1967, fera l'appoint. Mais, comme cette affectation est limitée à 1 p. 100 d'une assiette uniformément déterminée, de nouvelles recettes pourront être nécessaires.

Mais, je le dis très nettement et j'y reviendrai en conclusion, elles devront, dans ce cas, vous être demandées, c'est-à-dire demandées au Parlement français.

Enfin, la mise en place du système est-elle immédiate ? Non, sa mise en œuvre est immédiate, mais sa mise en place est progressive.

Les prélèvements sont affectés dans leur totalité dès 1971 ; les droits de douane le seront graduellement jusqu'en 1975 et, comme vous l'a expliqué M. de la Malène, des limites de variations sont prévues pour éviter aux Etats membres des modifications trop sensibles, d'une année à l'autre, dans leurs versements.

Pourquoi me direz-vous — car vous redoutez par dessus tout la précarité — avez-vous accepté un régime particulier de contributions forfaitaires en 1970 ? Pourquoi vous êtes-vous prêtés — et cette critique est fondée — à ce jeu de la part de partenaires qui, en réalité, ne veulent peut-être pas, au fond d'eux-mêmes, la création de ressources propres, et qui seraient trop heureux de frapper de précarité l'ensemble du dispositif par la prolongation d'un système de clés et de contributions nationales ?

Il n'y a qu'une réponse : les Etats membres avaient besoin de cette période, de ce répit, pour accomplir les procédures constitutionnelles nécessaires à la mise en œuvre de leur décision. Mais il va de soi — je complète sur ce point, tout en les confirmant, les propos de M. de la Malène — que ces procédures devront être achevées en 1970. Après les assurances qui nous ont été prodiguées au moment du vote, nous ne voulons même pas envisager l'hypothèse d'une prorogation — je le dis sans ostentation et même sans insistance, mais sans faiblesse, soyez en sûrs — qui remettrait en cause tous les engagements mutuels sur lesquels repose notre accord.

Cette précision n'est peut-être pas inutile, à la veille du jour où va être engagée la négociation relative à l'élargissement.

Or cet accord ne laisse rien dans l'ombre, comme le prouve le deuxième projet de loi qui vous est soumis. Je vous demande la permission, pour poser le problème, de paraphraser l'exposé des motifs. Tant que les recettes des communautés sont couvertes par des ressources soumises au contrôle des parlements nationaux, il est normal que le pouvoir de décision budgétaire soit attribué au seul conseil. Dès lors que ces contributions seront remplacées, dans quelques années, par des ressources propres, comme le dit l'exposé des motifs, « la question d'un contrôle parlementaire de ces ressources et, donc, celle d'un accroissement des pouvoirs budgétaires de l'Assemblée européenne se trouvent posés ».

Mon ami Raymond Triboulet l'a exposé à peu près dans ces termes à Strasbourg, et il a eu parfaitement raison.

Bien loin de vouloir esquiver ces questions, nous nous sommes appliqués à les résoudre, elles aussi, par référence à la « nature des choses ».

Quatre idées directrices ont guidé notre chemin.

Première idée : la répartition des compétences entre les institutions communautaires n'est pas modifiée. M. de la Malène l'a dit, mais on ne le redira jamais trop. Elle demeure telle qu'elle a été fixée par les traités. Nous avons, en effet, pris soin, d'emblée puis à chaque pas, de distinguer deux catégories de dépenses. D'une part, celles qui résultent obligatoirement des traités ou des actes pris pour l'application des traités. D'autre part, celles qui ne sont pas obligatoires et qui ne représentent, bien entendu, qu'une faible proportion des dépenses totales, en tout cas moins de 5 p. 100.

J'ai entendu dire qu'il y avait là l'ouverture d'une porte. C'est exactement le contraire qui est vrai. La distinction entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires a eu pour objet et a pour effet de fermer la porte.

Pour ce qui concerne les dépenses non obligatoires, l'Assemblée a le droit d'amendement et acquiert le dernier mot. Pour ce qui concerne les dépenses obligatoires, l'Assemblée a, certes, un droit de contrôle, c'est-à-dire un devoir de vigilance, puisqu'elle peut présenter des propositions de modifications ; mais le conseil reste souverain. On nous l'a beaucoup reproché en dehors de cette enceinte. Peut-être nous le reprochera-t-on encore tout à l'heure. Je pense que M. Spénale, sur ce point, aura des observations précises à apporter et je lui répondrai. Vous constatez que je ne fais pas la difficulté et que j'ai

d'emblée dessiné les limites d'un système qui a pour lui le mérite d'une parfaite clarté.

Deuxième idée : de nouvelles compétences sont dévolues à l'Assemblée : à l'issue de la procédure budgétaire, elle arrête définitivement le budget à la majorité des trois cinquièmes. Mieux : elle peut, dans certaines limites, augmenter les dépenses non obligatoires, même si la marge d'augmentation du budget qui s'impose à toutes les institutions a été atteinte. Enfin, ce qui devrait être considéré comme l'essentiel pour des parlementaires comme nous — je dis à dessein « comme nous », bien que je n'aie pas pour le moment l'honneur d'appartenir à votre Assemblée — elle participe au contrôle de l'exécution du budget.

Troisième idée : chacun convient qu'il doit y avoir un parallélisme entre l'accroissement des pouvoirs budgétaires de l'Assemblée et l'entrée en vigueur de la décision sur les ressources propres.

C'est même ce parallélisme qui définit toute la philosophie du système et qui surplombe tout le débat. Cette exigence, je le répète, découle bien évidemment de l'esprit même du système.

Il faut donc qu'une période transitoire soit prévue jusqu'en 1975. Or, pendant cette période transitoire, l'Assemblée pourra proposer des modifications aux dépenses non obligatoires. Si ces modifications ont pour conséquence d'augmenter les dépenses, il faudra, pour les approuver, la majorité qualifiée du conseil. Si elles n'ont pas pour conséquence d'augmenter les dépenses, la majorité qualifiée du conseil devra être atteinte, non plus pour les approuver, mais pour les rejeter.

Enfin, quatrième et dernière idée directrice, le conseil est convenu — j'ai le devoir d'apporter cette précision que M. de la Malène ne pouvait pas donner puisqu'elle résulte, non des textes qui vous sont soumis, mais d'une déclaration au procès-verbal — d'une part, de ne pas modifier le budget de l'Assemblée pendant la période transitoire. D'autre part, d'instituer dans la procédure budgétaire une collaboration étroite entre les deux institutions. Ce concept, c'est-à-dire — je me répète volontairement — une collaboration étroite entre le conseil et l'Assemblée, est, en vérité, la clé de tout l'édifice dont nous vous demandons d'approuver le dessin.

Il va de soi que, contrairement à une interprétation tardive, abusive et en vérité, à mon avis, insoutenable, le droit de rejeter le budget en bloc n'est pas dévolu à l'Assemblée parlementaire européenne. Je pourrais vous en faire une démonstration détaillée. Relevons, par exemple, le paragraphe 6 du nouvel article 203. Il est, sur le plan juridique, d'une aveuglante clarté. L'Assemblée, dit-il, statue uniquement sur les modifications apportées par le conseil à ses amendements et arrête, en conséquence, le budget. Comment peut-on, même en torturant les textes, voir là deux actions consécutives ? La locution « en conséquence » est parfaitement claire. Elle signifie, sans contestation possible, que l'acte par lequel est arrêté le budget est la conséquence implicite et en quelque manière automatique de la décision qu'aura prise l'Assemblée sur les crédits pour lesquels elle dispose du dernier mot.

