RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 377/87 *

I — Faits et procédure

1. *Cadre juridique*

a) Le calendrier de la procédure budgétaire

Les articles 203 du traité CEE et 177 du traité CEEA [1] prévoient que l'exercice budgétaire commence le 1er janvier et s'achève le 31 décembre et que la procédure budgétaire se déroule suivant les étapes et le calendrier suivants.

Première étape:

1er juillet-1er septembre: chacune des institutions de la Communauté dresse, avant le 1er juillet, un état prévisionnel de ses dépenses. La Commission groupe ces états dans un avant-projet de budget, qui comprend une prévision des recettes et une prévision des dépenses (article 203, paragraphe 2, alinéas 1 et 2). La Commission doit saisir le Conseil de l'avant-projet de budget au plus tard le 1er septembre de l'année qui précède l'exécution du budget (article 203, paragraphe 3, alinéa 1).

Deuxième étape:

1er septembre-5 octobre: le Conseil examine l'avant-projet de budget. Statuant à la majorité qualifiée, il établit le projet de budget et le transmet au Parlement européen (article 203, paragraphe 3, alinéas 2 et 3). Le Parlement doit être saisi du projet de budget au plus tard le 5 octobre de l'année qui précède l'exécution du budget (article 203, paragraphe 4, alinéa 1).

Troisième étape:

5 octobre-19 novembre: le Parlement examine le projet de budget et dispose d'un délai de quarante-cinq jours pour proposer des changements au Conseil (article 203, paragraphe 4, alinéas 2 et 3). Si dans le délai de quarante-cinq jours après communication du projet de budget, le Parlement n'a pas amendé le projet de budget ni proposé de modification à celui-ci, le budget est réputé définitivement arrêté (article 203, paragraphe 4, alinéa 3).

Quatrième étape:

20 novembre-4 décembre: si le Parlement européen a adopté des amendements ou proposé des modifications, le Conseil dispose d'un délai de quinze jours, après communication par le Parlement du projet de budget amendé ou assorti de propositions de modification, pour examiner ces propositions et amendements du Parlement. Si, dans ce délai, le Conseil n'a modifié aucun des amendements adoptés par le Parlement et si les propositions de modification présentées par celui-ci ont été acceptées, le budget est réputé définitivement arrêté (article 203, paragraphe 5, alinéa 3).

Si le Conseil a modifié un ou plusieurs des amendements adoptés par le Parlement ou si les propositions de modification présentées par celui-ci ont été rejetées ou modifiées, le

* Langue de procédure: le français.

1 — Pour des raisons de simplification, référence est faite ci-après au seul traité CEE.

projet de budget modifié est transmis de nouveau au Parlement (article 203, paragraphe 5, alinéa 4).

Cinquième étape:

5-19 décembre: le Parlement dispose d'un délai de quinze jours pour fixer les dépenses non obligatoires et arrêter le budget. Si, dans ce délai, le Parlement n'a pas statué, le budget est réputé définitivement arrêté (article 203, paragraphe 6).

Les contraintes de temps qu'impose le calendrier prévu par l'article 203 pour le déroulement de la procédure budgétaire ont amené la Commission à proposer, puis le Conseil et le Parlement à accepter, en 1976, un « calendrier pragmatique ». Ce calendrier est un accord entre ces trois institutions par lequel celles-ci ont fixé, tout en respectant la rigueur des dates prévues par l'article 203 du traité, un calendrier permettant de donner un délai d'examen plus long pour la première lecture du Parlement, de doubler les délais consacrés à chacune des deux secondes lectures et de neutraliser le mois de vacances traditionnel, le mois d'août.

b) Autres dispositions du traité

L'article 199 du traité prévoit que:

« Toutes les recettes et les dépenses de la Communauté, y compris celles qui se rapportent au Fonds social européen, doivent faire l'objet de prévisions pour chaque exercice budgétaire et être inscrites au budget.

Le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses. »

En ce qui concerne les recettes du budget, l'article 200, paragraphe 1, du traité précise que celles-ci « comprennent, sans préjudice d'autres recettes, les contributions financières des États membres » et ledit paragraphe fixe la clef de répartition selon laquelle ces contributions sont déterminées. Le paragraphe 3 dudit article prévoit que « les clefs de répartition peuvent être modifiées par le Conseil statuant à l'unanimité ».

L'article 201 du traité dispose que:

« La Commission étudiera dans quelles conditions les contributions financières des États membres prévues à l'article 200 pourraient être remplacées par des ressources propres, notamment par des recettes provenant du tarif douanier commun lorsque celui-ci aura été définitivement mis en place.

