

Le déroulement de la procédure budgétaire de l'Union européenne

Source: CVCE. European Navigator. Laurence Maufort.

Copyright: (c) CVCE.EU by UNI.LU

Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Consultez l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/le_deroulement_de_la_procedure_budgetaire_de_l_union_europeenne-fr-cc35628e-8464-4a34-9a51-obccoc651792.html



Date de dernière mise à jour: 09/08/2016

Le déroulement de la procédure budgétaire de l'Union européenne

À l'origine, le Parlement européen n'exerce qu'un rôle consultatif dans la procédure budgétaire des Communautés européennes. Mais les traités de 1970 et de 1975 vont le doter d'un véritable pouvoir de codécision dans ce domaine. Ainsi, le traité de Luxembourg, du 22 avril 1970, lui accorde le droit de dernier mot sur les dépenses non obligatoires (DNO) et lui reconnaît le pouvoir d'arrêter le budget. Le traité de Bruxelles, du 22 juillet 1975, marque une étape supplémentaire en lui octroyant la faculté de rejeter le budget et en lui conférant le pouvoir de donner, seul, décharge à la Commission sur l'exécution du budget. Le Conseil et le Parlement européen constituent dès lors les deux branches de l'autorité budgétaire.

L'article 272 du traité instituant la Communauté européenne (CE) décrit les compétences respectives des institutions et organise le déroulement de la procédure budgétaire. Le cheminement de la «navette» qui doit permettre au Conseil et au Parlement européen de trouver un accord sur le budget annuel y est décrit minutieusement. Pourtant détaillé, ce texte comporte des lacunes qui génèrent des conflits entre les deux institutions et mènent à plusieurs reprises la procédure budgétaire dans des impasses de plusieurs mois (recours contentieux devant la Cour de justice, retards dans l'adoption du budget, rejets du budget par le Parlement). Ainsi, il n'existe pas de critères précis permettant de distinguer les dépenses obligatoires (DO) des dépenses non obligatoires (DNO); les conditions dans lesquelles le taux maximum d'augmentation (TMA) pour les DNO peut être dépassé ne sont pas claires; et surtout, il n'est pas prévu de procédures spécifiques destinées à régler d'éventuels conflits interinstitutionnels. Aussi, afin de surmonter les crises budgétaires successives, le Conseil, le Parlement européen et la Commission instaurent un dialogue et adoptent la déclaration commune du 30 juin 1982 qui préfigure les accords interinstitutionnels de 1988, 1993, 1999 et 2006. Véritable cadre de référence interinstitutionnel, ces accords prévoient à la fois des dispositions particulières permettant de clarifier les modalités d'application de la distinction DO/DNO et du TMA, un encadrement des dépenses communautaires défini par les perspectives financières, mais aussi une procédure de collaboration interinstitutionnelle. Cette collaboration interinstitutionnelle, qui améliore considérablement le déroulement de la procédure budgétaire, s'articule autour d'un mécanisme de concertation entre les trois institutions et se traduit par la mise en place de «trilogues» et de «concertations» organisés entre les différentes étapes de l'établissement du budget.

La procédure budgétaire telle qu'elle est définie par l'article 272 du traité CE s'étend du 1^{er} juillet au 31 décembre de l'année précédant l'exercice en cause (année *n*). Cependant, afin d'optimiser l'utilisation du temps imparti au Conseil et au Parlement européen, les trois institutions conviennent d'appliquer un *calendrier pragmatique* à partir de l'exercice budgétaire 1977. Selon ce calendrier, la procédure se déroule de la mi-juin jusqu'à la fin décembre.

Les étapes de la procédure

La procédure peut être découpée en trois phases qui recouvrent les trois dénominations que prend successivement le document budgétaire:

- l'élaboration de l'avant-projet de budget (APB),
- l'adoption du projet de budget par le Conseil (PB),
- le déroulement de la «navette» qui doit mener à l'adoption du budget.

L'élaboration de l'avant-projet de budget (APB)

Dans la pratique, en amont de la procédure budgétaire annuelle – c'est-à-dire avant la présentation de l'APB au Conseil – il existe une vraie procédure interne de préparation au sein de la Commission.