Cette démonstration se suffit à elle-même. Mais, s'il fallait une preuve *à contrario*, voici qu'elle nous saute aux yeux. Alors que l'article 203 décrit toute la procédure budgétaire avec une minutie très louable, il ne contient pas — et pour cause — la moindre allusion à la conduite qui devrait être tenue au cas où l'Assemblée viendrait à rejeter en bloc le budget.

N'importe quel parlementaire sait ce que cela signifie. Quand on accorde à une assemblée le droit de rejeter en bloc le budget, immédiatement on prévoit ce qui arrive dans cette hypothèse. Si cette hypothèse n'est pas prévue par l'article 203, c'est tout simplement parce que le rejet global n'est pas possible.

Et, d'ailleurs, insinuer le contraire serait présenter le système des douzièmes provisoires comme une solution normale. Je veux croire que personne ne songe à un pareil détournement de procédure qui aurait pour double résultat, d'une part, de rendre la négociation budgétaire permanente, d'autre part, de bloquer le fonctionnement des politiques communes. Ce serait une singulière façon de construire l'Europe que de la précipiter d'emblée dans les ornières du régime d'assemblée dont les excès, mortels pour la démocratie, ont été répudiés par tous les Etats membres et par tous les Etats candidats. Impasse politique ; multiplication des phases de discussion ; rien ne manquerait à l'organisation de la paralysie. La même que celle qui avait conduit la III^e République à généraliser l'usage des décrets-lois et dont la France, instruite par l'expérience, a entrepris de se guérir au lendemain de la guerre.

La santé même de notre Europe, donc sa croissance, dépend du respect de cet équilibre des pouvoirs sur lequel notre premier devoir est de veiller jalousement. Je dis bien : équilibre des pouvoirs. Car les Etats membres n'ont rien négligé pour faciliter, sur le budget, un accord entre le conseil et

l'Assemblée. C'est le but même de la procédure en quatre phases qui a été instituée et que le rapport décrit soigneusement. Je n'ajouterais même pas que ce débat est clos. Car la lettre et l'esprit du texte dont vous êtes saisis démontrent qu'en vérité il n'a jamais été ouvert.

Vous me direz : c'est votre interprétation ; fait-elle loi ou même fera-t-elle jurisprudence ?

Je vous répondrai : non, ce n'est pas mon interprétation ; c'est celle du président en exercice du conseil des ministres de la Communauté européenne et il faut remercier M. Harmel d'avoir été, sur ce point essentiel, parfaitement explicite. Je tiens à la disposition de l'Assemblée le texte intégral de sa déclaration, mais je voudrais que vous en écoutiez au moins la phrase essentielle :

« Il résulte, a-t-il dit, tant du texte lui-même que du mécanisme qu'il prévoit que l'Assemblée n'a pas à la fin de la procédure en deuxième lecture à se livrer à un vote global sur l'ensemble du budget. »

Mesdames, messieurs, un des pionniers de la grande entreprise européenne — qui est volontiers laconique, parce qu'il a le sens de l'efficacité — m'a écrit il y a quelques semaines : « Bravo pour l'Europe. Encore un petit effort, s'il vous plaît... » Je passe sur le témoignage de satisfaction, bien qu'il me soit précieux, et j'accepte le conseil, avec une adjonction : il faudra toujours « encore un petit effort », ou un grand ; car la symphonie de l'Europe que nous nous appliquons à composer sera toujours inachevée.

Mais quel sera le prochain mouvement ? M. de la Malène a posé la question en conclusion de son exposé et il eu parfaitement raison car c'est de cela que nous devons nous préoccuper dès maintenant.

Eh bien ! et c'est l'essentiel, nous n'avons pas attendu la fin de l'ouverture, c'est-à-dire de l'achèvement, pour en proposer le thème et même en écrire les premières mesures. Puisqu'il vous appartient, mesdames, messieurs, de juger notre politique européenne dans son ensemble et dans son devenir, puis-je vous demander de retenir trois pensées qui sont, je le crois, fortes parce qu'elles sont claires ?

D'abord, nous avons donné notre parole que l'achèvement du Marché commun serait la condition de son élargissement. Et cette parole, que nous avons donnée à l'Assemblée nationale et qui était notre mandat, nous l'avons tenue malgré toutes les résistances et les réticences. Je le répète encore une fois, et je le dirai aussi souvent qu'il le faudra au cours de ce débat : la seule façon de la tenir était de rendre définitif, irréversible, le financement des dépenses communautaires, c'est-à-dire principalement de la politique agricole commune, donc — car toute autre formule nous eût, par définition, condamnés à la précarité — de remplacer les contributions nationales par des ressources propres.

Dieu sait combien ceux qui sont parfois tentés de nous donner des leçons dans ce domaine se sont montrés réticents et le mal que nous avons eu à surmonter ces réticences !

Un gouvernement qui ne vous apporterait pas la certitude de cette substitution serait résigné d'avance, je le dis en pesant mes termes, à la rupture — au détriment, non seulement de la paysannerie, mais de toute l'économie française — de l'équilibre du Marché commun.

Ensuite, nous avons donné notre parole que l'ouverture, après l'achèvement, de la négociation avec les pays candidats, n'arrêterait pas le développement de la Communauté, en d'autres termes ne subordonnerait pas sa vitalité et sa vie même aux hasards ou aux pressions extérieures. Et cette parole, nous l'avons tenue, puisque, dès le 20 mars, nous avons déposé un mémorandum dont le mérite essentiel est de ne pas sacrifier le possible au souhaitable, mais au contraire de proposer tout ce qui est immédiatement possible sans renoncer pour autant à rien de ce qui est souhaitable, qu'il s'agisse de faire apparaître une identité propre de la Communauté dans le système monétaire international, qu'il s'agisse de forger pour l'Europe de l'an 2000 les clefs de sa véritable indépendance — c'est-à-dire, pour ne citer que trois exemples, une calculatrice géante, des grands prototypes de réacteurs avancés, une capacité d'enrichissement de l'uranium à l'échelle des besoins européens ; qu'il s'agisse de créer un milieu favorable au développement industriel — je pense aux harmonisations fiscales, à la définition d'une société commerciale européenne, à celle du brevet communautaire — bref, à tous les points du fameux catalogue, en douze points si mes souvenirs sont exacts, qu'avait déposé mon prédécesseur et ami Michel Debré ; qu'il s'agisse de décrire une attitude concertée à l'égard des investissements dans les pays tiers, et notamment dans les pays sous-développés que la Communauté — c'est son honneur — n'a cessé d'associer à sa propre croissance ; qu'il s'agisse de rendre plus efficace et plus large l'action du fonds social, c'est-à-dire de faire en sorte que l'Europe communautaire soit celle du mieux-être et du plein

emploi, partout nous avons pris la tête du peloton et nous avons tenté, sans excès inutile, de forcer l'allure.

Enfin, nous avons donné notre parole que nous ne retarderions pas d'un jour la confrontation des candidatures à l'adhésion, et des règles de la Communauté, dès lors que l'achèvement de la Communauté aurait rendu ses règles intangibles. Et nous nous apprêtons, vous le savez, à tenir parole.