A cet effet, la Commission présentera des propositions au Conseil.

Le Conseil, statuant à l'unanimité, pourra, après avoir consulté le Parlement européen sur ces propositions, arrêter les dispositions dont il recommandera l'adoption par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. »

c) Les ressources propres

En application de l'article 201 du traité, le Conseil a introduit un système communautaire de ressources propres par décision du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressourses propres (JO L 94, p. 19) (ci-après « décision 1970 »). Elle prévoyait notamment trois types de ressources propres: les prélèvements et cotisations prévus dans le cadre de la politique agricole

commune; les droits du tarif douanier commun et les autres droits perçus sur les échanges avec les pays non membres; et les ressources provenant de la taxe à la valeur ajoutée et obtenues par l'application d'un taux qui ne peut dépasser 1 % d'une assiette déterminée d'une manière uniforme pour les États membres, selon des règles communautaires.

La décision 1970 a été remplacée à partir du 1er janvier 1986 par la décision du Conseil du 7 mai 1985, relative au système des ressources propres des Communautés (JO L 128, p. 15) (ci-après « décision 1985 »). Celle-ci prévoit notamment que les taux applicables à l'assiette uniforme de la TVA sont fixés dans le cadre de la procédure budgétaire compte tenu de toutes les autres recettes et que ces taux ne peuvent dépasser un maximum de 1,4 %.

Dans sa communication « Réussir l'Acte unique — Une nouvelle frontière pour l'Europe » [COM(87) 100 final] et son rapport au Conseil et au Parlement sur le financement du budget de la Communauté [COM(87) 101 final], respectivement du 15 et du 28 février 1987, la Commission a présenté un certain nombre d'idées et de suggestions en vue de la réforme du système de financement de la Communauté et d'une augmentation des ressources propres. Le 4 août 1987, la Commission a soumis au Conseil une « proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres des Communautés » [COM(87) 420 final, JO C 241, p. 3]. Celle-ci prévoyait l'introduction d'une ressource propre complémentaire fondée sur la différence entre le total des produits nationaux bruts (PNB) et le total des assiettes uniformes de la taxe sur la valeur ajoutée des États membres.

En grande partie, les propositions de la Commission ont été acceptées par le Conseil au sommet de Bruxelles, les 11 et 12 février 1988.

2. *Antécédents du litige*

Le litige trouve son origine dans le fait que le Conseil n'a pas saisi le Parlement européen d'un projet de budget pour l'exercice 1988 avant le 6 octobre 1987. La Commission a adopté, le 14 mai 1987, l'avant-projet de budget pour ledit exercice. Le 15 juin 1987, elle l'a transmis au Conseil [COM(87) 240], en signalant, notamment, que l'avant-projet de budget était fondé sur ses propositions formulées dans les documents COM(87) 100 et 101, susmentionnés, et nécessiterait une augmentation des ressources propres de la Communauté. En outre, la Commission a indiqué que, au cas où ses propositions relatives au financement futur du budget communautaire ne seraient pas adoptées, l'écart entre la limite de 1,4 % du taux TVA fixée dans la décision 1985 et l'ensemble des besoins du financement de la Communauté pour 1988 devait être comblé au moyen d'un accord intergouvernemental.

Le Parlement européen a notamment formulé des propositions et souligné l'intérêt de trouver une solution sur le financement futur de la Communauté dans ses résolutions du 23 octobre 1986, sur le financement futur de la Communauté (JO C 297, p. 103), du 7 avril 1987, sur la situation budgétaire en vue de la préparation du budget pour 1988 (JO C 125, p. 68), du 13 mai 1987, relative aux questions soulevées par la communication « Réussir l'Acte unique » (JO C 156, p. 52) et du 18 juin 1987, sur le prochain Conseil européen et le financement futur de la Communauté (JO C 190, p. 100). Suite à la réunion du Conseil européen à Bruxelles des

29 et 30 juin 1987, le Parlement a rappelé dans sa résolution du 8 juillet 1987 sur ladite réunion « qu'il ne saurait accepter aucune décision budgétaire qui ne couvrirait pas entièrement les besoins financiers réels pour 1987 et 1988 ».

Au cours des sessions tenues les 23 juillet, 17 et 18 septembre et 1er octobre 1987, le Conseil n'est pas parvenu à établir un projet de budget pour 1988. Le 6 octobre 1987, le président du Conseil a informé le président du Parlement européen du fait que le Conseil n'était pas parvenu à respecter la date limite du 5 octobre 1987, pour saisir le Parlement du projet de budget pour 1988. Par lettre du 7 octobre 1987, le président du Parlement européen a invité le Conseil, conformément à l'article 175 du traité CEE

« à établir sans délai un projet de budget pour l'exercice 1988 ».

En séance plénière du 15 octobre 1987, le Parlement adopta ensuite la résolution suivante:

« Le Parlement européen,

...

1) décide de présenter un recours en carence contre le Conseil devant la Cour de justice des Communautés, au cas où la mise en demeure qui lui a été adressée le 7 octobre dernier par le président du Parlement, en vertu de l'article 175, n'aurait pas eu de suite;

2) estime que la carence du Conseil va très au-delà de la non-présentation en temps utile du projet de budget 1988; entend dès lors demander à la Cour de justice de se prononcer sur la carence au fond du Conseil face aux obligations des traités, notamment en ce qui concerne l'adoption en temps utile des décisions nécessaires pour assurer le financement intégral des politiques communautaires;

3) charge son président de mettre en œuvre les procédures nécessaires pour donner suite à cette décision. »

A la suite du Conseil européen de Copenhague qui s'est tenu les 4 et 5 décembre 1987, et au cours duquel aucune décision n'a été prise en ce qui concerne le budget de 1988 ou son financement, l'impossibilité d'adopter un projet de budget a été officiellement confirmée lors de la session du Conseil du 9 décembre suivant.

Prenant acte de cette situation, le Parlement adopta le 16 décembre 1987 la résolution suivante:

« Le Parlement,

...

6) invite son président à introduire, conformément à la résolution du 15 octobre 1987, le recours en carence contre le Conseil concernant la non-présentation du projet de budget pour 1988; souligne que l'incapacité d'arrêter un projet de budget pour 1988 est directement imputable à la carence du Conseil, qui n'a pas pu prendre les décisions qui s'imposent pour assurer un financement approprié des politiques communautaires; entend attirer l'attention sur cette perspective plus large dans le cadre du recours en carence contre le Conseil, dont il saisira prochainement la Cour de justice. »

3. *Procédure*

La requête introductive a été enrégistrée au greffe de la Cour le 18 décembre 1987.

La procédure écrite a suivi son cours normal. Le Parlement a cependant renoncé à la réplique.

Par lettre du 22 décembre 1987, le Parlement a demandé que l'affaire soit traitée en priorité en application de l'article 55, paragraphe 1, alinéa 2, du règlement de procédure, vu l'absence d'un projet de budget pour l'exercice 1988. Le président de la Cour a acceuilli cette demande.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables; elle a cependant invité le Parlement à répondre à certaines questions lors de l'audience.

II — Conclusions des parties

Le *Parlement européen, partie requérante*, conclut, aux termes de sa requête, à ce qu'il plaise à la Cour:

1) condamner le Conseil de ministres de la Communauté pour ne pas avoir saisi le Parlement européen conformément à l'article 203 CEE, paragraphe 4, au plus tard le 5 octobre 1987, d'un projet de budget général des Communautés pour l'exercice 1988 qu'il aurait dû établir dans le respect des dispositions du traité CEE, notamment son article 199;

2) condamner le Conseil aux dépens.

Le *Conseil des Communautés européennes, partie défenderesse*, conclut, aux termes de sa défense, à ce qu'il plaise à la Cour:

1) rejeter le recours comme irrecevable;

2) subsidiairement, rejeter le recours comme non fondé;

3) condamner le requérant aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

Sur la recevabilité

Le *Parlement* observe que, conformément à l'article 175, alinéa 2, du traité, le Conseil a « été préalablement invité à agir » par lettre du 7 octobre 1987. Dans sa déclaration devant l'assemblée plénière du Parlement du 13 octobre, le président du Conseil l'aurait reconnu lui-même en constatant: « Le président du Parlement a ... sommé le Conseil, en vertu de l'article 175 du traité, d'établir le plus rapidement possible un budget ». Le Parlement remarque ensuite que le Conseil n'aurait pas pris position sur ladite invitation à agir. Il estime que son recours est par conséquent recevable.

Le *Conseil* reconnaît qu'il n'a pas pris position, au sens de l'article 175 du traité, à l'égard de l'invitation à agir. Il fait valoir que ce ne serait pas l'absence d'un projet de budget, mais l'absence du budget lui-même pour un exercice donné qui pourrait, dans certaines circonstances, justifier la constatation d'une carence. L'établissement par le

Conseil d'un projet de budget ne constituerait cependant pas un acte définitif, mais simplement une phase, et même pas la phase initiale, d'une procédure complexe. Il résulterait notamment de l'article 203, paragraphe 7, du traité, selon lequel « le président du Parlement européen constate que le budget est définitivement arrêté », que le budget demeure en préparation tant que la procédure budgétaire n'a pas été achevée. De ce point de vue, il serait significatif que le budget et la déclaration du président du Parlement sont publiés au Journal officiel, alors que le projet de budget ne l'est pas.

Par conséquent, le Conseil demande que le recours soit déclaré irrecevable au motif que l'absence d'établissement d'un projet de budget, au plus tard pour le 5 octobre 1987, ne constitue pas une « abstention de statuer » au sens de l'article 175 du traité.

Sur le fond

Le *Parlement* observe, en premier lieu, que le calendrier de la procédure budgétaire qui est prévu à l'article 203 devrait être considéré et interprété dans son ensemble. Il résulterait de la procédure d'adoption du budget, et notamment de l'article 203, paragraphe 4, qui prévoit que la première lecture parlementaire du budget commence le 5 octobre et expire impérativement quarante-cinq jours plus tard, que la date du 5 octobre constitue une date capitale; elle marquerait le point de départ d'une procédure qui permettrait aux Communautés de fonctionner normalement, sur la base d'un budget régulièrement arrêté, dès le début de l'exercice budgétaire concerné.

Le *Conseil* fait valoir que la date du 5 octobre, prévue par l'article 203, paragraphe 3, alinéa 1, ainsi que les autres dates prévues par l'article 203, représentent un calendrier indicatif. D'abord, une obligation absolue d'établir le projet de budget avant le 5 octobre de chaque année serait irréaliste; l'établissement d'un tel projet ne constituerait pas une routine administrative, mais un acte revêtant une signification hautement politique, influencé par la situation politique générale de la Communauté et ayant son propre impact sur celle-ci. Ensuite, lorsque l'article 203 prévoit un délai strict, il prévoit lui-même les conséquences juridiques du dépassement de ce délai (paragraphe 4, alinéa 3; paragraphe 5, alinéa 3; paragraphe 6). Enfin, en prévoyant le système des « douzièmes provisoires », le traité reconnaîtrait lui-même que le budget ne sera pas toujours définitivement arrêté au début de l'exercice budgétaire. D'ailleurs, le pouvoir du Parlement de rejeter le budget, ne serait pas compatible avec une interprétation de l'article 203 dans le sens que celui-ci impose un calendrier rigide dans les phases initiales de la procédure budgétaire; en effet, ce pouvoir du Parlement pourrait avoir pour effet que l'exercice budgétaire débute en l'absence d'un budget.

Le *Parlement* observe, en second lieu, que le Conseil aurait dû établir pour le 5 octobre un projet de budget qui satisfait aux principes posés par l'article 199 du traité et que le Conseil ne peut se prévaloir d'aucune justification pour ne pas l'avoir fait. A cet égard, le Parlement remarque que le projet de budget est un budget virtuel dès l'instant où il est transmis au Parlement, notamment parce que, selon l'article 203 du traité, le budget est réputé définitivement arrêté si le Parlement ne l'a pas amendé ni proposé de modification dans les quarante-cinq jours. Le Conseil serait obligé dès lors, conformément à l'article 199 du traité, d'établir un projet de budget comprenant toutes les dépenses et d'équilibrer ces dépenses par des recettes correspondantes. En outre, l'article 203, paragraphe 10, du traité prévoit que

« chaque institution exerce les pouvoirs qui lui sont dévolus par le présent article dans le respect des dispositions du traité ..., notamment en matière de ressources propres aux Communautés et d'équilibrer des recettes et des dépenses ». Or, de l'avis du Parlement, les difficultés pour l'exercice 1988 d'équilibrer les recettes et les dépenses n'auraient pas été insurmontables. Il estime que le Conseil avait plusieurs options. Premièrement, le Conseil aurait pu arrêter à temps les dispositions nécessaires pour accroître les ressources propres de la Communauté, conformément à l'article 201 du traité. Deuxièmement, le Conseil aurait pu obtenir, comme la Commission l'avait signalé dans son avant-projet de budget, un accord intergouvernemental. Troisièmement, le Conseil aurait pu recourir à des contributions nationales en appliquant l'article 200, paragraphe 3, du traité. De l'avis du Parlement, cet article resterait d'application, en coexistence avec le système des ressources propres de la Communauté. Enfin, le Parlement remarque que le Conseil aurait pu invoquer le principe de continuité, auquel la Cour aurait notamment fait référence dans son arrêt du 14 décembre 1971 (Commission/France, 7/71, Rec. p. 1003), et le devoir de coopération des États membres, en vertu de l'article 5 du traité.

Le *Conseil* fait valoir que le Parlement donne une interprétation erronée de l'article 199, alinéa 1, du traité; la question de savoir si le budget contient les prévisions de toutes les recettes et de toutes les dépenses, et si celles-ci sont équilibrées ne peut être examinée que par rapport à un projet de budget déjà établi.

A cet égard, le Conseil remarque, en premier lieu, que la Cour a déclaré, dans son arrêt du 3 juillet 1986 (Conseil/Parlement, 34/86, Rec. p. 2155), « qu'il n'appartient pas à la Cour, mais au Conseil et au Parlement, agissant de concert, de déterminer les exigences que posent, pour le budget des Communautés, des situations particulières telles que l'adhésion de nouveaux États membres ou la résorption du 'poids du passé' »; cette considération impliquerait qu'il appartient à l'autorité budgétaire, et à elle seule, de faire la distinction entre les dépenses nécessaires pour un exercice donné et celles qui peuvent être remises à plus tard. En second lieu, en essayant de qualifier de violation de l'article 199 le fait de ne pas avoir arrêté les dispositions nécessaires pour accroître les ressources propres, le Parlement n'aurait pas tenu compte de la séparation entre les compétences législatives et budgétaires. Dans le système institutionnel de la Communauté, il appartiendrait au législateur communautaire de prévoir les ressources et d'établir le fondement légal des dépenses, alors qu'il reviendrait à l'autorité budgétaire de déterminer, pour un exercice donné, le niveau et la repartition appropriés des dépenses en fonction des recettes disponibles.

Quant aux différents arguments invoqués par le Parlement pour soutenir que le Conseil aurait très bien pu établir un projet de budget couvrant toutes les recettes et dépenses de la Communauté pour l'année 1988, le Conseil a fait les observations suivantes. Son dilemme aurait été que, quelles que pourraient être les décisions à prendre sur les aspects particuliers de l'avant-projet de budget soumis par la Commission, il était clair que les dépenses « prévisibles » pour 1988 excéderaient les recettes disponibles selon la décision 1985, avec son taux maximal de 1,4 % des ressources propres provenant de la TVA. Un projet de budget établi dans cette limite de 1,4 % et assorti d'une déclaration d'intention d'établir un projet de budget supplémentaire en cours d'exercice 1988, dès l'entrée en vigueur d'une nouvelle décision

sur les ressources propres, aurait pu être rejeté par le Parlement au motif qu'une telle façon de procéder serait contraire au principe de l'annualité. Il n'aurait pas non plus été possible d'adopter une décision sur les ressources propres de façon synchronisée avec le calendrier pour l'arrêt définitif du budget 1988; en effet, la procédure prévue par l'article 201 prendrait plus de six mois. Or, la proposition de la Commission d'une nouvelle décision en matière de ressources propres a été transmise au Conseil le 4 août; ce serait seulement le 18 novembre 1987 que le Parlement européen a donné son avis, celui du Comité économique et social n'ayant été établi que le 27 janvier 1988. Un accord intergouvernemental sur une façon provisoire de financer les dépenses, tel qu'envisagé par la Commission, aurait été difficilement imaginable avant qu'un accord de principe n'ait été dégagé sur les différents éléments de la proposition de la Commission sur les ressources propres.

Enfin, le Conseil conteste qu'il aurait été possible de remédier à ces difficultés en faisant recours à l'article 200, paragraphe 3. Le système des contributions financières des États membres en vertu de cet article ne serait pas susceptible de s'appliquer parallèlement au système des ressources propres. De l'avis du Conseil, une coexistence de ces deux systèmes serait incompatible avec l'objet de l'article 201 du traité, qui n'est pas de fournir simplement une source supplémentaire de recettes. Une telle coexistence serait également incompatible avec le plafond TVA de 1,4 %, imposé par la décision 1985. Enfin, l'intention avouée des institutions de la Communauté de remplacer les contributions nationales complètement par des ressources propres irait à l'encontre de la coexistence des deux systèmes. Cette intention ressortirait clairement des décisions 1970 et 1985 relatives aux ressources propres qui prévoient que « le budget des Communautés est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres aux Communautés ». Il semblerait exclu de considérer que les contributions nationales prévues à l'article 200 du traité puissent relever de la catégorie des « autres recettes ».

A l'audience, le Conseil a précisé qu'il n'invoque cependant pas la force majeure en raison des difficultés qui l'auraient empêché d'établir, dans le délai fixé, un projet de budget.

T. Koopmans
Juge rapporteur