ARRÊT DE LA COUR
7 décembre 1995 *

Dans l'affaire C-41/95,

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. Jean-Paul Jacqué, directeur du service juridique, Félix van Craeyenest et Yves Cretien, conseillers au service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Bruno Eynard, directeur de la direction des affaires juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad Adenauer,

partie requérante,

contre

Parlement européen, représenté par M. Gregorio Garzón Clariana, jurisconsulte, assisté de MM. Christian Pennera, chef de division au service juridique, et Peter Dyrberg, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès du secrétariat général du Parlement européen, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet un recours tendant à l'annulation de l'acte du président du Parlement européen, du 15 décembre 1994, constatant l'arrêt définitif du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 1995 (JO L 369, p. 1),

* Langue de procédure: le français.

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, C. N. Kakouris et G. Hirsch, présidents de chambre, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn (rapporteur), C. Gulmann, P. Jann, H. Ragnemalm, L. Sevón et M. Wathelet, juges,

avocat général: M. A. La Pergola,
greffier: M[me] D. Louterman-Hubeau, administrateur principal,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 3 octobre 1995,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 14 novembre 1995,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 17 février 1995, le Conseil de l'Union européenne a demandé, en application des articles 173 du traité CE et 146 du traité CEEA, l'annulation de l'acte du président du Parlement européen, du 15 décembre 1994, constatant l'arrêt définitif du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 1995 (JO L 369, p. 1).

2 Lors de sa première lecture du projet de budget 1995, les 25 et 27 octobre 1994, le Parlement a adopté 131 « amendements » portant sur des crédits de la sous-section B1 (FEOGA « garantie ») et de la ligne B7-800 (accords internationaux en matière de pêche), concernant des dépenses dites « dépenses obligatoires » par le projet de budget.

3 Pour chacune des lignes concernées de la sous-section B1, le Parlement a ajouté, sous l'intitulé « commentaire », la phrase suivante: « L'autorité budgétaire considère que les règlements de base laissent à la Commission une marge discrétionnaire dans la gestion de cette action. L'exécution de cette mesure doit se faire dans le respect de l'article 5, paragraphe 2, du règlement financier. » Cette déclaration est suivie d'une « justification », libellée comme suit: « Le Parlement estime que les règlements à la base de cette action laissent à la Commission la flexibilité de gérer cette action à l'intérieur des crédits inscrits par l'autorité budgétaire. »

4 Pour la ligne B7-800, le Parlement a inséré, sous l'intitulé « commentaire », l'alinéa suivant: « Un crédit d'un million d'écus est également destiné à couvrir les dépenses afférentes à un accord de pêche que la Communauté négociera avec la Russie, concernant le financement des activités traditionnelles de pêche au hareng. »

5 Lors de sa seconde lecture du projet de budget, le 16 novembre 1994, le Conseil a rejeté les « amendements » proposés par le Parlement au motif que ceux-ci constituaient en fait des « propositions de modifications » relatives à des dépenses obligatoires. Par lettre du 2 décembre 1994, le président du Conseil a rappelé au président du Parlement la position constante de son institution, selon laquelle les dépenses couvertes par la ligne directrice agricole sont des dépenses obligatoires.

6 Lors de sa seconde lecture du projet du budget 1995, les 13 et 15 décembre 1994, le Parlement a déclaré maintenir tous les « amendements » considérés par le Conseil comme des « propositions de modifications ».

7 Le 13 décembre 1994, le président du Conseil a déclaré devant le Parlement que son institution ne pouvait accepter le changement opéré par le Parlement dans la classification des dépenses, étant donné que la très grande majorité des dépenses relevant des lignes budgétaires concernées avaient été classées en dépenses obligatoires dans le cadre de la déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, du 30 juin 1982, relative à différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire (JO C 194, p. 1, ci-après la « déclaration de 1982 »), et que, dans le cadre des négociations pour l'accord interinstitutionnel, du 29 octobre 1993, sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire (JO C 331, p. 1, ci-après l'« accord de 1993 »), le classement de ces dépenses était resté inchangé.