Quelque chose, dès lors, mesdames, messieurs, s'oppose-t-il encore à une approbation très large ?

Je n'ose pas dire unanime, et voici pourquoi. J'ai pris connaissance grâce au journal *l'Humanité* — vous voyez que j'ai d'excellentes lectures — d'une déclaration du bureau politique du parti communiste français sur deux projets — les nôtres, mesdames, messieurs, sans nulle vanité — qui, selon le texte que j'ai sous les yeux, seraient « dangereux pour la France ». Mais le réquisitoire contient des erreurs de fait — involontaires, j'en suis sûr — tellement lourdes que je pousse l'optimisme jusqu'à l'espoir de parvenir, en les rectifiant, à rectifier du même coup le vote du groupe le plus discipliné de votre Assemblée. (*Sourires.*)

En premier lieu, la déclaration du bureau politique, publiée le 16 juin, affirme que les projets sont contraires à la Constitution. Je ne saisis pas cette occasion de saluer ou passage l'hommage ainsi rendu aux institutions de la V^e République par le seul de nos grands partis politiques qui les ait repoussées quand, il y aura bientôt douze ans, elles furent approuvées, à la demande du général de Gaulle, par la grande majorité du pays. (*Sourires.*) Je me bornerai seulement à susciter l'étonnement de certains d'entre vous en leur disant que, le 16 juin, je n'étais pas, moi non plus, absolument sûr de la conformité des dispositions dont nous vous demandons l'approbation, avec les règles constitutionnelles. Ajouterai-je que le doute avait été glissé dans mon esprit, non — il voudra bien m'en excuser — par le bureau politique du parti communiste, mais par votre commission des lois et par son président, mon ami Jean Foyer, dont la science juridique est trop convaincante et trop désintéressée pour ne pas m'avoir très fortement impressionné ?

C'est pourquoi le Gouvernement a voulu s'entourer de toutes les garanties. C'est pourquoi M. le Premier ministre a interrogé le Conseil constitutionnel qui a confirmé — je tiens à le redire — la parfaite conformité des dispositions elles-mêmes et de la procédure suivie pour permettre leur entrée en vigueur, avec les règles posées par la Constitution française. Si le Conseil constitutionnel en avait autrement décidé, il va de soi que nous aurions aussitôt suivi la voie qui nous était indiquée par M. Foyer. Nous l'aurions fait tout simplement par devoir d'Etat, mais aussi par devoir politique envers l'ensemble de ceux qui soutiennent le Gouvernement.

Je l'ai dit comme ministre des affaires sociales, je le répète comme ministre des affaires étrangères : plus une majorité est fidèle, plus elle a droit au dialogue et plus il importe d'éviter qu'une sorte de contrainte morale ne pèse sur son jugement.

Mais si, dans le cas que je viens d'évoquer, le bureau politique du parti communiste n'a pêché que par précipitation, il a, sur un point essentiel, commis une erreur dont il voudra sans doute reconnaître la gravité. Je me suis frotté les yeux après avoir lu, dans la déclaration du 16 juin, ces deux phrases percutantes :

« Les Français seront contraints de payer des impôts levés par des organismes étrangers. Ces impôts de consommation frapperont essentiellement les travailleurs et les petites gens. »

En vérité, ces impôts ne frapperont ni les petits ni les gros pour la raison suffisante qu'ils n'existeront pas, en d'autres termes qu'aucun impôt ne sera levé par un organisme étranger. Comme on le sait, les droits de douane et les prélèvements agricoles ne sont pas des impôts, mais des perceptions liées aux dispositions du traité de Rome les plus favorables à l'économie française, celles-là mêmes qui empêchent la rupture à notre détriment de l'équilibre du Marché commun.

Quant à la fraction de la taxe sur la valeur ajoutée qui, dans la limite de 1 p. 100, d'ailleurs, pourra être versée au budget des communautés, elle ne constitue à aucun égard un impôt levé par un organisme étranger.

M. Louis Odru. Si, dans le cadre d'une fourchette et pour une durée illimitée, a dit M. de la Malène.

M. le ministre des affaires étrangères. Voulez-vous me permettre, monsieur Odru, de préciser la pensée commune à M. de la Malène et à moi-même ?

M. Louis Odru. Je vous en prie.

M. le ministre des affaires étrangères. Qui définira les modalités de l'application sur le territoire national de la taxe sur la valeur ajoutée ? Vous, Parlement français, et vous seul. Supposons que le système soit déjà en vigueur — je crois, monsieur Odru, faire la part belle à votre dialectique en me rangeant à cette hypothèse — la taxe sur la valeur ajoutée

sera-t-elle augmentée d'un centime ? La réponse est non. Un organisme européen quelconque aurait-il le pouvoir de l'accroître ? La réponse est encore non.

Ce que vous allez décider en approuvant notre projet de loi, comme l'a fort bien souligné M. le rapporteur, c'est que le Gouvernement français pourra, si cela est nécessaire à l'équilibre financier du système qui a été non pas accepté — je plaide coupable — mais exigé par nous pour la sauvegarde de nos droits essentiels, remettre au budget des communautés, comme tous les signataires présents et futurs du traité, une partie — à vrai dire minime, mais là n'est pas le problème — du produit de la taxe sur la valeur ajoutée.

S'il y avait lieu de dépasser cette limite impérative d'un point, ainsi que M. Odru vient de le dire, à qui appartiendrait la décision ? A un organisme européen ? Il n'en n'a jamais été question. Au Gouvernement français ? pas même ! La décision n'appartiendrait qu'à vous, au Parlement qui seul pourrait éventuellement modifier la nature ou les limites de l'autorisation que le Gouvernement lui demande aujourd'hui.

Ainsi donc les questions sont posées avec une parfaite minutie et les réponses ne laissent place à aucune équivoque.

Enfin, mesdames, messieurs — comme le bureau politique du parti communiste français ne s'est pas posé la question, je la pose à sa place — pourquoi les progrès de la détente européenne ont-ils, en quelque sorte, accompagné les progrès du Marché commun ? Pourquoi soumettons-nous à votre approbation un texte qui rend l'Europe économique irréversible au moment même où personne — pas même vous, me semble-t-il, monsieur Odru — ne met plus en doute la clairvoyance de notre politique d'ouverture dont la recherche de la détente est et demeurera l'idée maîtresse — pour reprendre cette expression — de notre « politique de coopération et d'amitié avec tous les pays », au moment même où nous venons de recevoir le ministre polonais des affaires étrangères et le chef de l'Etat roumain, où M. Pompidou, après avoir été l'hôte des Etats-Unis, s'appête à être celui de l'U. R. S. S., où M. Kossyguine met publiquement en relief la valeur exemplaire des relations franco-soviétiques ?

Pourquoi ? Mais précisément parce que nous avons montré — avant même d'être partout compris — que l'esprit d'indépendance était non pas l'adversaire, mais bel et bien l'indispensable auxiliaire du grand dessein de « l'Europe européenne » qui, à son tour, sera d'autant plus apte à mettre un terme à l'absurde division du continent qu'elle aura d'abord et définitivement surmonté tout ce qui, pour son malheur, l'a trop longtemps divisée contre elle-même.