Le cycle pour l'année *n* débute par un débat d'orientation politique qui a lieu au sein de la Commission au mois de novembre ou décembre de l'année *n - 2*. Il se poursuit avec l'adoption par la Commission d'une décision de stratégie politique annuelle, fixant les priorités politiques pour l'exercice budgétaire à venir, en février de l'année *n - 1*. Le Conseil et le Parlement européen débattent également, en février ou en mars, des priorités politiques.

Depuis l'accord interinstitutionnel de 1988 qui instaure une programmation pluriannuelle des dépenses communautaires, la Commission procède chaque année à l'ajustement technique des perspectives financières en fonction de l'évolution des prix et du produit national brut (PNB). Cet ajustement est communiqué à l'autorité budgétaire vers la fin du mois de février.

À la même époque, la Commission établit et communique à toutes les institutions le TMA des DNO.

Fin février-début mars, les services ordonnateurs soumettent des demandes chiffrées établies sur la base du cadre fixé par la décision de stratégie politique annuelle. Au mois de mars, ces demandes sont examinées lors d'auditions budgétaires avec la direction générale.

Conséquence de l'accord interinstitutionnel conclu en 1993, une réunion de **trilogie** entre les représentants du Parlement européen, du Conseil et de la Commission est convoquée en avril afin de débattre des priorités budgétaires.

La Commission élabore son propre état prévisionnel et reçoit pour début mai l'état prévisionnel des autres institutions.

L'article 272 du traité CE prévoit que du 1^{er} juillet au 1^{er} septembre, la Commission arrête l'APB et le transmet au Conseil. Dans la pratique et selon le *calendrier pragmatique*, la Commission adopte l'APB au mois de mai et le transmet au Conseil pour le 15 juin.

L'adoption du projet de budget par le Conseil (PB)

L'article 272 du traité CE prévoit que du 1^{er} septembre au 5 octobre, le Conseil examine l'APB et arrête le PB.

Selon le *calendrier pragmatique*, le Conseil reçoit l'APB le 15 juin. Conformément à la procédure interne, le comité budgétaire (composé des attachés financiers des représentations permanentes), puis le Coreper (Comité des représentants permanents) examinent l'APB. En marge de cette lecture se déroule la procédure de concertation *ad hoc* qui donne lieu à un **trilogie**, réunissant le président en exercice du Conseil «Budget», le président de la commission des budgets du Parlement européen et le membre de la Commission chargé des budgets; et à une **concertation** formelle, réunissant le Conseil, une délégation du Parlement européen et un représentant de la Commission. Cette procédure de concertation est introduite par l'accord interinstitutionnel de 1993 et porte notamment sur les dépenses obligatoires à inscrire au budget.

Pour le 31 juillet, le Conseil adopte à la majorité qualifiée le PB et le transmet au Parlement durant la première quinzaine de septembre.

Le déroulement de la «navette»

La première lecture par le Parlement européen

Selon l'article 272, paragraphe 4, du traité CE, le Parlement européen procède à sa première lecture du 5 octobre au 19 novembre, il dispose donc de 45 jours.

Dans la pratique, le Parlement européen est saisi du PB dès la mi-septembre et dispose également d'un délai de 45 jours (soit jusqu'à fin octobre) pour:

- donner son **approbation** et dans ce cas, le budget est définitivement arrêté;
- ne **pas se prononcer** et dans ce cas aussi, le budget est définitivement arrêté;
- adopter des **amendements** à la majorité absolue de ses membres pour les dépenses non obligatoires (DNO) et proposer des **modifications** à la majorité absolue des suffrages exprimés pour les dépenses

obligatoires (DO). Dans ce cas, le PB est transmis au Conseil pour une deuxième lecture.

La deuxième lecture par le Conseil

En application de l'article 272, paragraphe 5, du traité CE, le Conseil dispose d'un délai de 15 jours à compter du 20 novembre pour examiner les propositions du Parlement européen et fixer les DO.

Selon le *calendrier pragmatique*, cette deuxième lecture intervient généralement à la mi-novembre après un **trilogue** et une **concertation** avec une délégation du Parlement européen. Ce mécanisme de concertation est introduit par l'accord interinstitutionnel de 1999 afin que le Conseil et le Parlement européen trouvent un accord notamment sur les DO et les DNO.

Après examen du PB, le Conseil peut

- **accepter** tous les amendements et toutes les propositions de modifications du Parlement européen, auquel cas le budget est réputé arrêté;
- ne **pas** les **accepter**, et dans ce cas, il statue de la façon suivante:
- il modifie à la majorité qualifiée les **amendements** (DNO) adoptés par le Parlement européen;
- en ce qui concerne les propositions de **modifications** (DO), les pouvoirs du Conseil diffèrent selon que les propositions de modifications du Parlement européen contribuent à augmenter ou non le montant total des dépenses d'une institution. Si la proposition n'a pas pour effet d'augmenter le montant global des dépenses, le Conseil doit prendre, à la majorité qualifiée, une décision expresse de rejet, faute de quoi la proposition est réputée approuvée. Dans le cas contraire, le Conseil doit réunir la majorité qualifiée pour accepter ces propositions faute de quoi, la proposition est réputée rejetée.

Le Conseil exerce, sauf rejet en bloc du budget par le Parlement européen, le droit de dernier mot sur les DO. Dès lors, en fin de deuxième lecture le montant des DO devient définitif.

Au début du mois de décembre, le PB revu par le Conseil revient au Parlement européen.

La deuxième lecture par le Parlement européen

Conformément à l'article 272 paragraphe 6, du traité CE, le Parlement européen dispose à son tour d'un délai de 15 jours à compter du 5 décembre pour procéder à une deuxième lecture, fixer les DNO et arrêter le budget.

Dans la pratique, le Parlement européen reçoit fin novembre le PB. Le Conseil ayant déjà exprimé son dernier mot sur les DO, le Parlement européen consacre les 15 premiers jours de décembre au réexamen des DNO. Il peut donc, statuant à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, **amender** ou **rejeter** les modifications apportées par le Conseil à ses **amendements** (DNO) et arrêter en conséquence le budget.

Si dans un délai de 15 jours après la transmission du Conseil, le Parlement européen **ne se prononce pas**, le budget est définitivement arrêté.

L'article 272, paragraphe 7, du traité CE prévoit que lorsque la procédure est achevée, le **président du Parlement européen** constate que le budget est définitivement **arrêté**. Cette constatation rend le budget exécutoire.

Toutefois, en vertu de l'article 272, paragraphe 8, du traité CE, le Parlement européen, statuant à la majorité de ses membres et des deux tiers des suffrages exprimés, a la possibilité de **rejeter** le PB pour des « motifs

importants» et demander qu'un nouveau projet lui soit soumis. Cette situation embarrassante s'est produite plusieurs fois (notamment en décembre 1979 et en décembre 1984 pour les budgets de 1980 et 1985) et implique que la Communauté se retrouve au 1^{er} janvier de l'année n sans budget. Afin de pallier à cette éventualité et de préserver l'action communautaire, l'article 273 du traité CE prévoit la mise en œuvre du régime des **douzièmes provisoires**. Selon cette procédure, les dépenses communautaires peuvent être effectuées mensuellement dans la limite du douzième des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent, sans que cela puisse avoir pour effet de mettre à la disposition de la Commission des crédits supérieurs au douzième de ceux prévus dans le PB en cours d'adoption. En outre, dans la pratique, en marge de cette procédure, la Commission présente, immédiatement après le rejet du budget, de nouvelles propositions budgétaires au Conseil et au Parlement européen. Ces propositions ne sont pas à proprement parler «nouvelles» mais modifient le PB issu de la deuxième lecture du Conseil. Elles sont soumises aux deux détenteurs de l'autorité budgétaire qui, saisis par l'urgence de la situation, vont tenter de trouver un accord au cours d'une «troisième lecture» informelle car non prévue par le traité.