8 Le 15 décembre 1994, le président du Parlement a constaté l'arrêt définitif du budget 1995.

9 A cette occasion, le président du Conseil a déclaré devant le Parlement: « ... La position du Conseil en la matière a été exposée au Parlement par lettre du 2 décembre 1994 du président en exercice du Conseil et par moi-même dans ma déclaration du 13 décembre 1994. Je me vois dès lors dans l'obligation d'indiquer que le Conseil se réserve tous les droits en la matière. Dans le même temps, je voudrais faire observer que le Conseil donne son accord sur le nouveau taux de dépenses non obligatoires sur la base de la position qu'il a définie. »

10 Le président du Parlement a fait ensuite la déclaration suivante: « Je constate qu'en dépit des divergences de vues sur certains points, un accord, au sens de l'article 203 du Traité CE, a été obtenu avec le Conseil sur un nouveau taux maximum d'augmentation. La procédure budgétaire peut ainsi être close avec succès. »

11 Dans le présent recours, le Conseil formule deux griefs à l'encontre du Parlement.

12 Premièrement, ce dernier aurait violé l'article 203, paragraphes 4, deuxième alinéa, 5 et 6, du traité CE en statuant par voie d'« amendements » sur des lignes du projet de budget établi par le Conseil qui concernent des dépenses classées en dépenses obligatoires, pour lesquelles, selon le même article, il est seulement admis à agir par voie de « propositions de modifications ».

13 Deuxièmement, le Conseil reproche au Parlement d'avoir violé le devoir de coopération loyale entre institutions en procédant, de manière unilatérale et arbitraire, à une reclassification de dépenses obligatoires et non obligatoires, qui contrevient aux engagements pris dans le cadre de la déclaration de 1982 et de l'accord de 1993.

14 Pour sa défense, le Parlement fait valoir que les dépenses obligatoires sont celles qui figurent dans le projet de budget du Conseil et sur lesquelles, en première lecture, le Parlement peut proposer des modifications, tandis que les dépenses non obligatoires font l'objet d'amendements parlementaires. Selon l'institution défenderesse, quand le Conseil, en seconde lecture, est confronté à des altérations du projet de budget, qualifiées par le Parlement d'« amendements » alors que lui-même considère les lignes en cause comme afférentes à des dépenses obligatoires, il requalifie ces « amendements » de « modifications » et généralement les écarte. Si, en seconde lecture, le Parlement maintient toutefois ses « amendements », il qualifie définitivement la ligne concernée de dépense non obligatoire.

15 Le Parlement estime en outre que c'est dans le respect total de l'accord de 1993 qu'il a examiné le budget général et qu'à aucun moment il n'a mis en cause ni enfreint, sous aucune forme, les engagements pris. Quant à la déclaration de 1982, quoique toujours en vigueur, elle serait largement dépassée, étant donné que la plupart des lignes budgétaires existant aujourd'hui ne correspondraient plus à celles de 1982 et que l'accord de 1993 aurait modifié la procédure de collaboration interinstitutionnelle.

16 A titre liminaire, il convient d'examiner les dispositions de l'article 203 du traité concernées par le présent litige.

17 L'article 203, paragraphe 9, concerne la procédure applicable à la fixation des dépenses dites non obligatoires, c'est-à-dire des dépenses autres que celles qui découlent obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci.

18 Il ressort des dispositions de l'article 203, paragraphe 4, deuxième alinéa, paragraphe 5, sous a), et paragraphe 6, que, pour les dépenses non obligatoires, le Parlement a le droit d'amender le budget, que le Conseil peut ensuite modifier chacun des amendements ainsi adoptés, mais que le Parlement peut, lors de sa seconde lecture du projet de budget tel que modifié par le Conseil, amender ou rejeter les modifications apportées à ses amendements par le Conseil.

19 En revanche, pour les dépenses obligatoires, si le Parlement peut, lors de la première lecture, présenter des propositions de modifications au budget, tel qu'il a été établi par le Conseil, il n'est pas habilité, en seconde lecture, à remettre en cause la suite qui leur a été réservée par le Conseil.

20 Par ailleurs, l'article 203, paragraphe 9, prévoit une limite à l'augmentation des dépenses non obligatoires par rapport aux dépenses de même nature figurant au budget de l'exercice précédent. Cette limite est déterminée par un « taux maximal d'augmentation » que les institutions de la Communauté sont, en vertu de l'article 203, paragraphe 9, troisième alinéa, tenues de respecter au cours de la procédure budgétaire.

21 Aux termes du paragraphe 9, deuxième alinéa, ce taux maximal d'augmentation est annuellement fixé par la Commission sur la base de trois données objectives:

l'évolution du produit national brut en volume dans la Communauté, la variation moyenne des budgets nationaux et l'évolution du coût de la vie au cours du dernier exercice.

22 Lorsque, au cours de la procédure budgétaire, le Parlement, le Conseil ou la Commission estime que les activités de la Communauté exigent un dépassement de ce taux, un nouveau taux peut être établi, en vertu du paragraphe 9, cinquième alinéa, par accord entre le Conseil et le Parlement.