Non, mesdames, messieurs, il n'est pas de meilleur thème d'unanimité nationale que cette volonté française de bâtir l'Europe avec des mains libres. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République, du groupe des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

M. le président. J'informe l'Assemblée que, sur le projet de loi autorisant l'approbation de la décision du conseil des communautés européennes du 21 avril 1970. M. Odru oppose la question préalable, en vertu de l'article 91, alinéa 4, du règlement.

La parole est à M. Odru.

M. Louis Odru. Monsieur le ministre, mesdames, messieurs, la gravité des deux projets de loi soumis par le Gouvernement à la discussion de l'Assemblée nationale ne saurait être sous-estimée. Leur adoption représentera, M. le rapporteur de la commission des affaires étrangères vient de le souligner, « l'acte le plus important intervenu depuis la signature des traités initiaux » en matière de « construction européenne », compte tenu — je le cite toujours — « de leur signification, de ce qu'ils consacrent, de ce qu'ils permettent et du moment où ils interviennent ».

Les dispositions essentielles du premier projet soumis à l'Assemblée nationale peuvent se résumer ainsi :

Premièrement, la Communauté se voit accorder l'autonomie financière avec tous les problèmes qui en découlent concernant les montants des recettes et les modalités suivant lesquelles ces recettes seront utilisées.

Jusqu'à présent les gouvernements qui, en vertu des traités, assurent le financement des communautés, étaient fondés à en déterminer le montant et à fixer les modalités des dépenses.

Deuxièmement, les sommes affectées comme ressources propres au budget des communautés ne transiteront plus par les parlements nationaux qui, de ce fait, se trouveront dessaisis.

Les parlements nationaux ne pourront plus, en effet, contrôler les recettes directes de la Communauté car elles ne s'inséreront plus dans les budgets nationaux sur lesquels les parlements sont appelés à se prononcer chaque année.

En quoi consistent ces ressources propres ?

Après une période transitoire, 1971-1974, au cours de laquelle le financement de la Communauté est assuré, partie par des ressources propres, partie par des contributions budgétaires des Etats membres, la totalité du budget sera, à partir du 1^{er} jan-

vier 1975, financée de la façon suivante : versement de l'intégralité des prélèvements agricoles et, moins 10 p. 100, des cotisations sur le sucre ; versement de l'intégralité des droits de douane ; affectation à la Communauté d'une part d'impôts. C'est la T. V. A. qui a été retenue et dans une proportion égale au maximum à un point de son assiette uniformisée. Au cas où cette uniformisation n'est pas réalisée, des dispositions particulières sont prévues. Il s'agit, on le voit bien, d'impôts de consommation qui frappent essentiellement les petites gens.

Le deuxième projet de loi est la conséquence du premier sur le plan des institutions européennes existantes. Il a pour objet de substituer des règles budgétaires nouvelles à celles prévues jusqu'alors dans les traités instituant la C. E. C. A., la Communauté économique européenne, l'Euratom et dans le traité de 1965 instituant un conseil unique et une commission unique des communautés européennes.

L'incidence la plus importante des modifications proposées consiste à doter les institutions de la Communauté, à partir de 1975, d'un pouvoir budgétaire propre, sans contrôle des parlements nationaux. Il s'agit d'une véritable délégation de compétence du Parlement français aux institutions de la Communauté qui auront ainsi le droit — je reprends les termes employés par M. de la Malène — « de lever l'impôt en France dans le cadre d'une fourchette et pour une durée illimitée ».

C'est une atteinte directe à la souveraineté nationale, contraire, monsieur le ministre, à la Constitution de 1958 et quoi qu'en dise le Conseil constitutionnel dont la décision a été dictée par des raisons politiques. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste. — Exclamations sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

M. le ministre des affaires étrangères. Il est difficile de vous laisser tenir de tels propos, monsieur Odru.

M. le président. Vous ne pouvez pas mettre en cause le Conseil constitutionnel, monsieur Odru.

Un député sur les bancs des républicains indépendants. Respectez le Conseil constitutionnel !

M. Louis Odru. Pour ce qui est du respect du Conseil constitutionnel, je vous renvoie à l'attitude de votre majorité en 1962 quand le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution l'élection du Président de la République au suffrage universel.

Qu'en avez-vous fait, à cette époque, de sa décision ?

M. Michel Habib-Deloncle. C'était un avis.

M. Louis Odru. J'ai donc le droit d'avoir une opinion politique sur la décision du Conseil constitutionnel.

M. le ministre des affaires étrangères. Puis-je vous interrompre, monsieur Odru ?

M. Louis Odru. Je vous en prie, monsieur le ministre.

M. le président. La parole est à M. le ministre des affaires étrangères, avec l'autorisation de l'orateur.

M. le ministre des affaires étrangères. Je remercie M. Odru de bien vouloir me laisser l'interrompre. Puisqu'il se montre si jaloux — et je l'en félicite — du respect de la Constitution dans sa lettre et dans son esprit, je lui rappelle cependant les termes du deuxième alinéa de l'article 62 :

« Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles ».

M. Louis Odru. Cela était également vrai en 1962, monsieur le ministre ?

M. Léon Feix. Le ministre ne répond pas.

M. Louis Odru. Les deux projets de loi, compte tenu de la faiblesse économique relative de la France par rapport à l'Allemagne fédérale, et comme préalable à un élargissement de la Communauté vers la Grande-Bretagne, préparent la dépendance accrue de notre pays à l'égard des décisions venues de Bonn, de Londres et de Washington.

De ce fait, ils représentent une date charnière dans l'histoire de l'Europe des trusts, des trusts à la fois alliés et concurrents, de l'Europe de Rothschild et de Hermann Abs.

Le gouvernement français s'est prononcé à La Haye pour la priorité de l'achèvement de la Communauté et pour le renforcement des pouvoirs des institutions européennes, c'est-à-dire pour une ouverture plus large de la voie vers la supranationalité.

Cela est vrai même si la France conserve une certaine liberté de manœuvre et certaines possibilités de marchandages complexes, dans le domaine de l'agriculture notamment ; chaque partenaire joue le jeu de l'Europe dans la mesure où il pense que ses monopoles y trouveront leur compte.

Ce sont les jalons d'une évolution à long terme qui ont été approuvés par les participants de la conférence de La Haye, où « l'Europe a pris un tournant » a dit le Président de la République Georges Pompidou.

Les deux traités que l'on nous présente préparent d'autres abandons par la France de son indépendance nationale.

Il est prévu, par exemple, de renforcer la coordination des politiques économiques à moyen terme et de créer avant une dizaine d'années une véritable union économique et monétaire qui abandonnerait à un pouvoir « communautaire » toute décision de la France en matière financière et monétaire avec la fixation irrévocable des parités, la réalisation de la libre circulation des capitaux et l'abolition des frontières fiscales.

Les deux projets de loi, en accordant l'autonomie financière à la Communauté, retirent aux parlements nationaux le contrôle direct des recettes communautaires. Comme il s'agit du renversement pur et simple d'un principe traditionnel de démocratie parlementaire, le traité du 22 avril institue un semblant de contrôle parlementaire à l'échelle du parlement européen pour masquer l'importance considérable du principe qui est rejeté.

L'Assemblée parlementaire européenne composée de 142 membres, désignés — on sait dans quelles conditions — par les parlements de ces Etats, n'aura en effet que des pouvoirs de décision restreints en matière budgétaire.

