

European Communities

EUROPEAN PARLIAMENT

Working Documents

1972 - 1973

28 February 1973

DOCUMENT 230/72

Report

drawn up on behalf of the Committee on External Economic Relations

on the proposal from the Commission of the European Communities to the Council (Doc. 272/71) for a regulation on the procedure for amending and suspending customs duties on agricultural products governed by common organization of markets

Rapporteur: Mr H. VREDELING

PE 30.123/fin

By letter of 29 February 1972 the President of the Council of the European Communities requested the European Parliament, pursuant to Articles 43 and 113 of the EEC Treaty, to deliver an opinion on the proposal from the Commission of the European Communities to the Council for a regulation on the procedure for amending and suspending customs duties on agricultural products governed by common organization of markets.

On 10 March 1972 the President of the European Parliament referred this proposal to the Committee on External Economic Relations as the committee responsible and the Committee on Agriculture for its opinion.

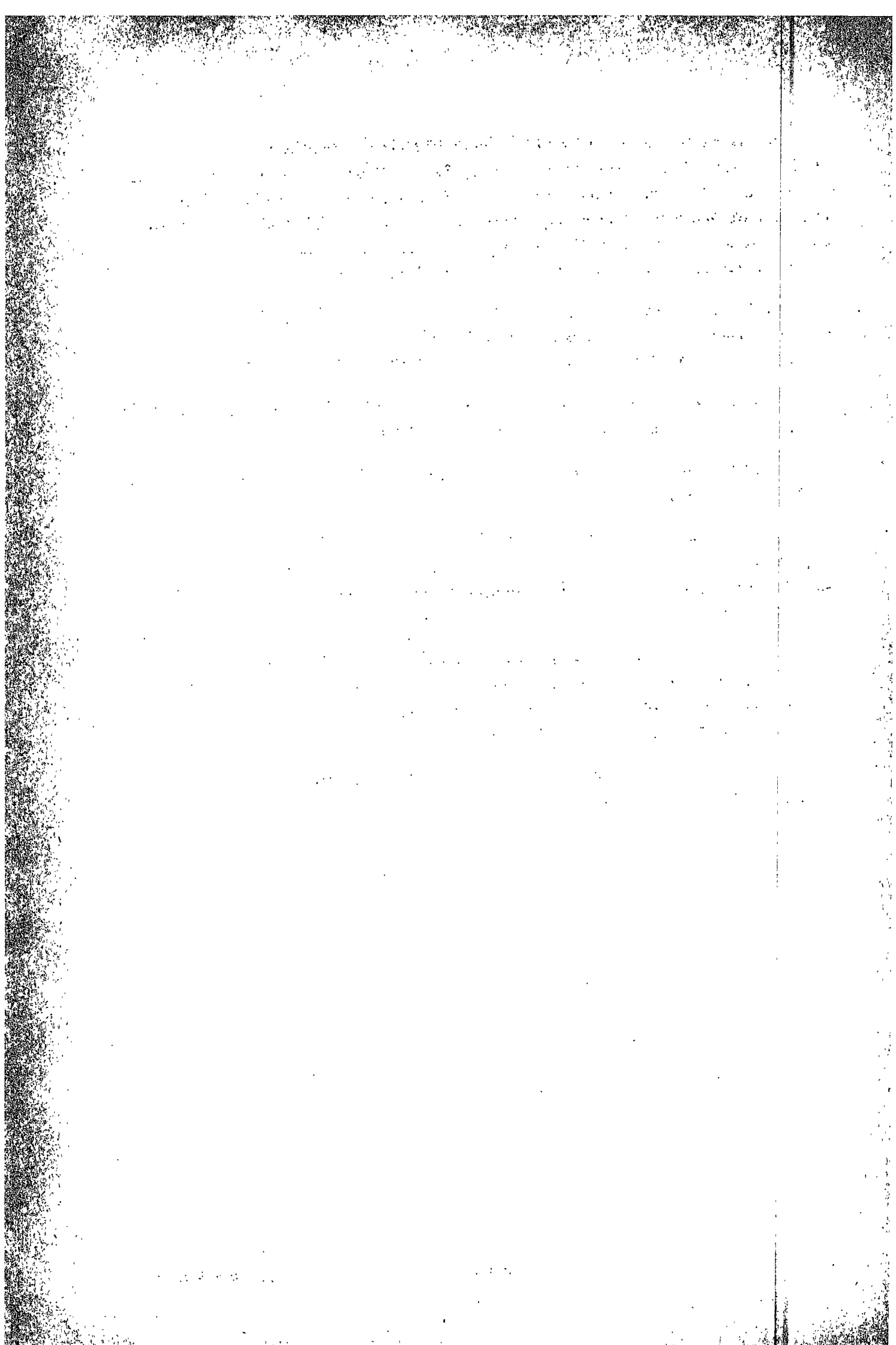
On a proposal from the Committee on Agriculture, the Legal Affairs Committee was also asked for its opinion on 20 April 1972.

On 24 March 1972 the Committee on External Economic Relations appointed Mr Vredeling rapporteur.

It discussed the proposal at its meeting of 6 December 1972. At the same meeting the Committee on External Economic Relations approved the motion for a resolution and explanatory statement unanimously with one abstention.

The following were present: Mr Kriedemann, acting chairman; Mr Boano, deputy chairman; Mr Vredeling, rapporteur; Mr Brégégère, Mr Bourdellès, Mr Cousté, Mr D'Angelosante, Mr Dewulf, Mr Lange, Mr Löhrr, Mr Meister (deputizing for Mr Starke) and Mr Radoux.

The opinions of the Committee on Agriculture and Legal Affairs Committee are annexed to this report.



The Committee on External Economic Relations hereby submits to the European Parliament the following motion for a resolution, together with explanatory statement:

MOTION FOR A RESOLUTION

embodying the opinion of the European Parliament on the proposal from the Commission of the European Communities to the Council for a regulation on the procedure for amending or suspending customs duties applicable to agricultural products falling under the common organization of markets

The European Parliament

- having regard to the proposal from the Commission of the European Communities to the Council¹,
 - having been consulted by the Council pursuant to Articles 43 and 113 of the EEC Treaty (Doc. 272/71),
 - having regard to the report of the Committee on External Economic Relations and the opinions of the Committee on Agriculture and Legal Affairs Committee (Doc. 230/72),
1. Considers, for the reasons set out in the above-mentioned report, that the practical difficulties mentioned by the Commission do not warrant the Council's adopting a procedure whereby Parliament is not or need not be consulted;
 2. Rejects the proposal accordingly;
 3. Resolves to refer this question to the Court of Justice of the European Communities if the Council embodies this proposal in a regulation or in future adopts any other legal basis than that cited by the Commission in the field of tariff legislation;
 4. Considers that the problems of adjustment on which the Commission bases its proposal can occasionally arise, but believes that the European Parliament should itself provide appropriate means for dealing with them in its Rules of Procedure;
 5. Requests its Bureau, therefore, to draft the necessary amendment to the Rules of Procedure without delay;
 6. Instructs its Legal Affairs Committee to examine in detail the question raised by the proposal under consideration of whether the Council has the right to make amendments to a proposal duly submitted by the Commission

¹OJ No. C 25, 14.3.72, p.11

before consulting Parliament¹, and if necessary to draw up a separate report thereon;

7. Instructs its President to forward this resolution, together with the explanatory statement, to the Council and Commission of the European Communities.

¹See section C of this report.

EXPLANATORY STATEMENTI. Introductory remarks

1. This proposal from the Commission, which arose out of the need to find a pragmatic solution to a practical problem of procedure, has received more than usual attention from the European Parliament.

One manifestation of this was the fact that, at the proposal of the Committee on Agriculture¹, which had been asked for its opinion, and with the agreement of the Committee on External Economic Relations as committee responsible, the Legal Affairs Committee was also asked for an opinion at a later stage. The accompanying resolution is thus also based to a large extent on the conclusions of the Legal Affairs Committee.

This also meant that the time taken by the Parliament to deal with the proposal, i.e. about ten months, was unusually long.

2. The European Parliament's great interest in this matter was aroused by certain facts and circumstances, dating from last December, which are recapitulated in this report².

The Committee on External Economic Relations does not consider that its terms of reference extend to the legal and institutional problems in question. It therefore asks Parliament to refer the matter to the Legal Affairs Committee for closer examination.

3. In its opinion on the draft regulation the Legal Affairs Committee concluded that Parliament's procedure for dealing with certain matters on which it is consulted should be amended. The committee instructed its chairman to write to the President of the European Parliament accordingly³.

The Committee on External Economic Relations would urge the President and Bureau of the European Parliament to deal with this matter without delay.

¹ Opinion drafted by Mr Briot, point 13, in fine

² See page 12

³ See annexe I to this report

II. Draft regulation

4. The Committee on External Economic Relations in any event welcomes the Commission's purpose in submitting this proposal, which is to ensure that the legal bases (Treaty articles) for regulations in this field are always selected according to the same criteria.

For an explanatory statement on the draft regulation under consideration, the Commission's official explanatory statement should accordingly be consulted first.

From the political point of view, however, it is immediately apparent that the Commission pays relatively little attention to the affects of its proposal on the European Parliament's right to be consulted. It is this aspect which is naturally of major concern in this report.

5. In its explanatory statement the Commission distinguishes between the amendment and suspension of tariffs according to whether they are autonomous or matters of commercial policy. Since these terms are not entirely clear (they refer to unilateral action and to action under agreements with third countries etc. respectively, this distinction can best be understood to mean measures affecting the market situation within the Community and action in connection with trade relations with third countries, international organizations (including GATT), etc.

It is now proposed, in Article 1 of the draft regulations, that the European Parliament shall in no case be consulted on 'commercial policy' measures affecting the CCT (first paragraph) and that the Council may undertake "autonomous" action affecting the CCT without consulting Parliament.

6. The Committee on External Economic Relations would stress the fact elucidated by the Legal Affairs Committee in points 5 and 7 of its opinion that notwithstanding the appended draft regulation Parliament has actually been consulted on numerous occasions. It points to the following cases :

- Eels: increase in the tariff quota for 1972 and opening of a tariff quota for 1973¹,
- Halibut: temporary suspension of the CCT²,
- Frozen beef and veal: tariff quota for 1973³.

¹COM (72) 1097 fin., 15.9.72 and COM (72) 1304 fin., 26.10.72.

²COM (72) 1318 fin., 27.10.72.

³COM (72) 1357 fin., 8.11.72.

On the other hand Parliament was not consulted⁴ on a series of tariff suspensions for 1972 which the Commission proposed in November 1971⁵, nor on the recent suspension of the CCT for beef and veal⁶.

III. Conclusions

7. The Commission justifies its proposal to shorten the procedure for adopting tariff amendments and suspensions (by not consulting Parliament) by invoking the need for urgent action in some situations, the absence of any point of contact with Community agricultural policy in other cases, or the bilateral and multilateral agreements which give rise to certain tariff measures.

8. It should, however, be noted that :

- (i) in practice, there have been very few really urgent cases in the past,
- (ii) where agricultural products are concerned, there is always some point of contact, whether immediate or in the longer term, direct or indirect, with the common agricultural policy,
- (iii) while a measure which cannot be taken unilaterally may certainly be amended after the parties have reached agreement, it remains subject to approval or rejection as a whole.

In other words, the Commission's explanatory statement contains a number of doubtful assertions.

9. For the sake of completeness, the Committee on External Economic Relations refers again to the argument put forward in point 8 of the Legal Affairs Committee's opinion, which is borrowed from the Treaty of 22 April 1970, concerning the notification to Parliament of the budgetary consequences of measures proposed.

The direct effect on the Communities' own resources of any reduction in the CCT is so obvious that no further analysis is required. This argument therefore reinforces the European Parliament's right to be consulted in this field.

10. In full agreement with the opinions of the Committee on Agriculture and the Legal Affairs Committee, the Committee on External Economic Relations recommends rejection of the proposed draft regulation.

⁴ See also page 12 of this report

⁵ COM(71) 1239 fin., 19.10.1972

⁶ V^o 2324/72; OJ No. L 249/72, p.5

11. The committee would point out that this conclusion is an opinion within the meaning of the Treaty, so that its publication will open the way for a Council decision.

If, in spite of this opinion, the Council decides to embody this proposal in a regulation, the only means of annulling its decision is an appeal to the Court of Justice of the European Communities.

This is not the place to discuss the procedure which the European Parliament should follow in this respect, i.e. whether it should proceed on the basis of Article 173 or Article 175 of the EEC Treaty¹. The committee considers that Parliament should be content with an explicit undertaking to obtain a Court ruling if the proposal under consideration is adopted (see point 3 of the resolution).

IV. Procedural aspect

12. This conclusion is not entirely satisfactory, however, because of the rare but conceivable cases of real urgency.

A solution must be found to this problem. Here again the committee fully agrees with points 12 and 13 of the Legal Affairs Committee's opinion, to the effect that Parliament itself must adopt a procedure for dealing rapidly with such cases within the framework of its own Rules of Procedure and that rapid treatment cannot involve the replacement of Parliament by another Community institution.

13. The Committee on External Economic Relations obviously cannot deal further with this question of procedure. It is conscious, however, that rejection of the draft regulation is conditional, as it were, upon the adoption of "accelerated" procedure which the Legal Affairs Committee mentions.

It would also point out that in the case under consideration the accent is on the speed of the procedure. Parliament, however, is increasingly faced with requests for opinions for which a "simplified" procedure would be appropriate. The Legal Affairs Committee is currently working on the matter².

¹ See Broeks report, Doc. 54/72, point 10 of the resolution; Proceedings of 14.6.1972, statement by the President of the EP, annex to European Parliament Bulletin No. 12/72.

² Draft Broeks report (PE 30.659). See also Memorandum from the Political Affairs Committee (PE 30.716); Memorandum from the President of the European Parliament (Legal Affairs Committee (PE 30.175)). See also the letter mentioned in point 3 of this report.

Although a distinction should be made between an "accelerated" and a "simplified" procedure, the latter would probably lend itself to rapid treatment.

Both procedures should therefore be studied at the same time.

The Committee on External Economic Relations accordingly recommends that Parliament ask the Bureau to deal with the question of accelerated procedure without delay or to refer it to committee.

14. In point 9 of its opinion, the Committee on Agriculture recalled that Parliament has always maintained that consultation could be waived if the Council was prepared to delegate the necessary powers of decision to the Commission.

Since the Council has never done so, this is not a realistic solution in the present case.

*

*

*

In conclusion the committee recommends that Parliament refer the appended institutional dossier to the appropriate committee for further study.

Institutional dossier

1. By letter of 8 December 1971 the Council requested the European Parliament to deliver an opinion on the

proposal for a regulation on the Community financing of expenditure on the implementation of the food aid agreements of 1967 and 1971¹

and the

proposal for amendments to the above-mentioned proposal².

Parliament was not consulted, however, on a second proposal for amendments which the Commission had already submitted to the Council.

2. Although both proposals were submitted under Article 43 of the EEC Treaty (or partly on the basis of that article), Parliament was consulted neither on the

proposal for a regulation on the supply of dairy products as food aid³

nor on the

proposal for a regulation temporarily suspending the autonomous CCT duties on a number of products⁴.

3. Parliament was initially unable to deliver an opinion on the first and second proposals since, probably for technical reasons, it had not received the relevant documents. Its opinion was finally delivered on 7 February 1972.

4. In regard to the third proposal, the Committee on External Economic Relations explained that, in view of the supply situation at the beginning of the winter season, the Council experts were not favourably disposed towards it at the outset.

¹ COM (71) 711 fin., 30.7.71

² COM (71) 1259 fin., 9.11.71

³ COM (71) 1152 fin., 15.10.71

⁴ COM (71) 1239 fin., 19.11.71

Following a letter from the President of the European Parliament dated 23 December 1972¹, Parliament was consulted on 23 January 1972 and was able to deliver its opinion on this proposal too on 7 February 1972.

5. In regard to the fourth proposal, the Council deleted one of the legal bases cited by the Commission, namely Article 43 of the EEC Treaty, as well as the phrase 'having regard to the opinion of the European Parliament'. The corresponding regulation, No. 2780/71, was published on 30 December 1971².

6. The first point to note is that the reference to Article 43 was deleted before Parliament had been consulted (in previous years the suspensions referred to had also been decided without consulting Parliament). Furthermore, the suspensions concerned, among other things, a number of agricultural products, e.g. certain kinds of fish, fruit and vegetables, flax yarn etc.

7. In addition to its President's letter of 23 December 1972, Parliament's reaction to the legal and institutional problems noted in connection with the last-mentioned draft resolution was expressed in two written questions to the Commission and the Council on 5 January 1972.³

The questions were intended to elucidate whether before consulting Parliament, the Council ever replaces the legal bases cited by the Commission in its proposals by other bases which do not stipulate that Parliament shall be consulted.

The Commission's answer of 12 April 1972 was clear: it admitted that such cases had occurred and criticized the procedure (Question No. 470/71).

In its answer of 24 July 1972 the Council began by stressing that it was not obliged to consult Parliament. In the accompanying explanation the Council expressed its intention to 'study' the matters of principle and legal problems raised in the question (i.e. its right to amend a Commission proposal before referring it to Parliament).

There has been no sign of the results of this examination so far.

¹ See Annex II to this report

² OJ No. 0287/71, p.22

³ Written Questions Nos. 470 and 471/71; OJ Nos. C42/72, p.6 and No.C86/72, p.4; and: Nos. 445/69, 282/71 and 528/71 (OJ No. C48/72, p.2; OJ No.C123/71, p.3. and OJ No. C27/72, p.10).

8. The Council finally replied to the letter of 23 December 1971 from the President of the European Parliament on 24 July 1972¹. The penultimate paragraph of its reply states that 'decisions on the consultation of Parliament are always taken by the Council' - i.e. not by officials (see points 4 and 5 of this dossier); no mention is made of prior intervention by officials to the effect that the Parliament should not be consulted.

9. In its answer to Written Question No. 470/71 the Commission stated that Parliament must be consulted whenever the legal basis cited by the Commission in its proposal so provides. In answer to Question No. 471/71 and others, the Council stated that it 'would study the legal problem raised in the question'. Its use of this particular wording at least shows that it presumably recognises the existence of a problem.

The Council did not, however, await the outcome of this study with the necessary reserve.

By letter of 15 November 1972 from the Secretary-General of the Commission of the European Communities, Parliament was notified of the

proposal for a regulation on the opening, allocation and administration of a Community tariff quota for raisins and currants of sub-heading 08.04 I of the common customs tariff, packed in units with maximum net contents of 15 kg².

The legal basis of this proposal was Articles 43 and 113 of the EEC Treaty, which provide for consultation of Parliament.

On 29 November 1972 the Council adopted the corresponding regulation, No. 2485/72³

- without waiting for Parliament's opinion,
- with the phrase 'having regard to the opinion of the European Parliament' included in the preamble
- without the reference to Article 43 of the EEC Treaty as the legal basis.

As in the previous year, this was followed by a letter from the President of Parliament to the President-in-Office of the Council⁴.

¹ COM (72) 1348 fin., 7.11.72.

² COM (72) 1348 fin., 7.11.72.

³ OJ No. L269, 30.11.72, p.9

⁴ See Annex II to this report

10. The Committee on External Economic Relations considers these facts important enough to need recapitulation.

Here again, however, the committee is not competent to draw final conclusions, let alone decide on the appropriate reaction.

It considers that the legal and institutional course of action adopted by the Council, i.e. the amendment of a Commission proposal before consulting Parliament, is in itself quite sufficient to ensure that Parliament follows its recommendation to refer this "dossier" to the appropriate committee(s) for closer examination.

OPINION OF THE COMMITTEE ON AGRICULTURE

The Committee on Agriculture appointed Mr Briot draftsman of the opinion on 21 March 1972.

At its meeting of 12 April 1972 it considered and unanimously adopted the draft interim opinion.

The following were present : Mr Houdet, Chairman; Mr Vredeling and Mr Richarts, deputy chairmen; Mr Briot, draftsman; Mr Héger, Mr Klinker, Mr de Koning, Mr Kriedemann, Miss Lulling and Mr Reischl.

At its meeting of 19 October 1972 the committee considered and unanimously adopted a draft final opinion.

The following were present : Mr Houdet, chairman; Mr Richarts, deputy chairman, Mr Briot, draftsman; Mr Cifarelli, Mr Cipolla, Mr Klinker, Mr Kriedemann, Mrs Orth, Mr Riedel, Mr Vetrone and Mr Vals.

I. INTERIM OPINION

1. The European Parliament has been requested to deliver an opinion on a proposal from the Commission of the Communities for a regulation on the procedure for amending and suspending customs duties on agricultural products subject to common organization of the market.

The matter has been referred to the Committee on External Economic Relations as committee responsible and the Committee on Agriculture for its opinion.

2. The Commission introduces this proposed regulation with an explanatory statement in two parts, the first of which deals with the legal basis which should be adopted for regulations on agricultural tariffs, the second with a procedural solution for the future.

3. In the first part the Commission points out that it originally held the view that autonomous amendments or suspensions of customs duties on agricultural products should be adopted only on the basis of Article 28 of the Treaty.

Article 28 reads as follows :

"Any autonomous alteration or suspension of duties in the common customs tariff shall be decided unanimously by the Council. After the transitional period has ended, however, the Council may, acting by a qualified majority on a proposal from the Commission, decide on alterations or suspensions which shall not exceed 20 per cent of the rate in the case of any one duty for a maximum period of six months. Such alterations or suspensions may

only be extended, under the same conditions, for one further period of six months."

The Commission then explains that, after further consideration of the problem of the definition of the scope of Articles 28 and 43, it reached the conclusion that the fact that a given product was subject to common organization of the market was sufficient reason for the customs duty on that product to fall outside the scope of Article 28 and within that of Article 43.

4. In the first part the Commission also deals with amendments or suspensions based on considerations of commercial policy. Here no clear trend has emerged in practice. Some acts are based on Article 43, others on Article 111 (or 113), others again on both of these articles together.

The Commission mentions the difficulty raised by the overlapping of two common policies, the commercial policy and the common agricultural policy. It is indeed very hard to distinguish between regulations with objectives relating to "pure commercial policy" and those concerning agricultural policy. The Commission therefore concludes on balance that all tariff amendments of this kind should be based jointly on Articles 43 and 113 of the Treaty.

The European Parliament is by no means unacquainted with the problem of the distinction between measures of commercial and agricultural policy, as the appointment of the Committee on External Economic Relations as committee responsible for the proposed regulation clearly shows.

5. In the second part of its explanatory statement the Commission points out that the joint use of Articles 43 and 113 as a legal basis means that the procedures laid down in each article should be followed in a cumulative fashion. The difficulty lies in the fact that while Article 43 stipulates consultation of Parliament, Article 113 does not.

To get around the difficulty, the Commission states that "a decision taken according to a specific procedure laid down in the Treaty may nevertheless provide that implementing measures, the scope and purpose of what must be carefully defined, can be adopted according to a simplified procedure". In the case in point the Commission considers it advisable to provide that "in the case of agricultural products subject to common organization of the market, decisions to suspend or alter customs duties in order to fulfil the Community's international commitments or as unilateral action largely determined by considerations of commercial policy shall be adopted by the Council, acting by a qualified majority on a proposal from the Commission" without consulting

the European Parliament. The Commission adds that decisions of the same kind could be taken, following the same procedure :

- either to counter market difficulties for the products in question,
 - or to facilitate trade with third countries,
- and provided, in both cases, that the measures comply with the objectives laid down in Articles 39 and 110 of the Treaty.

6. The overall purpose of the proposed regulation is to enable the Council, acting by a qualified majority on a proposal from the Commission without consulting the European Parliament, to alter or suspend duties in the common customs tariff on products listed in Annex II to the Treaty and subject to organization of the market.

7. This is not a new problem. Several of the European Parliament's committees, including the Committee on Agriculture and the Legal Affairs Committee, have already had occasion to pronounce on the matter of the consultation of the European Parliament.

The debate on this matter is contained in point 6 of a working document drawn up by Mr Mauk, annexed to Mr Liogier's report on the proposal from the Commission to the Council for a regulation amending Council Regulations Nos. 23 and 158/66/EEC, with particular regard to the establishment and amendment of common quality standards for fruit and vegetables (Doc. 163/70 16 November 1970).

In Mr Jozeau-Marigné's report (Doc. 115/68, point 18, second and third paragraphs), the Legal Affairs Committee shows that a distinction must be made in the European Parliament's fundamental powers between its political power over the Commission and its right to be consulted on Council acts.

We shall restrict ourselves here to the right of consultation, on which there was a difference of opinion, on the theoretical level, between the Committee on Agriculture and the Legal Affairs Committee. The former considers that Article 43 lays down exceptional provisions for agricultural acts and that all regulations or directives adopted on the basis of Article 43 therefore require the European Parliament's opinion.

The Legal Affairs Committee, however, considers that the Council has its own powers of decision on implementing measures by virtue of Article 155 of the Treaty, which stipulates that the Commission "shall exercise the powers conferred on it by the Council for the implementation of the rules laid down by the latter". The question then arises as to what these powers are. The Legal Affairs Committee distinguishes between what it calls "acts directly pursuant to the Treaty" and "implementing acts".

For the Legal Affairs Committee, there is no doubt that "acts directly pursuant to the Treaty" require the consultation of Parliament, whereas the legal position in case of "implementing acts" is complicated by the overall powers granted to the Council under Article 155.

The Legal Affairs Committee nevertheless concluded that if ministers meeting in Council should intervene in the drawing up of implementing measures, there would be many factors to show that the political importance of those measures justified the consultation of Parliament.

(See points 6, 7 and 8 of Mr Mauk's working document referred to above.)

8. It thus appears that although the Committee on Agriculture and the Legal Affairs Committee had different legal conceptions at the outset - and in this respect the Committee on Agriculture must bow to the Legal Affairs Committee's opinion - they seem to have reached similar practical conclusions.

9. It is perhaps as well to recall that the position of the Committee on Agriculture has always been that "implementing acts" should in principal be decided solely by the Commission, which is politically accountable to the European Parliament.

If, on the other hand, the Council itself adopts implementing acts, it can be assumed that the technical aspects involved may have political consequences. It is therefore necessary that such implementing acts should have been submitted in advance to the European Parliament for its opinion.

10. The proposed regulation would settle the problem of the consultation of Parliament. In a once-and-for-all opinion, Parliament is being asked to agree that the measures envisaged should in each particular instance be adopted by the Council alone on a proposal from the Commission.

11. The Committee on Agriculture therefore asks whether the European Parliament can in fact renounce the right of consultation conferred upon it by the Treaty, or, if one accepts the argument of the Legal Affairs Committee in respect to the Council's overall powers under Article 155, the right which it has hitherto exercised pursuant to Article 43.

12. Assuming that Parliament renounced its right of consultation for practical reasons, this renunciation would have to be formulated according to precise criteria. The proposed regulation seems, however, to be drafted in fairly general terms, since it provides for the amendment or suspension of duties in the common customs tariff, not only "in order to fulfil the

Community's international commitments" but also to "counter market difficulties" and to "facilitate the Community's supplies".

13. Before pronouncing on these different points the Committee on Agriculture, as the committee asked for its opinion, asks the Committee on External Economic Relations, as committee responsible, to request the opinion of the Legal Affairs Committee, which has also considered the problem of the consultation of the European Parliament on several previous occasions.

The Committee on Agriculture will deliver its final opinion when the Legal Affairs Committee has given its opinion.

II. FINAL OPINION

In its interim opinion the Committee on Agriculture took an unfavourable view of the Commission's proposal (see point 9, second paragraph, and points 11 and 12).

It further stated that it would deliver a final opinion on the proposal in question when the Legal Affairs Committee had given its opinion.

Since the Legal Affairs Committee has now given its opinion, the Committee on Agriculture pronounces against the Commission's proposal and asks the Committee on External Economic Relations, as committee responsible, to formulate its motion for a resolution accordingly.

OPINION OF THE LEGAL AFFAIRS COMMITTEE

The Legal Affairs Committee appointed Mr Alessi draughtsman of the opinion on 9 May 1972.

The Committee considered the draft opinion at its meetings of 28 June, 5 September and 29 September 1972 and adopted it unanimously at the last of these.

The following were present : Mr Brouwer, chairman; Mr Alessi, rapporteur; Mr Armengaud, Mr Broeksz, Mr D'Angelosante, Mr Héger, Mr Koch, Mr Meister, Mr Pintus, Mr Radoux, Mr Vredeling (deputising for Mr Lautenschlager).

1. The Commission of the European Communities has submitted to the European Parliament, for its opinion, a proposal for a regulation on the procedure for amending and suspending customs duties on agricultural products subject to common organization of the market.

2. This is not a new problem. It has already given rise to a debate contained in a working document drawn up by Mr Mauk and published as an annex to Mr Liogier's report (Doc.163/70, 16 November 1970), as well as to reports by Mr Jozeau-Marigné (Doc.115/58, point 18, paragraphs 2 and 3) and Mr Briot (Doc.272/71).

3. Although the explanatory statement accompanying the Commission's proposals is very detailed and satisfactory, the proposal itself does not seem to cover all aspects of the problem, so clearly analysed, or to provide a coherent solution.

4. The problem is whether the procedure for amending and suspending customs duties on agricultural products subject to common organization of the market should be governed by Article 28, Article 111 (or 113), or Article 43 of the Treaty.

The point is that the rules laid down in Articles 28, 43 and 111 (or 113) differ as to the powers of the European Parliament.

According to Article 28 - which comes in the part of the Treaty devoted to the setting up of the common customs tariff - any autonomous alteration or suspension of duties in the common customs tariff shall be decided by the Council acting unanimously (except where such alteration or suspension does not exceed 20 per cent of the rate of the duty in question, in which case the Council shall act by a qualified majority on a proposal from the Commission).

Articles 111 and 113 appear in Part Three of the Treaty (Policy of the Community), in Chapter III ('Commercial Policy') of Title II. Article III(1) stipulates that during the transition period Member States shall coordinate their trade relations with third countries and that the Council shall act on proposals from the Commission regarding the procedure for common action and the achievement of uniformity in commercial policy. Paragraph 4 of the same article provides that Member States in consultation with the Commission shall take all necessary measures, particularly those designed to bring about an adjustment of tariff agreements in force with third countries, in order that the entry into force of the common customs tariff shall not be delayed. Finally, paragraph 3 stipulates that in exercising the powers con-

ferred upon it by this article the Council shall act unanimously during the first two stages and by a qualified majority thereafter.

Article 113 defines the powers and establishes the procedure to apply after the transitional period has ended. Paragraph 1 of this article includes tariff alterations in the Council's field of competence. Paragraph 4 stipulates that the Council shall act by a qualified majority.

Article 43 comes in Title II "Agriculture" in Part Two of the Treaty (Foundations of the Community).

Paragraph 2 entitles the Council to make regulations or issue directives concerning the common agricultural policy according to the following procedure : The Council shall act

- (a) unanimously during the first two stages and by a qualified majority thereafter;
- (b) on a proposal from the Commission;
- (c) after consulting the Assembly.

5. The Commission's explanatory statement shows that the procedure followed in regard to the amendment or suspension of customs duties on agricultural products subject to common organization of the market, has in practice given rise to certain problems, since the Council has based its acts on Articles 28,111 (or 113) or 43 of the Treaty according to whether the decisions were assumed to relate to commercial or agricultural policy.

It would seem, however, that the procedure followed has increasingly been that laid down in Article 43, according to which the Council's decisions are subject to prior consultation of Parliament. This procedure has been based on the grounds that such measures, even where wholly or essentially dictated by commercial policy, necessarily have repercussions on agricultural policy and their content is ultimately determined by agricultural policy considerations.

In its explanatory statement the Commission admits that it is usually extremely difficult to decide whether a given measure is based solely or essentially on considerations of agricultural or commercial policy and mentions that this problem gives rise to interminable discussions.

6. Also in its explanatory statement the Commission states that it holds the following views :

- (a) common organization of the market falls without question under Article 43 ;

- (b) definition of the arrangements for external trade is an integral part of the establishment of common organization of the market ;
- (c) since the introduction of levies has been combined with the total or partial retention of duties, this too forms an integral part of external trade arrangements and therefore comes within the framework of common organisation of the market.

7. The Council has recently combined the procedure laid down in Article 111 (or 113) of the Treaty with that provided for in Article 43 by applying the provisions of Article 111 (or 113) whilst complying with the requirements to consult Parliament in advance.

8. Apart from considerations pertaining specifically to the sector in question (agricultural products subject to common organization of the market) consultation of Parliament is made obligatory - as Mr Spénale, Chairman of the Committee for Finance and Budgets, has quite rightly pointed out - by the Treaty of 22 April 1970, which is accompanied by a Council resolution stipulating that whenever the Commission proposes measures which may have financial consequences it shall attach estimates of those financial effects to its proposals which the Council shall forward to the Assembly.

9. The problem could therefore be considered settled, if the Commission did not imply that consultation of Parliament is the cause of harmful delay, sometimes with decisive consequences, in the adoption of urgent measures and that in certain cases such consultation seems wholly superfluous, not to say illegitimate, and in any event not compulsory.

The Commission refers to certain 'extreme cases' which appear on analysis to be 'cases of pure commercial policy' (such as cases where customs duties are suspended for limited periods during which there is no Community production of the goods in question, which, moreover, do not compete with other agricultural products subject to common organization), and to 'cases where decisions to suspend or alter customs duties are taken pursuant to the Community's international commitments or constitute unilateral action largely determined by considerations of commercial policy'.

10. The rapporteur has certain reservations about this last point - the predominance of commercial policy considerations - for the very reasons mentioned at several points in the Commission's statement, i.e. the complexity of these situations which give rise to 'interminable discussions'.

The need for a simplified procedure may therefore be recognized, but

it would have to be the exception which proves the rule and include a definition of the nature and extent of the 'exceptional cases' in which it could be followed.

These exceptional cases might be those already discussed, and would need careful definition.

11. Your committee does not therefore think that the proposal can be adopted in its present form, because of the far-reaching and ambiguous interpretations to which it could give rise.

12. As to the 'simplified procedure', it seems that, rather than purely and simply abolishing consultation of Parliament, the consultation procedure should be speeded up so that Parliament can deliver an opinion as quickly as possible. It is, however, for Parliament to decide on the accelerated procedure, since no outside body can be allowed to impose a procedure upon it.

13. The opinion of the Legal Affairs Committee may therefore be summarized as follows :

- (a) The European Parliament can in no event renounce its right to be consulted in the cases provided for in the Treaty ;
- (b) in urgent cases, duly established, the European Parliament could follow an accelerated procedure; such a procedure should, however, be decided by Parliament itself.

Brussels, 10 October 1972

Mr W. BEHRENDT,
President of the European Parliament,
European Centre,
Kirchberg,
LUXEMBOURG

Dear Sir,

On 29 September last the Legal Affairs Committee discussed for the third time Mr Alessi's draft opinion (PE 30.305/rev.) on the proposal from the Commission of the European Communities to the Council for a regulation on the procedure for amending and suspending customs duties on agricultural products governed by common organization of markets (Doc. 272/71). This meeting was also attended by Mr Vredeling, who had been appointed rapporteur on this proposal by the Committee on External Economic Relations as the committee responsible.

The above-mentioned draft regulation was designed to enable the Council, on a proposal from the Commission but without consulting Parliament, to amend or suspend the common customs tariff on products governed by common organization of markets under Annex II to the EEC Treaty in order to accelerate the consultation procedure. The Commission puts forward the practical argument that consultation of Parliament delays the adoption of urgent and necessary measures and might therefore cause irreparable damage.

In its preparatory work the Commission also considered the question of whether amendments and suspensions of the common customs tariff should be based on Article 43 or Article 113 of the EEC Treaty. This question is important because Articles 43 and 113 differ on the essential point that the former stipulates consultation of Parliament while the latter does not.

The Commission takes the view that a double reference to Articles 43 and 113 should be used. A regulation based on these two articles must be adopted by the Council on a proposal from the Commission and, by virtue of Article 43, after consulting Parliament.

The Commission is also of the opinion, however, that a decision taken according to a specific procedure laid down in the Treaty may provide that implementing measures, the scope and purpose of which must be carefully defined, can be adopted according to a simplified procedure. It appears from the explanatory statement that this was the main legal consideration behind submission of the proposal under consideration.

The European Parliament must now decide whether it can agree with the accelerated procedure proposed by the Commission, which would mean that Parliament would no longer be consulted on amendments and suspensions of the common customs tariff which follow from international commitments or commercial policy.

In his draft opinion Mr Alessi starts with the view that there must be no interference with consultation of the European Parliament. He does appreciate the Commission's practical considerations, however and is willing to seek a compromise. His suggestion can be summarised as follows: if Parliament does not present its comments within one month of receiving a Commission proposal, it shall be deemed to have no such comments to make and to have approved the proposal.

The Legal Affairs Committee discussed Mr Alessi's draft opinion at length. It agrees with his view that Parliament should not give up its right to be consulted, even on the matters now under consideration.

In regard to Mr Alessi's compromise proposal, however, the Legal Affairs Committee, while agreeing from the practical point of view, nevertheless has certain procedural reservations. Its main objection is that Mr Alessi's proposal may have implications for the internal working of Parliament. The Legal Affairs Committee does not consider that its terms of reference entitle it, in an opinion for the Commission, to endorse an ad hoc proposal which might amend procedure within the European Parliament. It considers that in such a case Parliament's Rules of Procedure and customs should be studied separately.

On these grounds, the Legal Affairs Committee reached the following conclusions:

1. Mr Alessi's proposal should be omitted from the draft opinion, and the Legal Affairs Committee, while retaining the same argument, should not give its approval to the Commission's proposal;
2. In a spirit of compromise, however, the committee instructed its chairman to write to the Bureau requesting it to arrange for a study of the possibilities of accelerating the consultation procedure within Parliament whenever desirable or necessary. Such a study should include consultation of the Legal Affairs Committee.

In sending you this letter I am fulfilling the instructions mentioned in point 2.

I would also remind you that the Legal Affairs Committee is in receipt of a proposal from yourself concerning the simplification of the consultation procedure within the European Parliament on purely technical matters. It should be emphasized once again that the proposal now under consideration is designed to accelerate the consultation procedure for proposals which can also be of political importance. Perhaps a study of the extent to these proposals should be combined is also called for.

Yours sincerely,

(sgd) T. BROUWER

Luxembourg, 23 December 1971

The President of the Council of the European Communities,
Rue de la Loi 170,
BRUSSELS 1040

Dear Sir,

Further to the proceedings of the European Parliament in plenary sitting on 17 December 1971 and to the deliberations of the Committee on External Economic Relations, I am obliged, as President of the European Parliament, to lodge an official protest against the Council's attitude to the consultation of Parliament on certain formal proposals recently submitted by the Commission of the European Communities.

This protest relates to the following proposals:

- 1(a) Proposal from the Commission to the Council for an (EEC) regulation on the Community financing of expenditure on the implementation of the food aid agreements of 1967 and 1971.
COM (71) 711/fin., 30 July 1971,

in respect of which Parliament was consulted by letter of 8 December 1971 (i.e. six months after the proposal had been officially submitted to the Council).

- (b) Proposal amending the proposal for a Council (EEC) regulation on the Community financing of expenditure on the implementation of the food agreements of 1967 and 1971.
COM (71) 1259/fin., 9 November 1971.

Attached to the letter consulting Parliament on these two proposed regulations was a card stating that both documents were out of print, so that it was in fact impossible for Parliament to pronounce on them. It was from the Commission of the European Communities that Parliament learned that a second amending proposal had been submitted. This proposal was not however attached to the Council's letter of consultation of 8 December 1971.

- 2(a) Proposal from the Commission to the Council for a regulation on the supply of dairy products as food aid.
COM (71) 1152/fin., 15 October 1971.

(b) Proposal for a Council (EEC) regulation temporarily suspending autonomous duties under the common customs tariff for a number of products.

COM (71) 1239/fin., 19 November 1971.

Both of these draft regulations were submitted on the legal basis of Article 43 of the EEC Treaty and the preamble to both of the Commission's proposals contained the usual phrase 'having regard to the opinion of the European Parliament'. Parliament, however, has still not been consulted by the Council.

According to statements made in plenary sitting on behalf of the Committee on External Economic Relations and confirmed by Mr Mansholt, Vice-President of the Commission of the European Communities, the decision not to consult Parliament on the first-mentioned regulation was taken by Council officials and, in the case of the second regulation, by an expert study group.

Such decisions, which have a decisive institutional effect on the legislative process, should not however be taken by study groups of officials or experts.

Parliament has protested strongly against this manner of proceeding. I therefore ask the Council to define its position on this matter, which I personally consider of major importance in the light of the development of relations between our two institutions.

Yours sincerely,

(sgd) W. BEHRENDT

ANNEX III

Brussels, 24 July 1972

Mr W. BEHRENDT,
President of the European Parliament,
LUXEMBOURG.

Dear Sir,

The Council acknowledges receipt of your letter of 23 December 1971 concerning the consultation of your institution on certain Commission proposals.

In regard to the proposal for a regulation on the Community financing of expenditure on the implementation of food aid agreements (67/71), the Commission quickly realised that, in view of certain market developments, its proposal had to be supplemented. It informed the Council accordingly before the latter had taken the decision to consult the European Parliament. The Council then decided that it would be preferable to consult the European Parliament on the original proposal and the amending proposal at the same time. It received the latter on 9 November and initiated the internal procedure which led to the decision to consult the European Parliament. You were notified of this decision by letter of 8 December 1971.

In regard to the forwarding of the documents relating to this regulation, the Council regrets that for practical reasons it was unable to let you have them immediately.

The Council decided on 24 January 1972 to consult the European Parliament on the Commission's proposals for a regulation on the supply of dairy products as food aid.

Finally, in regard to the temporary suspension of autonomous duties under the common customs tariff on a number of products, the Council adopted a regulation at its meeting of 20 December on the basis of Article 28 of the EEC Treaty.

In regard to the matter raised at the end of your letter, I can assure you that decisions on the consultation of the European Parliament are always taken by the Council.

Furthermore, at its 197th meeting the Council decided to study the legal problems raised in your letter.

Yours sincerely,

(sgd) Th. E. WESTERTERP

Communautés européennes

PARLEMENT EUROPÉEN

Documents de séance

1972 - 1973

26 février 1973

DOCUMENT 230/72

Rapport

fait au nom de la commission des relations économiques extérieures

sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil
(doc. 272/71) concernant un règlement relatif à la procédure de modification et
de suspension des droits de douane applicables aux produits agricoles soumis à
l'organisation commune des marchés

Rapporteur : M. Henk VREDELING

PE 30.123/déf.

Par lettre en date du 29 février 1972, le Président du Conseil des Communautés européennes a demandé l'avis du Parlement européen conformément aux articles 43 et 113 du traité instituant la C.E.E., sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil concernant un règlement relatif à la procédure de modification et de suspension des droits de douane applicables aux produits agricoles soumis à organisation commune des marchés.

Le Président du Parlement européen a renvoyé cette proposition le 10 mars 1972 à la commission des relations économiques extérieures, compétente au fond, et en a saisi la commission de l'agriculture pour avis.

En outre, le 20 avril 1972, sur proposition de la commission de l'agriculture, la commission juridique a été saisie pour avis.

Le 24 mars 1972, la commission des relations économiques extérieures a nommé M. Vredeling rapporteur.

Elle a examiné cette proposition en sa réunion du 6 décembre 1972.

Au cours de sa réunion du 6 décembre 1972, la commission des relations économiques extérieures a adopté la proposition de résolution (ainsi que l'exposé des motifs) à l'unanimité moins une abstention.

Étaient présents : M. Kriedemann, président f.f. ; M. Boano, vice-président ; M. Vredeling, rapporteur ; MM. Brégégère, Bourdellès, Cousté, D'Angelosante, Dewulf, Lange, Löhr, Meister (suppléant M. Starke) et Radoux.

Les avis de la commission de l'agriculture et de la commission juridique sont joints au présent rapport.

S O M M A I R E

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| A. PROPOSITION DE RESOLUTION..... | 5 |
| B. EXPOSE DES MOTIFS..... | 7 |
| I. Remarques préliminaires..... | 7 |
| II. Proposition de règlement..... | 8 |
| III. Conclusions..... | 9 |
| IV. Questions procédurales..... | 10 |
| C. DOSSIER INSTITUTIONNEL..... | 12 |
| Avis de la commission de l'agriculture..... | 15 |
| Avis de la commission juridique..... | 21 |
| Annexe I : Lettre du 10 octobre 1972 du président de la commission juridique au Président du Parlement européen..... | 27 |
| Annexe II : Lettre du 23 décembre 1971 du Président du Parlement européen au Président en exercice du Conseil des Communautés européennes..... | 29 |
| Annexe III : Lettre du 24 juillet 1972 du Président en exercice du Conseil des Communautés européennes au Président du Parlement européen..... | 31 |

A.

La commission des relations économiques extérieures soumet au vote du Parlement européen, sur la base de l'exposé des motifs ci-joint, la proposition de résolution suivante :

PROPOSITION DE RESOLUTION

portant avis du Parlement européen sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil concernant un règlement relatif à la procédure de modification et de suspension des droits de douane applicables aux produits agricoles soumis à organisation commune des marchés

Le Parlement européen,

- vu la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil(1),
 - consulté par le Conseil conformément aux articles 43 et 113 du traité instituant la C.E.E. (doc. 272/71),
 - vu le rapport de sa commission des relations économiques extérieures ainsi que les avis de la commission de l'agriculture et de la commission juridique, (doc. 230.72),
1. estime, sur la base des considérations exposées dans ce rapport, qu'il ne convient pas d'affronter les problèmes pratiques constatés par la Commission européenne au moyen de l'établissement, par le Conseil, d'une procédure par laquelle le Parlement n'est pas consulté ou ne l'est pas obligatoirement ;
 2. rejette, par conséquent, cette proposition ;
 3. se réserve, dans le cas où le Conseil traduirait le présent projet en règlement ou retiendrait, à l'avenir, dans le domaine tarifaire, une base juridique s'écartant d'une proposition de la Commission, de prendre l'initiative de soumettre la question à la Cour de Justice des Communautés européennes ;
 4. est d'avis que, dans un nombre limité de cas, les problèmes d'adaptation sur lesquels la Commission européenne fonde sa proposition peuvent effectivement se poser, mais estime en même temps qu'il appartient au Parlement européen de prévoir lui-même à cette fin une procédure appropriée dans son règlement ;
 5. invite, par conséquent, son Bureau à préparer sans retard l'adaptation voulue de son règlement ;

(1) J.O. n° C 25 du 14.3.1972, p. 11.

6. charge sa commission juridique d'examiner les problèmes posés par la proposition en cause quant au droit éventuel du Conseil de modifier, avant que le Parlement ait été consulté (1), une proposition présentée officiellement par la Commission, et la charge d'établir, le cas échéant, un rapport spécial à ce sujet ;
7. charge son Président de transmettre la présente résolution et l'exposé des motifs y afférent au Conseil et à la Commission des Communautés européennes.

(1) Cf. Dos section C. du présent rapport

B.

EXPOSE DES MOTIFS

I. Remarques préliminaires

1. La proposition de la Commission européenne, née de la nécessité de trouver une solution pragmatique à un problème de procédure apparu dans la pratique, a fait l'objet d'un examen exceptionnellement attentif de la part du Parlement européen.

Une des conséquences en a été qu'à l'initiative de la commission de l'agriculture, saisie pour avis (1), et avec l'accord de la commission des relations économiques extérieures, compétente au fond, la commission juridique fut également saisie pour avis à un stade ultérieur. Aussi bien la résolution ci-jointe se fonde en grande partie sur les conclusions de cette dernière commission.

Une autre conséquence a été le délai inhabituellement long, environ dix mois, de l'examen de cette affaire par le Parlement.

2. Le grand intérêt attaché par le Parlement européen à la présente espèce est dû entre autres à certains faits et circonstances que le présent rapport se borne à énumérer et qui remontent au mois de décembre de l'an dernier (2).

La commission des relations économiques extérieures estime qu'il n'entre pas dans ses compétences d'étudier elle-même ces problèmes juridiques et institutionnels ; elle demande donc au Parlement de transmettre ce dossier, pour examen plus approfondi, à la commission juridique.

3. Dans son avis sur la proposition de règlement, la commission juridique conclut à l'opportunité d'adapter la procédure parlementaire en ce qui concerne - certaines - consultations. Ladite commission s'est adressée à cette fin au président du Parlement européen par une lettre de son président (3).

La commission des relations économiques extérieures croit utile, en l'occurrence, d'insister auprès du président et du Bureau du Parlement européen pour un examen rapide de cette question.

(1) Avis Briot, n° 13, in fine

(2) Cf. p. 12 du présent rapport

(3) Cf. Annexe I du présent rapport

II. Proposition de règlement

4. La commission des relations économiques extérieures se félicite, certes, du désir de la Commission des Communautés européennes, en présentant cette proposition, de suivre toujours les mêmes critères dans le choix des bases juridiques (articles de traité) des règlements régissant cette matière.

Concernant l'exposé des motifs de la proposition de règlement, il convient de se référer tout d'abord à l'exposé des motifs officiel de la Commission européenne.

Au point de vue politique, on remarquera cependant immédiatement que l'exécutif y consacre relativement peu d'attention aux conséquences de sa proposition sur le droit du Parlement européen d'être consulté. Cet aspect forme naturellement l'essentiel du présent avis.

5. Dans son exposé des motifs, l'exécutif distingue les modifications et suspensions des droits du tarif douanier qui interviennent à titre autonome ou bien sont inspirées par des considérations de politique commerciale. Ces termes n'étant pas parfaitement clairs (il s'agit d'interventions unilatérales ou d'interventions résultant d'accords avec des pays tiers), cette distinction peut s'entendre, d'après son objet, comme suit : interventions inspirées par la situation du marché intracommunautaire ou interventions fondées sur les relations commerciales avec les pays tiers, les organisations internationales (notamment le G.A.T.T.) etc.

A l'article premier de la proposition de règlement, il est proposé que, dans tous les cas, le Parlement européen ne soit pas consulté lorsqu'il s'agit d'interventions sur les droits du t.d.c. relevant de la "politique commerciale" (premier alinéa) et que le Conseil puisse procéder à des interventions "autonomes" sur les droits du t.d.c. sans consulter le Parlement.

6. La commission des relations économiques extérieures souligne, tout comme la commission juridique aux paragraphes 5 et 7 de son avis, que, nonobstant la proposition de règlement en instance, la consultation du Parlement est de plus en plus fréquente en pratique. Elle se réfère en particulier aux consultations suivantes :

- anguilles : augmentation du contingent tarifaire pour 1972 et ouverture d'un contingent tarifaire pour 1973 (1),
- flétans noirs : suspension temporaire des droits de douane (2),
- viande bovine congelée : contingent tarifaire pour 1973 (3).

Par contre, le Parlement n'a pas été consulté (4) sur une série de suspensions tarifaires pour 1972 proposées par la Commission européennes en novembre 1971 (5), ni sur la récente suspension des droits du t.d.c. sur la viande bovine (6).

(1) COM (72) 1097 final du 15.9.72 et COM (72) 1304 final du 26.10.72

(2) COM (72) 1318 final du 27.10.72

(3) COM (72) 1357 final du 8.11.72

(4) Cf. aussi p. 12 du présent rapport

(5) COM (71) 1239 final du 19.10.72

(6) Règlement 2324/72 ; J.O. L 249/72, p. 5

III. Conclusions

7. La Commission européenne motive sa proposition d'abrégier la procédure de modification et de suspension des droits de douane (par suppression de la consultation du Parlement) en invoquant, notamment, l'urgence dans certains cas, l'absence de toute connexité avec la politique agricole communautaire dans d'autres, ainsi que les accords bilatéraux ou multilatéraux qui sont à l'origine d'une intervention tarifaire.

8. A ce sujet, il convient cependant de considérer que :

- le nombre de cas de grande urgence semble en pratique avoir été très réduit dans le passé,
- comme il s'agit précisément de produits agricoles, il existera presque toujours un lien, immédiat ou à terme, direct ou indirect, avec la politique agricole commune,
- il est certes toujours difficile de modifier une mesure qui n'est pas prise unilatéralement, après que les parties en sont convenues, mais qu'il reste possible de l'accepter ou de la rejeter en bloc.

En d'autres termes, l'exposé des motifs de l'exécutif appelle assurément quelques points d'interrogation.

9. La commission des relations économiques extérieures rappelle ensuite, dans le souci d'être complète, l'argumentation figurant au paragraphe 8 de l'avis de la commission juridique, qui se fonde sur les dispositions du traité du 22 avril 1970 relatives à l'information du Parlement sur les incidences budgétaires des mesures à intervenir.

L'influence d'une réduction des droits du t.d.c. sur les ressources propres aux Communautés est si directe qu'il n'est pas besoin, en l'occurrence, de l'analyser plus avant. Cette argumentation renforce donc encore la preuve des compétences du Parlement européen dans le domaine en cause.

10. En accord complet avec les avis de la commission de l'agriculture et de la commission juridique, la commission des relations économiques extérieures conclut au rejet de la proposition de règlement présentée.

11. Votre commission juge opportun de souligner que cette conclusion constitue un avis au sens du traité qui, dès qu'il est donné, met le Conseil en mesure de prendre une décision sur la proposition.

Dans le cas où le Conseil déciderait d'adopter malgré tout un tel règlement, un recours à la Cour de justice des Communautés européennes resterait le seul moyen de faire annuler la décision.

Ce n'est pas le lieu d'examiner ici selon quelle procédure le Parlement européen doit prendre une initiative à cette fin : sur la base de l'article 173 ou de l'article 175 du traité instituant la C.E.E. (1) ? Votre commission est d'avis qu'en l'espèce, le Parlement peut se borner à déclarer expressément qu'il prendra certainement une initiative pour obtenir une décision judiciaire dans le cas où la proposition examinée serait muée en acte juridique (résolution, paragraphe 3).

IV. Aspect procédural

12. Votre commission ne peut cependant arrêter là sa conclusion, car il reste le problème des cas - sans doute occasionnels, mais non moins concevables - dans lesquels l'urgence est absolument réelle.

Ces cas imposent donc de leur trouver une solution. Sur ce point également, votre commission se rallie sans réserve à la conclusion de la commission juridique exposée aux paragraphes 12 et 13 de son avis, à savoir que c'est au Parlement lui-même qu'il incombe de fixer une procédure accélérée dans le cadre de son règlement intérieur et que l'examen accéléré ne peut se réduire à la suppression, par une autre institution des Communautés, de la consultation du Parlement.

13. Il est constant que la commission des relations économiques extérieures ne peut s'avancer davantage pour résoudre cette question réglementaire. Elle se rend cependant compte que le rejet de la proposition de règlement incriminée est subordonné en quelque sorte à l'instauration d'une procédure "accélérée", telle qu'elle est visée par la commission juridique.

Votre commission tient encore à souligner que, dans le cas présent, l'important est d'abord et surtout l'examen rapide. Cependant, le Parlement est de plus en plus fréquemment consulté sur des questions pour lesquelles une procédure "simplifiée" serait opportune. La commission juridique étudie actuellement cette question (2).

Bien que des différences existent entre une procédure "accélérée" et une procédure "simplifiée", peut-être pourra-t-on conclure plus rapidement la question d'une procédure simplifiée.

(1) Cf. rapport Broeks, doc; 54/72, résolution, paragraphe 10 ; Débats du 14.6.1972 ; communication du président du Parlement européen, annexe au Bulletin du Parlement européen, n° 12/72

(2) Cf. projet d'avis Broeks (PE 30.659). Voir aussi la note de la commission politique (PE 30.716) ; note du président du Parlement européen (commission juridique, PE 30.175).
Voir aussi la lettre visée au paragraphe 3 du présent rapport

C'est pourquoi il convient sans doute de mettre à l'étude ces deux procédures simultanément.

La commission des relations économiques extérieures recommande donc au Parlement d'inviter le Bureau à examiner ou à faire examiner aussi et sans retard la question de la procédure accélérée.

14. Au paragraphe 9 de son avis, la commission de l'agriculture souligne que le Parlement a toujours estimé pouvoir renoncer au droit de consultation, lorsque le Conseil est disposé à déléguer la formation de la décision à la Commission européenne.

Pareille délégation n'ayant encore jamais eu lieu, cette conception ne saurait, en l'espèce, prévaloir comme une solution réaliste.

o

o

o

Enfin, votre commission recommande au Parlement de transmettre pour examen, à la commission compétente, le dossier institutionnel ci-après.

C.

Dossier institutionnel

1. Par lettre du 8 décembre 1971, le Conseil a consulté le Parlement européen sur une

proposition de règlement relatif au financement communautaire des dépenses résultant de l'exécution des conventions d'aide alimentaire de 1967 et 1971 (1)

ainsi que sur une

proposition de modification de la proposition précitée (2).

Cependant, le Parlement n'a pas été consulté sur une deuxième proposition de modification présentée par la Commission au Conseil.

2. Bien que les deux propositions citées ci-dessous aient pour base juridique l'article 43 du traité instituant la C.E.E. (ou notamment cet article), il n'a pas davantage été consulté sur une

proposition de règlement relatif à la fourniture de produits laitiers au titre de l'aide alimentaire (3)

ni sur une

proposition de règlement portant suspension temporaire des droits autonomes du tarif douanier commun sur un certain nombre de produits (4).

3. Pour ce qui est de la première et de la deuxième proposition, le Parlement n'a pu donner un avis au début de la procédure, du fait que les documents ne lui avaient pas été envoyés, ce qui est probablement imputable à des causes techniques. L'avis parlementaire en la matière a finalement été donné le 7 février 1972.

4. Quant à la troisième proposition citée ci-dessus, la commission des relations économiques extérieures a appris qu'à l'origine, des experts du Conseil n'estimaient pas opportune cette proposition, en raison de la situation de l'approvisionnement au commencement de l'hiver.

(1) COM(71) 711 final du 30. 7.1971

(2) COM(71) 1259 final du 9.11.1971

(3) COM(71) 1152 final du 15.10.1971

(4) COM(71) 1239 final du 19.11.1971

A la suite d'une lettre du président du Parlement européen du 23 décembre 1971 à ce sujet (1), le Parlement a été consulté par lettre du 26 janvier 1972, de sorte qu'un avis a pu être donné aussi sur cette proposition le 7 février 1972.

5. Quant à la quatrième proposition précitée, le Conseil a supprimé l'une des bases juridiques proposées par la Commission européenne, à savoir l'article 43 du traité instituant la C.E.E. (ainsi que la phrase "vu l'avis du Parlement européen") ; le règlement correspondant n° 2780/71 a été publié le 30 décembre 1971 (2).

6. Il est à noter, en premier lieu, que la référence à l'article 43 a été supprimée avant la consultation du Parlement (les années précédentes, des suspensions avaient été pareillement décidées sans consultation du Parlement) ; en second lieu, que les suspensions portent entre autres sur certains produits agricoles, certaines catégories de poissons, sur les fruits et les légumes, les filés de lin, etc.

7. Outre la lettre précitée du 23 décembre 1972 du Président du Parlement européen, le Parlement a déjà réagi par deux questions écrites, posées respectivement à la Commission européenne et au Conseil le 5 janvier 1972 (3), aux problèmes juridico-institutionnels constatés à propos de la proposition de règlement précitée.

Le point essentiel était de savoir s'il arrive que le Conseil, avant de procéder à la consultation, substitue à la base juridique indiquée dans la proposition de la Commission une base juridique n'impliquant pas une consultation du Parlement.

La réponse de la Commission du 12 avril 1972 est claire : elle reconnaît que cela s'est produit, mais critique cette façon d'agir (question 470/71).

Dans sa réponse du 24 juillet 1972, le Conseil relève d'abord son entière liberté de consulter ou non le Parlement. Très intéressante est la déclaration que le Conseil y joint, selon laquelle il se réserve d'"examiner" le point de droit soulevé dans la question (c'est-à-dire son pouvoir de modifier une proposition de la Commission avant que celle-ci soit parvenue au Parlement).

Jusqu'ici, rien n'est paru au jour du résultat de cet examen.

8. Le Conseil a enfin répondu, le 24 juillet 1972 (4), à la lettre déjà citée du Président du Parlement européen du 23 décembre 1971. Il convient de

(1) Voir annexe II au présent rapport

(2) Cf. J.O. L 287/71, p. 22

(3) Questions écrites n° 470 et 471/71 ; J.O. C 42/72, p. 6 et C 86/72, p. 4 ; cf. aussi question n° 445/69, 282/71 et 528/71 (J.O. C 48/70, p. 2 ; C 123/71, p. 3 et C 27/72, p. 10)

(4) Cf. annexe III au présent rapport

relever, dans l'avant dernier alinéa de cette réponse, que "les décisions relatives à la consultation de l'Assemblée sont toujours prises par le Conseil" - et non au niveau de fonctionnaires - (cf. n° 4 et 5); par ailleurs, il n'est pas fait mention d'interventions préalables, au niveau des fonctionnaires, qui visent à la suppression de la consultation du Parlement.

9. Dans sa réponse à la question écrite n° 470/72, la Commission a déclaré notamment qu'elle était d'avis que "le Parlement devrait être consulté lorsque la base juridique prévue dans la proposition de la Commission exige une telle consultation". A la question n° 471/71, le Conseil a répondu, entre autres, qu'il se réservait "d'examiner le problème de droit soulevé dans ... la question posée par l'honorable parlementaire" ; ces termes permettent au moins de conclure que le Conseil reconnaît qu'un problème se pose effectivement.

Le Conseil n'a cependant pas attendu la fin de cet examen avec la réserve qui pourtant s'imposait en l'occurrence.

Par lettre en date du 15 novembre 1972 du secrétaire-général de la Commission des Communautés européennes, le Parlement a reçu, pour information, la proposition concernant un règlement portant ouverture, répartition et mode de gestion du contingent tarifaire communautaire de raisins secs, de la sous-position 08.04 B I du tarif douanier commun, présentés en emballages immédiats d'un contenu net inférieur ou égal à 15 kilogrammes (1). Cette proposition étant fondée sur les articles 43 et 113 du traité de la C.E.E., le Parlement devrait être consulté

Le 29 novembre 1972, le Conseil a cependant arrêté le règlement correspondant n° 2485/72 (2)

- sans avoir attendu l'avis du Parlement,
- en maintenant dans le préambule le membre de phrase "vu l'avis de l'Assemblée"
- et en supprimant la mention de l'article 43 du traité de la C.E.E. comme base juridique.

Comme l'an dernier (3), cette situation a fait l'objet d'une lettre adressée par le Président du Parlement européen au Président en exercice du Conseil.

10. La commission des relations économiques extérieures juge ces faits assez graves pour les consigner "dans le dossier".

Elle n'a pas compétence pour en tirer des conclusions définitives, et encore moins pour réagir de manière adéquate.

Elle estime que cette pratique juridico-institutionnelle du Conseil, c'est-à-dire la modification d'une proposition de la Commission avant consultation du Parlement, est assez éloquente pour compter que le Parlement donnera suite à sa recommandation de renvoyer "ce dossier" à sa (ses) commission (s) compétente(s) pour un examen approfondi.

(1) COM(72) 1348 déf du 7.11.1972

(2) JO n° L 269 du 30.11.1972, p. 9

(3) Cf. Annexe II au présent rapport

AVIS DE LA COMMISSION DE L'AGRICULTURE

Rapporteur pour avis : M. Louis Briot

Le 21 mars 1972, la commission de l'agriculture a nommé M. Briot rapporteur pour avis.

En sa réunion du 12 avril 1972, elle a examiné le projet d'avis intermédiaire sur la proposition à l'examen et l'a adopté à l'unanimité.

Etaient présents : M. Houdet, président, MM. Vredeling et Richarts, vice-présidents, M. Briot, rapporteur pour avis, MM. Héger, Klinker, de Koning, Kriedemann, Mlle Lulling et M. Reischl.

En sa réunion du 19 octobre 1972, elle a examiné un projet d'avis définitif sur la proposition et l'a adopté à l'unanimité.

Etaient présents : M. Houdet, président, M. Richarts, vice-président, M. Briot, rapporteur pour avis, MM. Cifarelli, Cipolla, Klinker, Kriedemann, Mme Orth, MM. Riedel, Vetrone et Vals.

I. AVIS INTERIMAIRE

1. Le Parlement européen est saisi d'une proposition de la Commission des Communautés concernant un règlement relatif à la procédure de modification et de suspension des droits de douane applicables aux produits agricoles soumis à organisation commune des marchés.

La compétence au fond a été donnée à la commission des relations économiques extérieures tandis que la commission de l'agriculture est saisie pour avis.

2. La Commission fait précéder cette proposition de règlement d'un exposé des motifs comportant deux parties, l'une qui se penche sur la base juridique à retenir lorsqu'il s'agit de règlements relatifs au régime tarifaire des produits agricoles, l'autre proposant une solution de procédure pour l'avenir.

3. Dans la première partie, la Commission mentionne que dans les premiers temps elle avait défendu l'opinion que les modifications ou suspensions autonomes de droits de douane applicables aux produits agricoles devaient être arrêtées uniquement en vertu de l'article 28 du traité.

Libellé de l'article 28 :

" Toutes modifications ou suspensions autonomes des droits du tarif douanier commun sont décidées par le Conseil statuant à l'unanimité. Toutefois, après l'expiration de la période de transition, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut décider des modifications

ou suspensions ne dépassant pas 20 % du taux de chaque droit, pour une période maximum de six mois. Ces modifications ou suspensions ne peuvent être prolongées, dans les mêmes conditions, que pour une seconde période de six mois."

La Commission signale qu'après avoir réexaminé le problème de la délimitation du champ d'application respectif des articles 28 et 43, elle est arrivée à la conclusion que l'incorporation d'un produit dans l'organisation commune des marchés suffit pour faire passer le droit de douane auquel ce produit est soumis du champ d'application de l'article 28 à celui de l'article 43.

4. Toujours dans cette première partie, la Commission traite des modifications ou suspensions inspirées par des considérations de politique commerciale. Dans ce cas, la pratique suivie ne révèle pas d'orientation précise. Certains actes sont fondés sur l'article 43, d'autres sur l'article 111 (ou 113), d'autres sur ces deux articles à la fois.

La Commission fait état de la difficulté du choix du fait que deux politiques communes se rencontrent, la politique commerciale et la politique agricole commune. Il est en effet bien difficile de faire la distinction entre des règlements qui poursuivent des objectifs de "politique commerciale pure" et des règlements de politique agricole. C'est pourquoi la Commission estime au total qu'il y a lieu de baser toutes les modifications tarifaires de l'espèce, à la fois sur les articles 43 et 113 du traité.

Ce problème de la distinction entre les mesures à caractère de politique commerciale et les mesures à caractère de politique agricole est du reste bien connu au sein même du Parlement européen. La saisine au fond donnée à la commission des relations économiques extérieures au regard de la proposition de règlement sous examen en constitue un exemple.

5. Dans la seconde partie de son exposé des motifs, la Commission constate que le recours au double visa des articles 43 et 113 implique que les procédures prévues à l'un et à l'autre article soient respectées cumulativement. La difficulté tient au fait que l'article 43 emporte la consultation du Parlement mais non l'article 113.

Pour sortir de l'embaras, la Commission indique "qu'il est toutefois licite qu'une décision adoptée selon une procédure déterminée prévue au traité stipule que des mesures d'exécution, dont l'objet et l'étendue doivent être bien précisés pourront être arrêtées selon une procédure simplifiée". Dans le cas particulier, la Commission estime qu'il paraît opportun de prévoir que "pour les produits agricoles soumis à organisation commune de marché, les décisions de suspension ou de modification de

droits de douane ayant pour but de répondre aux engagements internationaux de la Communauté ou représentant une action unilatérale déterminée dans une large mesure par des considérations de politique commerciale sont arrêtées par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission" et ce sans consultation du Parlement européen. La Commission ajoute que des décisions du même genre pourraient être prises, selon la même procédure :

- soit pour parer à des difficultés sur le marché des produits en cause,
- soit pour faciliter les échanges avec les pays tiers,

et pourvu, dans les deux cas, que ces mesures respectent les objectifs visés aux articles 39 et 110 du traité.

6. Au total, la proposition de règlement vise à autoriser le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, mais sans l'avis du Parlement européen, à modifier ou à suspendre les droits du tarif douanier commun pour les produits figurant à l'annexe II du traité et soumis à une organisation des marchés.

°
° °

7. Le problème soulevé ici n'est pas nouveau. Plusieurs commissions du Parlement européen, et notamment la commission de l'agriculture et la commission juridique, ont déjà été amenées à se prononcer sur la question de la consultation du Parlement européen.

Le débat à ce sujet est repris dans un document de travail (point 6) établi par M. Mauk, document de travail annexé au rapport de M. Liogier sur la proposition de la Commission au Conseil relative à un règlement modifiant le règlement n° 23 et le règlement n° 158/66/CEE du Conseil, notamment en ce qui concerne la fixation et la modification des normes communes de qualité applicables aux fruits et légumes (doc. 163/70 du 16 novembre 1970).

La commission juridique, dans le rapport de M. Jozeau-Marigné (doc. 115/68, chiffre 18, 2e et 3e alinéas) expose qu'il importe de distinguer deux pouvoirs essentiels qu'exerce le Parlement européen, à savoir le pouvoir de compétence politique sur la Commission et le pouvoir de consultation sur les actes du Conseil.

Nous nous limiterons ici au pouvoir de consultation, sur lequel une divergence de vues, sur le plan théorique, existait entre la commission de l'agriculture et la commission juridique. Pour la première, l'article 43

crée un régime d'exception pour les textes agricoles et, dès lors, tous les règlements ou directives pris sur la base de l'article 43 appelleraient l'avis du Parlement européen.

La commission juridique estimait au contraire que le Conseil a des compétences propres pour décider des mesures d'exécution à partir du moment où l'article 155 du traité précise que la Commission "exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit". La question se pose dès lors de savoir quelles sont ces compétences, et la commission juridique distingue à cet égard ce qu'elle appelle "les actes d'application directe du traité" et "les actes d'exécution".

Il ne fait aucun doute pour la commission juridique que les "actes d'application directe" requièrent la consultation du Parlement tandis que, toujours sur le plan juridique, la réponse doit être beaucoup plus nuancée s'il s'agit des "actes d'exécution", et ce en raison de la compétence générale confiée au Conseil par l'article 155.

Toutefois, la commission juridique a estimé que si les ministres réunis en Conseil devaient intervenir dans l'élaboration des mesures d'exécution, beaucoup d'éléments tendraient à indiquer que l'importance politique de ces mesures justifie un avis du Parlement.

(Cf. points 6, 7 et 8 du document de travail de M. Mauk cité plus haut.)

8. Ainsi, si la commission de l'agriculture et la commission juridique sont parties d'un point de vue différent sur le plan juridique, et à cet égard la commission de l'agriculture ne peut que se ranger à l'avis de la commission juridique, toutes deux sont, sur le plan pratique, arrivées, semble-t-il, à une conclusion analogue.

9. Il est peut-être bon de rappeler ici que la conception de la commission de l'agriculture a toujours été que "les actes d'exécution" devraient, en principe, être arrêtés par la seule Commission, dont la responsabilité se trouve engagée au plan politique devant le Parlement européen.

Si, au contraire, le Conseil se réserve d'arrêter ces actes d'exécution, il est à présumer que les éléments techniques qu'ils comportent peuvent engendrer des conséquences politiques. Dès lors, est-il nécessaire que ces actes d'exécution aient été au préalable soumis à l'avis du Parlement européen.

10. La proposition de règlement à l'examen tendrait à régler le problème de la consultation du Parlement, en ce sens que ce dernier, par un avis donné une fois pour toutes, se déclarerait d'accord pour que les mesures envisagées ici soient arrêtées dans chaque cas particulier par le seul Conseil sur proposition de la Commission.

11. La commission de l'agriculture se pose, dès lors, la question de savoir si le Parlement européen peut renoncer au droit de consultation qu'il tient du traité, ou tout au moins à un pouvoir qu'il a exercé jusqu'à présent sur la base de l'article 43, si l'on retient la thèse développée par la commission juridique au regard de la compétence générale attribuée au Conseil par l'article 155 en ce qui concerne les actes d'exécution.

12. A supposer que, pour des considérations pratiques, on puisse concevoir que le Parlement renonce à la consultation, encore faudrait-il que cette renonciation se fasse dans le cadre de critères très précis. Or, le texte de la proposition de règlement à l'examen paraît être rédigé dans des termes assez généraux, puisqu'il s'agit de modifications ou de suspensions des droits du tarif douanier commun, non seulement "en vue de respecter les engagements internationaux de la Communauté" mais encore dans le but "de parer à des difficultés sur le marché" ou encore de "faciliter l'approvisionnement de la Communauté".

13. Avant de se prononcer sur ces différents points, la commission de l'agriculture, saisie pour avis, demande à la commission des relations économiques extérieures, compétente au fond, de requérir l'avis de la commission juridique, puisque aussi bien cette dernière s'est à plusieurs reprises déjà penchée sur le problème de la consultation du Parlement européen.

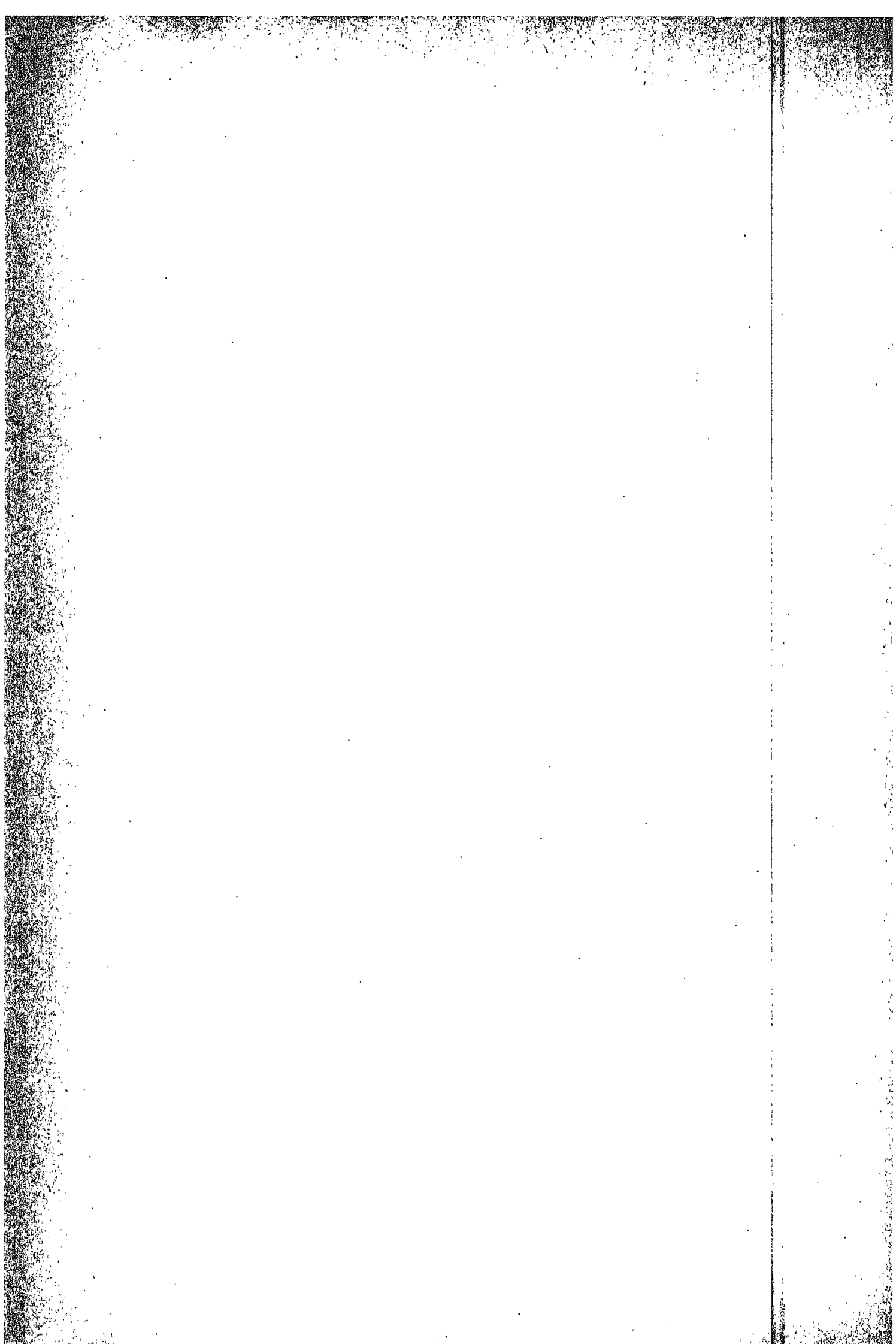
La commission de l'agriculture se réserve d'émettre un avis définitif lorsqu'elle aura eu connaissance de cet avis de la commission juridique.

II. AVIS DEFINITIF

Dans son avis intérimaire, la commission de l'agriculture avait émis un préjugé défavorable à la proposition de la Commission (cf. notamment le point 9, alinéa 2, ainsi que les points 11 et 12).

Elle s'était toutefois réservé d'émettre un avis définitif sur ce texte lorsqu'elle aurait eu connaissance de l'avis de la commission juridique.

Cet avis ayant été formulé, la commission de l'agriculture se prononce contre la proposition de la Commission et invite la commission des relations économiques extérieures, compétente au fond, à en tenir compte dans sa proposition de résolution.



AVIS DE LA COMMISSION JURIDIQUE

Rapporteur pour avis : M. Giuseppe ALESSI

Le 9 mai 1972, la commission juridique a nommé M. Alessi rapporteur pour avis.

Elle a examiné le projet d'avis au cours de ses réunions des 28 juin, 5 septembre et 29 septembre 1972 et l'a approuvé à l'unanimité lors de cette dernière réunion.

Etaiènt présents : MM. Brouwer, président; Alessi, rapporteur pour avis, Armengaud, Broeksz, D'Angelosante, Héger, Koch, Meister, Pintus, Radoux, Vredeling (suppléant M. Lautenschlager).

1. La Commission des Communautés européennes a transmis au Parlement européen, pour avis, une proposition concernant un règlement relatif à la procédure de modification et de suspension des droits de douane applicables aux produits agricoles soumis à organisation commune des marchés.

2. La question n'est pas nouvelle ; elle a déjà donné lieu à un débat dont il est question dans un document de travail élaboré par M. Mauk, et publié en annexe au rapport de M. Liogier (doc. 163/70 du 16 novembre 1970), ainsi qu'à un rapport de M. Jozeau-Marigné (doc. 115/58, paragraphe 18, alinéas 2 et 3) et à un rapport de M. Louis Briot (doc. 272/71).

3. Si l'exposé des motifs qui accompagne la proposition de la Commission est très détaillé et satisfaisant, il ne semble pas, en revanche, que le texte de la proposition traite le problème, si remarquablement analysé par ailleurs, dans tous ses aspects et lui apporte une solution cohérente.

4. Le problème est de savoir si la procédure de modification et de suspension des droits de douane applicables aux produits agricoles soumis à organisation commune des marchés doit être régie par les dispositions de l'article 28 du traité, des articles 111 ou 113, ou enfin de l'article 43.

A cet égard, il convient de signaler que les règles prévues aux articles 28, 43 et 111 (ou 113) diffèrent en particulier sur un point essentiel, à savoir les pouvoirs du Parlement européen.

Selon la procédure prévue à l'article 28 - lequel figure dans la section du traité consacrée à l'établissement du tarif douanier commun - toutes modifications ou suspensions autonomes des droits du tarif douanier commun sont décidées par le Conseil statuant à l'unanimité (sauf si ces modifications ou suspensions ne dépassent pas 20 % du taux de chaque droit, auquel cas le Conseil statue à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission.

Les articles 111 et 113 figurent dans la troisième partie du traité (La politique de la Communauté), au chapitre III, consacré à la "Politique commerciale", du titre II. L'article 111, paragraphe 1, prévoit qu'au cours de la période de transition, les Etats membres procèdent à la coordination de leurs relations commerciales avec les pays tiers et que le Conseil statue sur les propositions de la Commission relatives à la procédure à appliquer pour la mise en oeuvre d'une action commune, et à l'uniformisation de la politique commerciale ; le paragraphe 4 du même article 111 dispose que les Etats membres en consultation avec la Commission, prennent toutes mesures nécessaires tendant notamment à aménager les accords tarifaires en vigueur avec les pays tiers, afin que l'entrée en vigueur du tarif douanier commun ne soit pas retardée ; enfin, le paragraphe 3 de ce même article dispose que dans l'exercice des compétences dont il est question plus haut, le Conseil statue à l'unanimité au cours des deux premières étapes, et à la majorité qualifiée par la suite.

L'article 113 définit les compétences et fixe la procédure à appliquer après l'expiration de la période de transition. Le paragraphe 1 de cet article inclut les modifications tarifaires dans le champ des compétences du Conseil. Le paragraphe 4 dispose que le Conseil statue à la majorité qualifiée.

L'article 43 figure au titre II intitulé "L'agriculture", de la deuxième partie (Les fondements de la Communauté) du traité.

Le paragraphe 2 attribue au Conseil le pouvoir d'arrêter des règlements ou des directives concernant la politique agricole commune ; la procédure qu'il prévoit à cet effet est la suivante : Le Conseil,

- a) statue à l'unanimité durant les deux premières étapes et à la majorité qualifiée par la suite ;
- b) sur proposition de la Commission ;
- c) après consultation de l'Assemblée.

5. De la lecture de l'exposé des motifs de la Commission, il résulte que la procédure suivie en pratique, quand il s'agissait de modifier ou de suspendre les droits de douane applicables aux produits agricoles soumis à organisation commune des marchés, n'a pas été sans poser des problèmes puisque le Conseil a recouru tantôt à l'article 28, tantôt à l'article 111 (ou 113), tantôt encore à l'article 43 du traité, suivant que les décisions étaient censées relever de la politique commerciale ou de la politique agricole.

Toutefois, il semble que l'on ait recouru de plus en plus à la procédure prévue à l'article 43 qui, répétons-le, subordonne les décisions du Conseil à la consultation préalable du Parlement, et cela eu égard au fait que, d'une part, les mesures, fussent-elles entièrement ou essentiellement dictées par des motifs de politique commerciale, ne manquent pas en fin de compte de se répercuter sur la politique agricole, et d'autre part, le contenu de ces mesures est déterminé en fin de compte par des considérations de politique agricole.

Dans son exposé des motifs, la Commission reconnaît que, dans la majeure partie des cas, il est extrêmement difficile d'établir si la mesure à prendre s'inspire exclusivement ou essentiellement de considérations de politique agricole ou de considérations de politique commerciale, ajoutant que ce problème donne lieu à des discussions interminables.

6. Enfin, toujours dans son exposé des motifs, la Commission déclare souscrire aux principes suivants :

- a) l'établissement des organisations communes de marché tombe indiscutablement sous le coup de l'article 43 ;
- b) la définition du régime des échanges extérieurs fait partie intégrante de l'établissement des organisations communes de marché ;

c) l'institution des mécanismes de prélèvement ayant été combinée avec le maintien total ou partiel des droits, elle fait à son tour partie intégrante du régime des échanges extérieurs, qui rentrent donc dans le cadre de l'établissement des organisations communes de marché.

7. Ces derniers temps, le Conseil a combiné la procédure prévue à l'article 111 (ou 113) du traité avec celle prévue à l'article 43, en ce sens qu'il a appliqué les dispositions de l'article 111 (ou 113) tout en respectant la condition de la consultation préalable du Parlement.

8. D'autre part, cette consultation, outre pour des raisons qui relèvent du secteur particulier en cause (produits agricoles soumis à des organisations communes de marché), est rendue obligatoire - comme l'a fort justement fait observer le président de la commission des finances et des budgets, M. Spénale - par le traité du 22 avril 1970 auquel est jointe une résolution du Conseil selon laquelle, dans la mesure où est envisagée l'adoption de mesures susceptibles d'avoir des incidences sur le budget, la Commission devra joindre aux propositions que le Conseil transmettra à l'Assemblée les estimations relatives à l'incidence financière de ces mesures.

9. On pourrait dans ces conditions considérer le problème résolu si la Commission ne laissait entendre que la consultation du Parlement est la cause d'un retard préjudiciable, fatal en certains cas, dans l'adoption des mesures ayant un caractère d'urgence, alors que dans certains cas cette consultation peut paraître tout à fait superflue, pour ne pas dire illégitime et, en tout cas, non obligatoire.

La Commission fait état à cet égard de certains "cas limites" qui se présentent à l'analyse comme des "cas de politique commerciale pure" (tels les cas dans lesquels les droits de douane sont suspendus pour des périodes limitées où il n'y a pas de production communautaire de la marchandise en cause et où cette marchandise ne concurrence pas d'autres produits agricoles qui font l'objet d'une organisation commune) et les "cas où les décisions de suspension ou de modification des droits de douane ont pour but de répondre aux engagements internationaux de la Communauté ou représentent une action unilatérale déterminée dans une large mesure par des considérations de politique commerciale".

10. Ce dernier point - la prédominance de considérations de politique commerciale - suscite les réserves du rapporteur pour les motifs déjà invoqués à plusieurs reprises dans l'exposé de la Commission, à savoir la complexité que présentent ces situations qui entraînent des "discussions sans issue".

On peut donc convenir de la nécessité de prévoir une procédure simplifiée, à la condition toutefois que ce soit l'exception qui confirme la règle et que cette procédure précise et délimite les "cas exceptionnels" dans lesquels il pourrait y être fait recours.

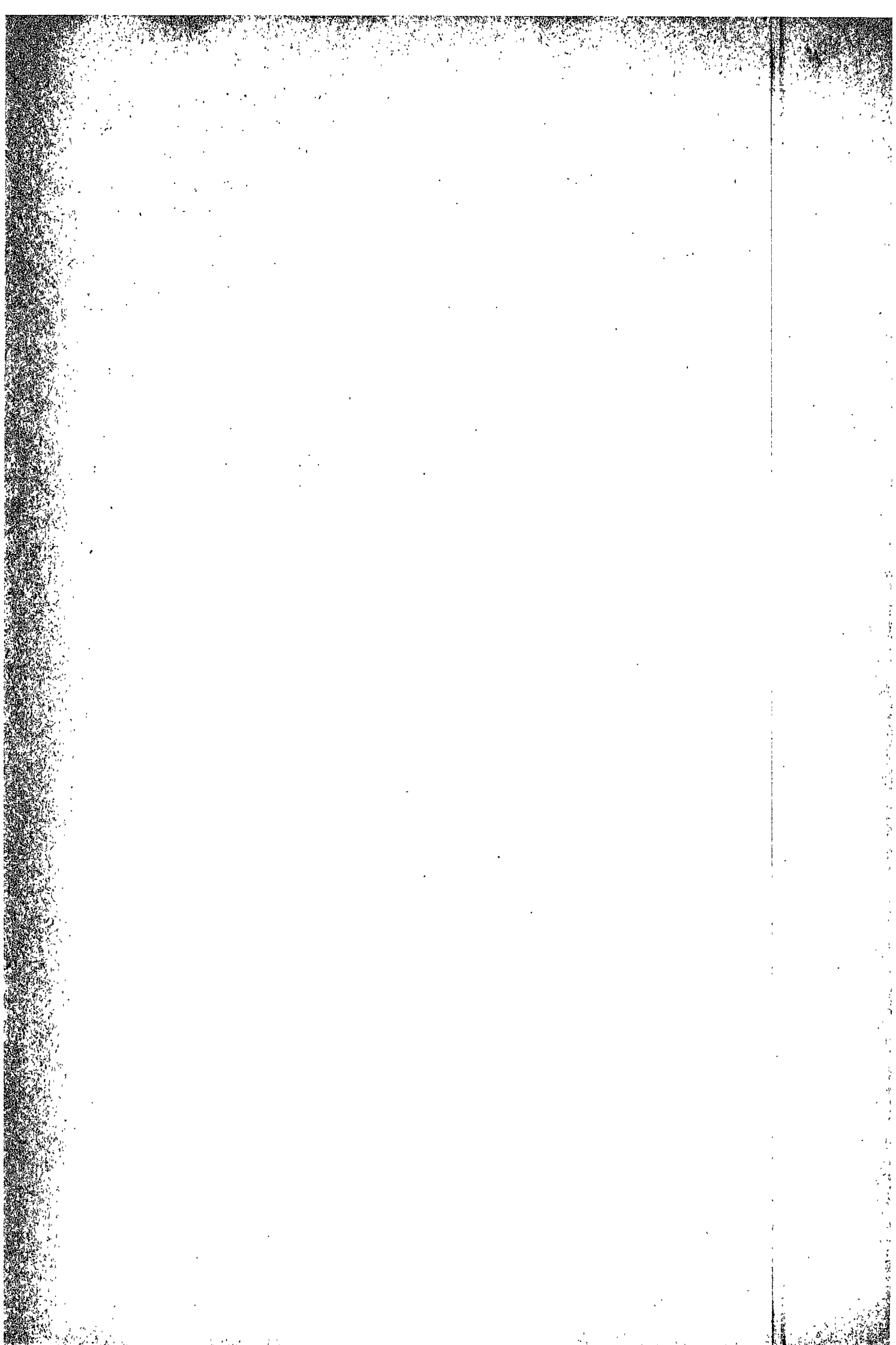
Ces derniers pourraient être les cas dont il a été question précédemment et qu'il faudrait clairement délimiter.

11. Il ne semble donc pas à votre commission que l'on puisse adopter la proposition dans les termes où elle a été formulée, en raison des interprétations extensives et équivoques auxquelles ils pourraient conduire.

12. Quant à la détermination de cette "procédure simplifiée", il ne semble pas que l'on puisse purement et simplement décider la suppression de la consultation préalable du Parlement, mais qu'il faudrait plutôt en l'occurrence accélérer cette procédure afin que l'avis soit donné dans les délais les plus brefs. Cependant, c'est au Parlement qu'il incombe de fixer une procédure accélérée, car il est difficile d'imaginer qu'un organe extérieur puisse lui imposer la conduite à suivre.

13. L'avis de la commission juridique peut donc se résumer comme suit :

- a) le Parlement européen ne peut en aucun cas renoncer à son droit d'être consulté dans les cas prévus par le traité;
- b) en cas d'urgence, dûment motivé, le Parlement européen pourrait suivre une procédure accélérée; cette procédure sera toutefois fixée par le Parlement même.



Bruxelles, le 10 octobre 1972

Monsieur Walter BEHRENDT
Président du Parlement européen
Centre européen du Kirchberg

L U X E M B O U R G

Monsieur le Président,

Le 29 septembre dernier, la commission juridique a discuté pour la troisième fois du projet d'avis de M. Alessi (PE 30.305/rév.) sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil concernant un règlement relatif à la procédure de modification et de suspension des droits de douane applicables aux produits agricoles soumis à organisation commune des marchés (doc. 272/71). A cette réunion assistait M. Vredeling, rapporteur de ce problème, au nom de la commission des relations économiques extérieures, compétente au fond.

La proposition de règlement susdite tend à donner au Conseil le pouvoir de modifier ou de suspendre, sur proposition de la Commission, mais sans consultation du Parlement, le tarif douanier commun pour les produits figurant à l'annexe II du traité CEE, soumis à organisation commune des marchés, afin de permettre une procédure de consultation accélérée. La Commission invoque à titre d'argument de fait que la consultation du Parlement retarde la mise en place de mesures nécessaires et urgentes, ce qui pourrait causer des dommages irréparables.

Dans ses travaux préparatoires, la Commission a néanmoins été amenée à se demander s'il fallait fonder les modifications ou les suspensions du tarif douanier communautaire pour ces produits sur l'article 43, ou bien sur l'article 113 du traité instituant la C.E.E. Cette question revêt de l'importance parce que les dispositions des articles 43 et 113 diffèrent sur un point essentiel : l'article 43 prescrit la consultation du Parlement, condition que ne prévoit pas l'article 113.

La Commission a estimé que la double référence aux articles 43 et 113 devait être cumulative. En d'autres termes, un règlement fondé sur ces deux articles doit donc être arrêté par le Conseil sur proposition de la Commission, et, en vertu de l'article 43, après consultation du Parlement.

Mais, en même temps, la Commission est d'avis qu'une décision adoptée selon une procédure déterminée prévue au traité peut stipuler que des mesures d'exécution, dont l'objet et l'étendue doivent être bien précisées, pourront être arrêtées selon des mesures simplifiées. D'après l'exposé des motifs, il s'agit là de la principale considération juridique qui a abouti à la présentation de la proposition dont s'agit.

Le Parlement européen est appelé maintenant à déclarer s'il peut accepter la procédure accélérée, telle qu'elle est proposée par la Commission. Dans l'affirmative, cela signifierait qu'à l'avenir le Parlement ne serait plus consulté sur les modifications ou suspensions du tarif douanier commun, lorsque des engagements internationaux sont en cause, ou lorsque ces mesures sont fondées sur des considérations de politique commerciale.

Dans son projet d'avis, le rapporteur pour avis, M. Alessi, soutient qu'il ne faut pas porter atteinte au principe de la consultation du Parlement européen. D'autre part, il manifeste de la compréhension pour les considérations d'ordre pratique de la Commission. Aussi bien il se déclare disposé à aller en partie dans le sens de la proposition, en présentant une solution intermédiaire qui revient en substance à ceci : si, un mois après la présentation de la proposition de la Commission, le Parlement n'a pas formulé d'observation, il est censé n'avoir aucune objection à faire et approuver la proposition.

La commission juridique a examiné en grand détail le projet d'avis de M. Alessi. Elle estime comme lui que le Parlement ne doit pas renoncer à son droit de consultation, même dans la présente matière.

Quant à la proposition précitée de M. Alessi, il convient de remarquer que la commission juridique peut l'approuver quant au fond, mais qu'elle croit devoir formuler des objections de forme. Sa principale objection se fonde sur le fait que la proposition de M. Alessi est susceptible d'avoir des incidences sur le fonctionnement interne du Parlement. La commission juridique estime qu'il ne lui appartient pas d'inclure dans un avis à l'exécutif une proposition qui pourrait modifier, en l'espèce, la procédure normale suivie au Parlement européen. Elle est d'avis que le règlement et les usages du Parlement, en ce cas, doivent faire l'objet d'un examen spécial.

En vertu de ces considérations, la commission juridique est parvenue aux conclusions suivantes :

1. La proposition de M. Alessi sera supprimée du projet d'avis et la commission juridique, tout en maintenant les mêmes arguments, n'approuvera pas la proposition de la Commission ;
2. Afin d'aller dans le sens de la proposition de la Commission, elle a chargé son président d'adresser au Bureau une lettre demandant que soient étudiées les voies et moyens d'accélérer la procédure de consultation du Parlement, lorsque cela paraît souhaitable ou nécessaire. Sur cela, l'avis de la commission juridique pourrait être sollicité.

En vous adressant cette lettre, je pense m'être acquitté de la tâche dont il est question au point 2.

Permettez-moi de vous rappeler, si ce n'est pas superflu, que la commission juridique examine en ce moment votre proposition tendant à simplifier, pour des matières purement techniques, la procédure de consultation du Parlement européen. Il échet de remarquer une fois encore que la proposition à l'examen a pour but d'accélérer la procédure de consultation pour des questions susceptibles de présenter aussi une importance politique. Peut-être pourrait-on reconnaître en même temps dans quelle mesure ces deux sujets présentent une connexité.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération:

(s) T. BROUWER

ANNEXE II

Luxembourg, le 23 décembre 1971

Monsieur le Président
du Conseil des
Communautés européennes
170, rue de la Loi
1040 - BRUXELLES

Excellence,

Comme suite aux débats qui ont eu lieu au Parlement européen à la séance plénière du 17 décembre 1971 ainsi qu'aux discussions de la commission des relations économiques extérieures, j'estime devoir élever, en ma qualité de Président du Parlement européen, une protestation officielle contre l'attitude du Conseil regardant la consultation du Parlement européen sur certaines propositions formelles de règlement, récemment présentées à lui par la Commission des Communautés européennes.

Il s'agit en l'occurrence des propositions suivantes :

1. a) Proposition de la Commission au Conseil concernant un règlement relatif au financement communautaire des dépenses résultant de l'exécution des conventions d'aide alimentaire de 1967 et 1971.
COM(71) 711 final du 30.7.71,
sur laquelle le Parlement a été consulté par lettre du 8 décembre 1971 (c'est-à-dire six mois après la présentation officielle de la proposition au Conseil).
- b) Proposition de modifications à la proposition d'un règlement (CEE) du Conseil relatif au financement communautaire des dépenses résultant de l'exécution des conventions d'aide alimentaire de 1967 et 1971.
COM(71) 1259 final du 9.11.71.

La lettre par laquelle le Parlement était consulté sur ces deux propositions de règlement était accompagnée d'une carte indiquant que la réserve de ces deux documents était épuisée, si bien que le Parlement était dans l'impossibilité matérielle de se prononcer à leur sujet. Le Parlement avait d'ailleurs été informé par la Commission des Communautés européennes de la présentation d'une deuxième proposition de modifications; proposition qui n'était pas jointe, non plus, à la lettre de consultation du Conseil du 8.12.71.

2. a) Proposition de la Commission au Conseil concernant un règlement relatif à la fourniture de produits laitiers au titre de l'aide alimentaire.
COM(71) 1152 final du 15.10.71.
- b) Proposition d'un règlement (CEE) du Conseil portant suspension temporaire des droits autonomes du tarif douanier commun sur un certain nombre de produits.
COM(71) 1239 final du 19.11.71.

Ces deux propositions de règlement ont pour base juridique l'article 43 du traité instituant la C.E.E. Or, dans leur préambule figure la formule habituelle "vu l'avis du Parlement européen", bien que le Parlement n'ait nullement été consulté par le Conseil.

Aux termes de déclarations faites en séance plénière au nom de la commission des relations économiques extérieures et confirmées par M. Mansholt, vice-président de la Commission des Communautés européennes, la décision de ne pas consulter le Parlement aurait été prise, pour la première proposition citée, par les fonctionnaires qui assistent le Conseil et, pour la deuxième, par un groupe d'experts.

Cependant, de telles décisions, dont les conséquences institutionnelles, dans la procédure législative, sont décisives, ne peuvent pas être prises par des groupes de travail de fonctionnaires ou d'experts.

Le Parlement ayant protesté violemment contre cette façon de procéder, je demande au Conseil de vouloir définir son point de vue sur cette affaire, à laquelle, personnellement, j'attache la plus grande importance eu égard à l'évolution des relations entre nos deux institutions.

Veillez agréer, Excellence, l'assurance de ma haute considération.

(s) Walter BEHRENDT

ANNEXE III

Bruxelles, le 24 juillet 1972

Monsieur Walter BEHRENDT
Président du Parlement européen

L U X E M B O U R G

Monsieur le Président,

Le Conseil a bien reçu votre lettre en date du 23 décembre 1971 relative à la consultation de votre Institution sur certaines propositions de la Commission.

Pour ce qui est de la proposition concernant le règlement relatif au financement communautaire des dépenses résultant de l'exécution des conventions d'aide alimentaire (67-71), il est apparu rapidement à la Commission que, compte tenu de certaines évolutions du marché, sa proposition devait être complétée. Elle en a informé le Conseil avant que celui-ci n'ait pris la décision de consulter l'Assemblée. Aussi, le Conseil a-t-il estimé préférable de consulter l'Assemblée en une seule fois tant sur la proposition originale que sur la proposition de modification. Le Conseil a reçu cette dernière proposition le 9 novembre et a engagé la procédure interne aboutissant à la décision de consulter l'Assemblée dont il vous a été fait part par lettre en date du 8 décembre 1971.

En ce qui concerne la transmission des documents concernant ce règlement, le Conseil regrette qu'en raison de difficultés matérielles il ne lui a pas été possible de vous les adresser sans retard.

Le Conseil a décidé, le 24 janvier 1972, la consultation de l'Assemblée sur la proposition de la Commission concernant un règlement relatif à la fourniture de produits laitiers au titre de l'aide alimentaire.

Enfin, en ce qui concerne la suspension temporaire des droits autonomes du tarif douanier commun sur un certain nombre de produits, le Conseil, lors de sa session du 20 décembre, a arrêté un règlement sur la base de l'article 28 du traité CEE.

En ce qui concerne la question soulevée dans la dernière partie de votre lettre, je peux vous assurer que les décisions relatives à la consultation de l'Assemblée sont toujours prises par le Conseil.

Par ailleurs, le Conseil, lors de sa 197ème session, s'est réservé d'examiner le problème de droit soulevé par votre lettre.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

(s) Th. E. WESTERTERP