23 Ainsi que la Cour l'a déjà relevé, si le traité prévoit la fixation du taux maximal par la Commission sur la base d'éléments objectifs, aucun critère n'a été prévu pour la modification de ce taux. Il suffit, d'après l'article 203, paragraphe 9, cinquième alinéa, que le Conseil et le Parlement se mettent d'accord. Étant donné l'importance d'un tel accord, qui donne aux deux institutions, agissant de concert, la liberté d'augmenter les crédits pour dépenses non obligatoires au-delà du taux constaté par la Commission, cet accord ne peut pas être réputé exister à partir de la volonté présumée de l'une ou de l'autre institution (arrêt du 3 juillet 1986, Conseil/Parlement, 34/86, Rec. p. 2155, point 34).

24 En l'occurrence, il est constant que le montant des crédits inscrits au budget pour l'exercice 1995, tel qu'arrêté par le président du Parlement en vertu de l'article 203, paragraphe 7, pour l'ensemble des dépenses autres que celles découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci, dépasse le taux maximal d'augmentation par rapport aux dépenses de même nature de l'exercice de 1994, au sens de l'article 203, paragraphe 9, premier alinéa.

25 Il s'ensuit que, en vertu de cette dernière disposition, le budget pour l'exercice 1995 ne pouvait être arrêté par le président du Parlement qu'à la condition qu'un nouveau taux d'augmentation soit fixé par accord entre le Conseil et le Parlement.

26 Or, un accord sur le taux d'augmentation ne peut exister que si le Parlement et le Conseil se sont entendus sur le montant global des dépenses qui doivent être qualifiées de non obligatoires. C'est, en effet, ce montant qui en constitue l'assiette.

27 A cet égard, le Parlement fait valoir en premier lieu qu'il résulte des faits qui se sont déroulés lors de la séance plénière du 15 décembre 1994 et qui sont rapportés tant au procès-verbal de cette séance qu'au compte rendu in extenso des débats que le président du Conseil en exercice non seulement a donné en public devant le Parlement son accord verbal sur le nouveau taux, permettant ainsi au président du Parlement de constater l'arrêt définitif du budget, mais aussi, durant toute la période qui s'est achevée par la signature présidentielle, s'est comporté, aux yeux de tous les observateurs, comme étant parfaitement d'accord avec le président du Parlement.

28 Cet argument ne saurait être accueilli.

29 Tout d'abord, dans sa lettre du 2 décembre 1994, le président du Conseil a rappelé au président du Parlement la position de son institution, selon laquelle les dépenses couvertes par la ligne directrice agricole devaient, conformément à la déclaration de 1982 et à l'accord de 1993, être considérées comme des dépenses obligatoires.

30 Ensuite, le 13 décembre 1994, le président du Conseil a déclaré devant le Parlement que son institution ne pouvait accepter que la classification des dépenses concernées en dépenses obligatoires soit modifiée, étant donné que, dans le cadre de l'accord de 1993, il avait été convenu que l'ensemble des dépenses des rubriques 2 et 3 seraient dorénavant classées comme non obligatoires, étant entendu que le

classement de toutes autres dépenses, y compris celles de la rubrique 1 dont il est question dans la présente affaire, devait rester inchangé.

31 Enfin, dans la déclaration qu'il a faite avant la signature du budget par le président du Parlement, laquelle avait pour effet de l'arrêter définitivement, le président du Conseil en exercice a indiqué que son institution se réservait tous les droits en la matière et s'est référé à la lettre du 2 décembre 1994, ainsi qu'à la déclaration du 13 décembre 1994.

32 Il en résulte que le Conseil n'a pas donné son accord sur le nouveau taux d'augmentation des dépenses non obligatoires telles qu'elles avaient été classifiées par le Parlement.

33 En second lieu, le Parlement soutient que, puisque, dans le cas visé à l'article 203, paragraphe 9, cinquième alinéa, du traité, la légalité de l'acte présidentiel constatant l'arrêt définitif du budget dépend de l'attitude du Conseil, cette institution a non seulement le pouvoir, mais aussi le devoir d'intervenir si la moindre ambiguïté quant à l'existence de son accord subsiste. Contrairement à ce qu'affirme le Conseil, l'attitude qu'a adoptée son président au moment de l'arrêt définitif du budget ne pourrait être considérée comme simplement dictée par les règles de la courtoisie diplomatique.