Une procédure assez complexe est prévue, distinguant deux périodes successives : une période dérogatoire de 1971 à 1974 et une période définitive à partir du 1^{er} janvier 1975.

Malgré cette complexité de procédure, la réalité est, au demeurant, fort simple : à partir de 1975, l'Assemblée européenne arrête formellement le budget, les véritables décisions étant prises sans qu'elle, au niveau du conseil des ministres. Elle n'a pas le droit — le ministre des affaires étrangères l'a rappelé tout à l'heure — de rejeter le budget en bloc.

La question est, il est vrai, controversée. M. le rapporteur de la commission des affaires étrangères refuse le droit de censure budgétaire à l'Assemblée européenne en se fondant sur le texte même du paragraphe 6.

Contre une telle interprétation, le parlement européen proteste et son président Mario Scelba affirme « qu'une législation qui laisserait aux six ministres des Etats nationaux le pouvoir exclusif de disposer de milliers de milliards sans qu'interviennent réellement les parlements nationaux — incompétents en matière de ressources communautaires — et le parlement européen, serait contraire aux principes constitutionnels mêmes qui régissent les Etats membres et les régimes démocratiques en général ».

Quoi qu'il en soit, c'est plus de 4 milliards de nouveaux francs qui, en 1975, échapperont à tout contrôle du Parlement français.

Le conseil des ministres de la Communauté et les technocrates de la commission, type Mansholt et Barre, vont donc disposer, derrière le paravent du parlement européen élu au second degré, du pouvoir de lever directement l'impôt dans les Etats membres de la Communauté, en confisquant purement et simplement un pouvoir que, dans chacun de ces Etats, et en tout cas en France, les élus nationaux tiennent du suffrage universel et de la tradition républicaine et parlementaire.

M. Foyer, ancien garde des sceaux, a déposé une proposition de loi constitutionnelle dans laquelle il établit l'incompatibilité du traité et de la décision avec la Constitution de 1958. Leurs principes, dit-il, ne sont pas conformes à l'article 34 qui stipule que la loi, votée par le Parlement, fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures.

Mais l'ancien garde des sceaux, qui se contente d'ailleurs de proposer l'adaptation du droit au fait et de constitutionnaliser l'atteinte portée par les traités à la souveraineté nationale, n'a pas abordé le problème au fond.

Le véritable problème n'est pas, en effet, dans la seule non-conformité des traités avec l'article 34 de la Constitution. Il est dans l'atteinte portée au droit de faire la loi que le législateur tient du suffrage universel.

Il s'agit, pour nous communistes, d'un principe démocratique qui ne saurait être remis en cause.

Le capitalisme monopoliste d'Etat se méfie de la représentation populaire et du Parlement. Il se méfie de son pouvoir d'initiative, de décision et de contrôle.

L'entreprise de confiscation de la volonté nationale au profit de l'Etat et des monopoles se développe à deux niveaux, en France même et dans la Communauté, exprimant à ces deux niveaux les marchandages auxquels se livrent les groupes financiers et industriels.

C'est essentiellement à la tradition républicaine du vote de l'impôt par les élus, tradition née des luttes populaires, que ces projets de loi portent atteinte.

L'extension des compétences de l'Assemblée européenne, pas plus que l'élection de ses membres au suffrage universel direct comme le réclament certains, ne saurait, en tant qu'elle créerait la supranationalité, apporter de solution aux problèmes posés.

Les contradictions économiques au sein de la Communauté ne se résoudre pas, en effet, dans un organisme politique supranational qui ne pourrait au mieux servir qu'à dissimuler

ces contradictions aux travailleurs en lutte et à diluer les responsabilités.

Le groupe parlementaire communiste s'oppose aux deux projets de loi présentés par le Gouvernement pour des raisons nationales et démocratiques.

L'adoption de ces deux projets marquera un pas de plus et important vers l'intégration européenne.

En acceptant de donner des ressources propres à la Communauté, le Gouvernement engage la France dans la voie d'un système à caractère supranational, tournant le dos à l'indépendance de notre pays, mettant en cause la souveraineté nationale, menant à une domination renforcée des groupes monopolistes, cosmopolites et supranationaux sur l'Europe occidentale, donc sur notre pays. Car ce sont les fondés de pouvoir des monopoles qui détiennent les leviers de commande de la Communauté. L'Europe que l'on nous prépare, c'est l'Europe de la concentration monopoliste accentuée, des trusts géants apatrides. C'est l'Europe de l'offensive concertée des monopoles contre le progrès social, contre les peuples. Cette Europe-là, celle des cartels, des trusts et des groupes de pression internationaux, n'a rien de commun avec l'Europe des peuples dont parlent certains.

L'adoption de ces textes et leur mise en œuvre comportent, comme conséquence, l'élargissement, sous une forme ou sous une autre, dans un délai plus ou moins long, de la Communauté à la Grande-Bretagne où, rappelons-le, le montant des investissements américains est le plus élevé de tous les pays européens.

C'est la République fédérale d'Allemagne qui a — et aura — le poids économique le plus important et elle pourra, dans le cadre des nouvelles institutions européennes, jouer un rôle politique qu'elle ne peut jouer jusqu'à aujourd'hui.

Enfin, cette petite Europe, c'est l'Europe du pacte atlantique à direction américaine, l'Europe de la force de frappe franco-britannique d'abord, européenne — c'est-à-dire avec participation ouest-allemande — ensuite.

Une telle orientation va à l'encontre d'une politique de coopération et d'amitié avec tous les pays sans discrimination. Elle accentue la division de l'Europe au lieu de la réduire. C'est une forme de politique de bloc, contraire aux intérêts présents et d'avenir du peuple français, contraire au développement économique, au progrès social et à la sécurité de notre pays.

La ratification des deux projets de loi sur les communautés créerait, pour notre pays, une situation politique nouvelle, tant dans le domaine intérieur que dans le domaine extérieur.

Des décisions pourraient être prises à l'échelle de la Communauté mettant en cause — comme ce fut déjà le cas avec la politique charbonnière de la C. E. C. A. — les conditions de travail et de vie de nos concitoyens, les progrès politiques et sociaux de notre peuple, sans que la représentation nationale en ait été saisie.

La politique étrangère de la France, sa coopération avec tel ou tel pays par exemple, pourrait aussi être mise en cause par un organisme international sur lequel ne pourrait pas s'exercer l'autorité ou le contrôle du Parlement français.

Le capitalisme monopoliste « français » y trouverait sans doute son compte, mais assurément pas le peuple français qui lutte pour son émancipation et non pour être placé sous la tutelle des trusts sans patrie.

Dans l'esprit de notre XIX^e congrès national nous appelons les travailleurs, les démocrates, tous les Français, à agir pour une tout autre politique européenne, pour une politique qui soit véritablement conforme aux intérêts des peuples de la grande et véritable Europe.

Nous les appelons à prendre en main avec détermination la défense de la souveraineté de notre pays, pour la mise en œuvre d'une politique extérieure de la France d'indépendance, de paix et de coopération.

Pour toutes les raisons que je viens d'exposer, le groupe communiste oppose la question préalable et demande un scrutin public. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)

M. le président. La parole est à M. Soisson, orateur « contre ».

M. Jean-Pierre Soisson. Monsieur le président, j'ai écouté M. Odruc avec une grande attention, car voici le parti communiste respectueux de la Constitution de la V^e République et nul, plus que les membres de la majorité, ne saurait se féliciter d'une telle évolution ! (Sourires.)

Mais un organisme est chargé par la Constitution du contrôle de la constitutionnalité des textes : le Conseil constitutionnel. Il s'est prononcé. Dès lors, il n'appartient à aucune tendance du Parlement, pour des raisons politiques évidentes, de s'élever contre sa décision.

L'Europe est une idée force. De fait, elle constitue, pour les jeunes générations françaises, le cadre — économique et politique — dans lequel doit s'inscrire la réforme sans doute essentielle de notre époque : celle qui peut assurer l'élévation du

niveau de vie des peuples européens, celle qui doit donner à l'action de leurs dirigeants la ferveur qui leur fait souvent défaut.

Il y a, dans cette Assemblée, ceux qui sont pour l'Europe et ceux qui sont contre. Eh bien ! que, par un vote solennel, les uns et les autres aujourd'hui se prononcent !

Il y a urgence d'Europe ! Le choix décisif est entre la révolution et la réforme. Notre volonté doit être d'organiser le changement pacifique. Un tel changement, c'est d'abord la relance européenne, c'est aussi la réforme régionale.

Il appartient à la majorité d'incarner le courant réformateur qui se manifeste dans le pays. L'idée européenne est nôtre. Nous ne nous la laisserons pas voler par le parti communiste. (Rires sur les bancs du parti communiste.)

M. Hervé Laudrin. Il n'y a pas de danger !

M. Jean-Pierre Soisson. A la conférence de La Haye, M. le Président de la République a ouvert, pour la France, l'une des portes de l'espoir.

La majorité ne saurait admettre qu'elle puisse être refermée. Comme M. le rapporteur de la commission des affaires étrangères, je pense que le vote que l'Assemblée va émettre sera l'un des actes de politique étrangère les plus importants depuis la ratification du traité de Rome. Nous faisons confiance au Gouvernement pour qu'il aille aussi vite et aussi loin que possible dans la voie de la construction européenne.

Monsieur le ministre des affaires étrangères, vous tenez le bon bout. Le pays vous suit. De grâce, ne vous arrêtez pas en chemin ! (Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République et du groupe Progrès et démocratie moderne.)

M. Léon Felx. Qu'avez-vous voulu dire ?

M. Guy Ducoloné. Nous n'avons rien compris !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Christian de la Malène, rapporteur. La commission des affaires étrangères n'a pas été saisie de la question préalable. Mais compte tenu de la position que j'ai prise en son nom, il est certain que, si elle en avait eu connaissance, elle l'aurait repoussée.

En outre, j'ai écouté avec attention les propos de M. Odru mais je n'ai pas bien saisi les raisons pour lesquelles le groupe communiste préférerait poser la question préalable au lieu de se contenter, au terme de la discussion, de voter contre le projet.

M. René Lamps. Il fallait nous écouter !

M. le président. Je consulte l'Assemblée sur la question préalable opposée par M. Odru, conformément à l'article 91, alinéa 4, du règlement.

Je suis saisi par le groupe communiste d'une demande de scrutin public.

Le scrutin va être annoncé dans l'ensemble du Palais et sera ouvert dans cinq minutes.

M. le président. Je prie Mmes et MM. les députés de bien vouloir regagner leur place.

Le scrutin est ouvert.

(Il est procédé au scrutin.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?..

Le scrutin est clos.

Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants.....	475
Nombre de suffrages exprimés.....	473
Majorité absolue.....	237
Pour l'adoption.....	35
Contre.....	438

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

Dans la discussion générale, la parole est à M. d'Ornano...

M. Bertrand Flornoy. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Flornoy.

M. Bertrand Flornoy. Monsieur le président, je demande, au nom du groupe d'union des démocrates pour la République, une suspension de séance.

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-huit heures quinze, est reprise à dix-neuf heures dix minutes.)

M. le président. La séance est reprise.

La parole est à M. d'Ornano.

M. Michel d'Ornano. Monsieur le ministre, mesdames, messieurs, depuis la conférence au sommet de décembre 1969,

l'Europe bouge. Ce fut le mérite du Président de la République française et de la France d'en avoir pris l'initiative. Jamais, depuis sept mois, autant d'activité n'a été déployée au niveau de l'Europe.

Les débats d'aujourd'hui en sont la première conséquence. Ils portent sur la ratification et l'approbation d'un traité et d'une décision qui consacrent l'achèvement du Marché commun.

Ils tracent une voie irréversible : l'établissement des ressources propres à la Communauté économique européenne ; le contrôle accentué de l'assemblée parlementaire de Strasbourg. Ils constituent des mécanismes à la fois intégrants et démocratiques.

Nous devons nous réjouir que le Gouvernement ait ainsi mené des discussions avec nos partenaires de façon à parvenir à temps à l'achèvement. Nous devons nous réjouir aussi de le voir soumettre rapidement les accords à ratification après s'être assuré de leur conformité à la Constitution. Formons le vœu que les autres pays du Marché commun nous suivent rapidement dans cette voie.

Il faut aller vite si l'on veut, comme c'est notre désir, que les négociations d'élargissement prennent un tour concret.

Les perspectives qui sont désormais rendues possibles pour l'avenir de l'Europe m'inspirent deux réflexions : l'élargissement implique le renforcement des institutions ; il n'y aura pas d'Europe sans volonté politique.

Dans quelques jours vont s'ouvrir les négociations sur l'élargissement. On peut penser qu'avec un gouvernement britannique nouveau elles s'ouvriront dans un climat nouveau, ne serait-ce que pour deux raisons : la personnalité du Premier ministre, dont les sentiments européens sont connus ; le fait qu'un changement devrait dissiper la méfiance dont on n'arrivait pas à sortir.

Mais si l'issue positive de ces négociations m'apparaît comme souhaitable, et même indispensable pour l'Europe, on ne saurait se contenter de faire entrer la Grande-Bretagne et les autres pays candidats dans les institutions du Marché commun telles qu'elles sont. Ce serait une erreur de croire qu'il suffirait de faire asseoir un ministre britannique à la table du conseil et d'ajouter deux commissaires britanniques au sein de la commission pour aller de l'avant.

Le véhicule de l'Europe ne nous portera pas plus nombreux ni plus loin ni plus vite si l'on se contente d'agrandir sa carrosserie sans augmenter la puissance de son moteur.

La taille et la complexité des problèmes que soulève l'entrée de la Grande-Bretagne, les effets purement mécaniques qu'entraînerait l'adhésion de quatre nouveaux pays ne nous mèneraient qu'à une vague zone de libre-échange et finalement à la paralysie si, à cette occasion, des progrès décisifs n'étaient pas accomplis dans la voie de l'union politique.

La négociation ne doit remettre en cause aucun des principes, aucune des règles du traité de Rome et l'Europe doit, au contraire, aller plus avant dans la recherche des objectifs qui avaient été définis voilà treize ans.

Les travaux du comité Werner, en vue de l'union économique et monétaire, et ceux qui ont été engagés en vue d'une politique industrielle commune — qui ne se dessine d'ailleurs qu'à grand peine — sont certes des éléments très positifs.

L'union économique et monétaire, c'est l'indépendance de l'Europe. La désunion, c'est l'impuissance de chacun des pays avec toutes les conséquences d'un abandon de souveraineté qui serait bien plus grave encore. (Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants.)

Mais il reste à renforcer les institutions et il ne semble pas que l'on ait encore abordé ce problème comme il convient. Le groupe « Europe » des républicains indépendants vient de faire, à cet égard, des propositions concrètes. Elles concernent, en particulier : le rôle et les méthodes de travail du conseil des ministres ; une représentation plus complète et plus efficace des nations ; un nouveau système plus dynamique de formation de la commission.

Je souhaite, monsieur le ministre, que le Gouvernement les examine avec toute l'attention qu'elles méritent.

M. le ministre des affaires étrangères. Elles ont déjà retenu toute notre attention !

M. Michel d'Ornano. Il n'y aura pas d'Europe sans volonté politique. La conférence de La Haye, réunie à l'initiative de la France, avait voulu faire progresser l'unification politique. Disons-le tout net : nous n'avons pas le sentiment que, d'une façon générale, on s'engage comme il convient dans cette voie.

Certes, les travaux et les discussions techniques en cours présentent des aspects encourageants. Cela n'est pas suffisant et ne saurait conduire très loin.

Ce n'est pas l'administration, quelle que soit sa qualité, qui fera l'Europe et ce n'est d'ailleurs pas son rôle. Ici comme ailleurs, l'administration est au service de l'Etat qui gouverne. La solidité des mécanismes, l'inéductibilité des enchaînements techniques constructifs ne valent que par la volonté politique qui les inspire. Or celle-ci est, nous semble-t-il, molle.

Il est temps de donner à l'Europe des perspectives politiques. L'opinion publique, dans tous les pays de la Communauté, les appelle de ses vœux parce que désormais, sans doute, l'Europe est une ambition à la mesure de notre société en voie de transformation; l'opinion publique sent aussi que l'Europe doit s'unir afin d'échapper aux bouleversements qui nous menacent et de jouer son rôle historique.

Pour s'engager dans cette voie, il faut franchir des obstacles difficiles, quelles que soient parfois les réticences de certains de nos partenaires; il faut écarter les tendances nationalistes toujours latentes et qu'on réveille si facilement, ainsi que les palabres interminables, parfois ésotériques, où s'enlisent trop souvent les négociations.

Il y a sept mois, La Haye marquait un élan nouveau. Il ne faut pas qu'il retombe. Aujourd'hui, l'idéal de la construction européenne est en train de s'éteindre.

Les ministres des affaires étrangères de la Communauté se réuniront avant la fin du mois de juillet pour examiner le résultat des travaux et des réflexions engagés sur le point XV de la conférence de La Haye en vue de l'unification politique. C'est une bonne chose, et nous voulons en attendre beaucoup.

Il nous faut engager au plus tôt la phase réelle et positive de la construction politique pour atteindre un objectif que nous souhaitons à la dimension de l'enjeu et des difficultés à résoudre, à la dimension des aspirations des peuples européens, à la dimension du monde moderne dans lequel nous voulons conserver une place et un rôle. (*Applaudissements sur les bancs du groupe des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République et du groupe Progrès et démocratie moderne.*)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 8 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique: suite de la discussion, après déclaration d'urgence, des projets de loi:

Autorisant l'approbation de la décision du conseil des communautés européennes du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressour-

ces propres aux communautés (n° 1133). (Rapport n° 1197 de M. de la Malène, au nom de la commission des affaires étrangères);

Autorisant la ratification du 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, signé à Luxembourg le 22 avril 1970 (n° 1134). (Rapport n° 1198 de M. de la Malène, au nom de la commission des affaires étrangères);

Discussion du projet de loi n° 1073 approuvant l'adhésion de la France à l'accord portant création de la banque asiatique de développement. (Rapport n° 1196 de M. de la Malène, au nom de la commission des affaires étrangères);

Discussion du projet de loi n° 1135 autorisant la ratification de l'avenant à la convention du 9 septembre 1966 entre la France et la Suisse en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signé à Paris le 3 décembre 1969. (Rapport n° 1264 de M. Tremeau, au nom de la commission des affaires étrangères);

Discussion du projet de loi n° 1150 autorisant la ratification de la convention entre la République française et la République fédérale d'Allemagne au sujet de l'aménagement du Rhin entre Strasbourg/Kehl et Lauterbourg/Neuburgweiler, signée à Paris le 4 juillet 1969. (Rapport n° 1274 de M. Radius, au nom de la commission des affaires étrangères);

Discussion du projet de loi n° 1151 autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse concernant le financement des travaux d'aménagement du Rhin entre Strasbourg/Kehl et Lauterbourg/Neuburgweiler, signée à Paris le 22 juillet 1969. (Rapport n° 1275 de M. Radius, au nom de la commission des affaires étrangères);

Discussion du projet de loi n° 1152 concernant certaines dispositions relatives à l'aménagement du Rhin entre Strasbourg/Kehl et Lauterbourg/Neuburgweiler, prévu par la convention franco-allemande du 4 juillet 1969. (Rapport n° 1276 de M. Radius, au nom de la commission des affaires étrangères);

Discussion du projet de loi n° 1192 autorisant la ratification de la convention relative à l'agence de coopération culturelle et technique, en date du 20 mars 1970. (Rapport n° 1265 de M. Xavier Deniau, au nom de la commission des affaires étrangères.)

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-neuf heures vingt.)

Le Directeur du service du compte rendu sténographique de l'Assemblée nationale,

VINCENT DELBECCHI.

ANNEXE AU PROCÈS-VERBAL

DE LA

1^{re} Séance du Mardi 23 Juin 1970.

SCRUTIN (N° 125)

Sur la question préalable opposée par M. Odru à la discussion du projet autorisant l'approbation de la décision du conseil des communautés européennes du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux communautés.

Nombre des votants.....	475
Nombre des suffrages exprimés.....	473
Majorité absolue	237
Pour l'adoption.....	35
Contre	438

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

Ont voté pour (1) :

MM.	Duroméa.	Musmeaux.
Andrieux.	Fajon.	Nils.
Ballanger (Robert).	Félix (Léon).	Odru.
Barbet (Raymond).	Fiévez.	Ramette.
Barel (Virgile).	Garcin.	Rieubon.
Berthelot.	Gosnat.	Rochet (Waldeck).
Billoux.	Houët.	Roger.
Bustin.	Lacavé.	Roucaute.
Cermolacce.	Lamps.	Mme Vaillant-
Césaire.	Leroy.	Couturier.
Mme Chonavel.	L'Huillier (Waldeck).	Védrines.
Ducolonné.	Lucas (Henri).	Villon (Pierre).
Dupuy.		

Ont voté contre (1) :

MM.	Benoist.	Bourdellès.
Abdulkader Moussa	Bénouville (de).	Bourgeois (Georges).
Ali.	Bérard.	Bouquet.
Abelin.	Beraud.	Bousseau.
Achille-Fould.	Berger.	Boutard.
Aillières (d').	Bernasconi.	Boyer.
Alduy.	Berthouin.	Bozzi.
Alloncle.	Beucler.	Bressoller.
Ansquer.	Beylot.	Brettes.
Arnaud (Henri).	Bichat.	Brial.
Arnould.	Bignon (Albert).	Bricout.
Aubert.	Bignon (Charles).	Briot.
Aymar.	Bilières.	Brocard.
Mme Aymé de la	Billotte.	Brogie (de).
Chevrelière.	Bisson.	Brugerolle.
Barberot.	Biary.	Brugnon.
Barrot (Jacques).	Boinvilliers.	Buot.
Bas (Pierre).	Boisdé (Raymond).	Buron (Pierre).
Baudia.	Bolo.	Cailli (Antoine).
Baudouin.	Bonhomme.	Caillau (Georges).
Bayle.	Bonnel (Pierre).	Caillaud (Paul).
Bayou (R'oul).	Bonnet (Christlan).	Caille (René).
Beauguitte (André).	Bordage.	Caldaguèa.
Bécam.	Borocco.	Calméjane.
Bégué.	Boscary-Monsservin.	Capelle.
Belcour.	Bocher.	Carpentier.
Bénard (François).	Boudet.	Carrier.
Bénard (Mario).	Boulay.	Carter.
Bennetot (de).	Boulioche.	Cassabel.

Duval.	Janot (Pierre).
Ehm (Albert).	Jarrot.
Fabre (Robert).	Jenn.
Fagot.	Joanne.
Falala.	Jouffroy.
Faure (Edgar).	Joxe.
Faure (Gilbert).	Julia.
Faure (Maurice).	Kédinguer.
Favre (Jean).	Krieg.
Feit (René).	Labbe.
Feuillard.	Lacagne.
Flornoy.	La Combe.
Fontaine.	Lagorce (Pierre).
Fortuit.	Lainé.
Fossé.	Larue (Tony).
Fouchet.	Lassourd.
Fouchier.	Laudrin.
Foyer.	Lavergne.
Fraudeau.	Lavielle.
Fry.	Lebas.
Gaillard (Félix).	Le Bault de la Mor-
Gardell.	nière.
Garets (des).	Lebon.
Gastines (de).	Lecat.
Gaudin.	Le Douarec.
Georges.	Lehn.
Gerbaud.	Lejcune (Max).
Gerbet.	Lejong (Pierre).
Germain.	Lemaire.
Gernez.	Le Marchadour.
Giacomi.	Lepage.
Giscard d'Estaing	Leroy-Beaulieu.
(Olivier).	Le Tac.
Gissingier.	Le Theule.
Glon.	Lioigier.
Godefroy.	Longueueue.
Gocon.	Lucas (Pierre).
Gorse.	Luciani.
Grally (de).	Macquet.
Grandsart.	Madrelle.
Granel.	Magaud.
Grimaud.	Mainguy.
Griotteray.	Malène (de la).
Grondeau.	Marcenet.
Gruasnmeyer.	Marcus.
Guchard (Claude).	Marette.
Gullbert.	Marie.
Gulle.	Marquet (Michel).
Guillermis.	Martin (Claude).
Habib-Dejoncle.	Martin (Hubert).
Halbout.	Masse (Jean).
Haigouët (du).	Massot.
Hamelin (Jean).	Massoubre.
Haurat.	Mathieu.
Mme Hauteclocque	Mauger.
(de).	Maujolan du Gasset.
Hébert.	Mazeaud.
Hélène.	Médecin.
Herman.	Menu.
Hersant.	Mercier.
Herzog.	Messmer.
Hoffer.	Meunier.
Hoguet.	Miossec.
Hunault.	Mirtin.
Icart.	Missoffe.
Ihué.	Mitterrand.
Jacquet (Marc).	Modiano.
Jacquet (Michel).	Mohamed (Ahmed).
Jacquinet.	Mollet (Guy).
Jacon.	Montalat.
Jalu.	Mortessouou (de).
Jamot (Michel).	Moreillon.

Morison.	Renouard.	Stirn.
Moron.	Réthoré.	Sudreau.
Moulin (Arthur).	Ribadeau Dumas.	Taittinger (Jean).
Mourot.	Ribes.	Terrenoire (Alain).
Murat.	Ribière (René).	Terrenoire (Louis).
Narquin.	Richard (Jacques).	Thillard.
Nass.	Richard (Lucien).	Mme Thome-Pate-
Nessler.	Richoux.	nôtre (Jacqueline).
Neuwirth.	Rickert.	Thorallier.
Notebart.	Ritter.	Tiberi.
Nungesser.	Rivain.	Tissandier.
Offroy.	Rives-Henry.	Tisserand.
Ollivro.	Rivière (Joseph).	Tomasini.
Ornanc (d').	Rivière (Paul).	Tondut.
Palewski (Jean-Paul).	Rivierez.	Torre.
Papon.	Robert.	Toutain.
Paquet.	Rocca Serra (de).	Trémeau.
Peizerat.	Rochet (Hubert).	Triboulet.
Péronnet.	Rolland.	Tricon.
Perrot.	Rossl.	Mme Troisier.
Feit (Camille).	Rousset (David).	Valenet.
Petit (Jean-Claude).	Roux (Claude).	Valleix.
Peugnet.	Roux (Jean-Pierre).	Vallon (Louis).
Peyrefitte.	Rouxel.	Vals (Francis).
Peyret.	Royer.	Vancalster.
Philibert.	Ruais.	Vandelanotte.
Pianta.	Sabatier.	Vendroux (Jacques)
Pic.	Sablé (Jean-Pierre).	Vendroux (Jacques)
Pidjot.	Saint-Paul.	Philippe)
Pierrebourg (de).	Sallé (Louis).	Ver (Antonin).
Planels.	Sallenava.	Verkindère.
Plantier.	Sanford.	Vernaudon.
Mme Ploux.	Sangler.	Verpillière (de la).
Poirier.	Sanguinetti.	Vertadier.
Poncelet.	Santoni.	Vignaux.
Ponlatowski.	Sarnes (de).	Vitter.
Poudevigne.	Sauzedde.	Vitton (de).
Poujade (Robert).	Schioesing.	Voilquin.
Poulpquet (de).	Schnebelen.	Voisin (Alban).
Ponyade (Pierre).	Schvartz.	Voisin (André-Georges).
Préaumont (de).	Sers.	Volumard.
Privat (Charles).	Sibaud.	Wagner.
Quentier (René).	Soisson.	Weber.
Rabourdin.	Sourdille.	Weinman.
Rabreau.	Spénaie.	Westphal.
Radius.	Sprauer.	Ziller.
Raynal.	Stasi.	Zimmermann.
Regaudie.	Stehlin.	

Se sont abstenus volontairement (1) :

MM. Chapalain et Rocard (Michel).

N'ont pas pris part au vote :

MM.	Chambrun (de).	Hinsberger
Bouchacourt.	Deniau (Xavier).	Pasqua.

Excusés ou absents par congé (2) :

(Application de l'article 162, alinéas 2 et 3, du règlement.)

MM. Bizet, Buffet, Charlé et Charles (Arthur).

N'a pas pris part au vote :

M. Achille Peretti, président de l'Assemblée nationale.

A délégué son droit de vote :

(Application de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958.)

M. de Bénouville à M. Brial (maladie).

Motifs des excuses :

(Application de l'article 162, alinéa 3, du règlement.)

MM. Bizet (assemblées internationales).
Buffet (maladie).
Charlé (maladie).
Charles (Arthur) (accident).

(1) Se reporter à la liste ci-après, des députés ayant délégué leur vote.

(2) Se reporter à la liste ci-après, des motifs des excuses.

(Le compte rendu intégral de la 2^e séance de ce jour sera distribué ultérieurement.)