34 Cette argumentation doit également être rejetée. Aux termes de l'article 203, paragraphe 10, du traité, chaque institution exerce les pouvoirs qui lui sont dévolus en matière budgétaire dans le respect des dispositions du traité. Dès lors que le Conseil n'a pas donné son accord sur le nouveau taux d'augmentation des dépenses non obligatoires telles qu'elles ont été qualifiées par le Parlement, celui-ci ne saurait prétendre que le président du Conseil, en adoptant vis-à-vis du Parlement un comportement conforme aux règles de la courtoisie après avoir fait la déclaration

mentionnée ci-dessus au point 31, a modifié la position du Conseil telle qu'elle a été exprimée dans la lettre du 2 décembre 1994 et dans la déclaration du 13 décembre 1994.

35 Enfin, le Parlement fait valoir que, au lieu de saisir la Cour à la fin du délai prévu à l'article 173, cinquième alinéa, du traité, le Conseil aurait dû signaler, dès la réception de l'acte du président constatant l'arrêt définitif du budget 1995, le vice dont celui-ci était entaché.

36 A cet égard, il suffit de constater que, s'agissant du délai pour saisir la Cour, l'article 173, cinquième alinéa, exige seulement que les recours prévus à cet article soient formés dans un délai de deux mois à compter, suivant le cas, de la publication de l'acte, de sa notification au requérant, ou, à défaut, du jour où celui-ci en a eu connaissance.

37 Au vu de ce qui précède, il y a lieu de constater que l'acte du président du Parlement, du 15 décembre 1994, constatant l'arrêt définitif du budget 1995, est intervenu à un moment où, à défaut d'accord entre les deux institutions concernées sur l'assiette à retenir pour le nouveau taux maximal d'augmentation, la procédure budgétaire n'était pas encore terminée. Cet acte est, dès lors, entaché d'illégalité.

Sur les conséquences à tirer de l'illégalité constatée

38 Le Conseil demande en outre à la Cour d'invalider le budget tel qu'il a été arrêté par le Parlement le 15 décembre 1994.

39 Dès lors que l'acte du président du Parlement du 15 décembre 1994 est annulé, le Parlement estime que cette demande est irrecevable parce que superflue.

40 Il y a lieu d'observer que l'annulation de l'acte du président du Parlement du 15 décembre 1994 trouve son origine dans la circonstance que celui-ci a constaté, en application de l'article 203, paragraphe 7, que le budget était « définitivement » arrêté, alors que les deux institutions ne s'étaient pas accordées sur les chiffres concernant un nouveau taux maximal d'augmentation ni sur le montant global des dépenses non obligatoires qui en constitue l'assiette. Cet accord essentiel faisant défaut, le président du Parlement ne pouvait pas légalement constater que le budget était définitivement arrêté, de sorte que cette constatation doit être annulée.

41 L'annulation de l'acte du président du Parlement a pour effet de priver le budget 1995 de sa validité. Il n'y a donc pas lieu de statuer sur les conclusions du Conseil tendant à ce que la Cour déclare ce budget invalide.

42 Il appartient au Conseil et au Parlement d'adopter les mesures que comporte l'exécution du présent arrêt et de reprendre la procédure budgétaire au stade où le Parlement a, en seconde lecture, déclaré maintenir tous les amendements considérés par le Conseil comme des « propositions de modifications ».

Sur les effets du présent arrêt dans le temps

43 Il importe, toutefois, de relever que la constatation de l'invalidité du budget 1995 intervient à un moment où une partie importante de l'exercice 1995 s'est déjà écoulée.

44 Dans ces conditions, la nécessité de garantir la continuité du service public européen ainsi que d'importants motifs de sécurité juridique, comparables à ceux qui interviennent en cas d'annulation de certains règlements, justifient que la Cour exerce le pouvoir que lui confèrent expressément l'article 174, deuxième alinéa, du traité CE et l'article 147, deuxième alinéa, du traité CEEA en cas d'annulation d'un règlement et qu'elle indique les effets du budget 1995 qui doivent être considérés comme définitifs.

45 Eu égard aux circonstances particulières de l'espèce, il y a lieu de préserver les effets du budget 1995 tel que publié au *Journal officiel des Communautés européennes* jusqu'à la date à laquelle celui-ci sera définitivement arrêté.

Sur les dépens

46 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens. Le Parlement ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) L'acte du président du Parlement européen, du 15 décembre 1994, constatant l'arrêt définitif du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 1995, est annulé.

2) Les effets du budget 1995 tel que publié au *Journal officiel des Communautés européennes* sont préservés jusqu'à la date à laquelle celui-ci sera définitivement arrêté.

3) Le recours est rejeté pour le surplus.

4) Le Parlement est condamné aux dépens.

Rodríguez Iglesias Kakouris Hirsch

Schockweiler Moitinho de Almeida Kapteyn

Gulmann Jann Ragnemalm

Sevón Wathelet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 7 décembre 1995.

Le greffier Le président

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias