CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MARCO DARMON
présentées le 30 juin 1989 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. En vous saisissant d'un recours en annulation contre le paragraphe 4 de l'article 6 du règlement (CEE) n° 3252/87 du Conseil, du 19 octobre 1987, concernant la coordination et la promotion de la recherche dans le secteur de la pêche (ci-après « règlement n° 3252/87 »)[1], la Commission vous a appelés à arbitrer une épineuse querelle l'opposant, avec le soutien du Parlement, au Conseil. Au centre de cette querelle se trouve la question de l'étendue de la compétence d'exécution du budget, que l'article 205 du traité CEE (ci-après « article 205 ») attribue à la Commission. Le rappel de la teneur d'un certain nombre de dispositions est indispensable à une bonne compréhension des termes du débat.

2. Le règlement n° 3252/87 consacre, dans le cadre de son titre II, ses articles 5 et 6 aux « programmes communautaires de recherche et de coordination de la recherche ».

3. L'article 5, relatif à l'établissement de ces programmes, est ainsi libellé:

« Le Conseil, statuant sur proposition de la Commission selon la procédure prévue à l'article 43 du traité, décide:

a) des programmes communautaires de recherche dans des domaines qui revêtent une importance particulière pour la politique commune de la pêche;

b) des programmes communautaires de coordination de la recherche, destinés à permettre une organisation rationnelle des moyens mis en œuvre, une utilisation efficace des résultats et une orientation conforme aux objectifs de la politique commune de la pêche. »

Mentionnons aussitôt que, par une décision datée, comme le règlement n° 3252/87, du 19 octobre 1987, et visant son article 5, le Conseil a arrêté des programmes communautaires de recherche et de coordination de la recherche dans le secteur de la pêche pour la période 1988-1992[2].

4. Quant à l'article 6 du règlement n° 3252/87, qui concerne l'exécution des programmes visés à l'article 5, il est ainsi rédigé:

« 1. La Commission assure l'exécution des programmes communautaires de recherche en concluant des contrats de recherche à frais partagés avec des centres et instituts de recherche.

* Langue originale: le français.

1 — JO L 314 du 4.11.1987, p. 17.

2 — Décision 87/534/CEE arrêtant des programmes communautaires de recherche et de coordination de la recherche dans le secteur de la pêche pour la période 1988-1992 (JO L 314 du 4.11.1987, p. 20).

2. La Commission assure l'exécution des programmes communautaires de coordination de la recherche en organisant des séminaires, des conférences, des visites d'études, des échanges de chercheurs et des réunions de travail d'experts scientifiques, ainsi qu'en collectant, en analysant et en publiant, si nécessaire, les résultats des recherches.

3. Aux fins de l'application des paragraphes 1 et 2, la Commission peut faire appel à des experts de haut niveau.

4. Les décisions concernant l'exécution des programmes communautaires de recherche visés au paragraphe 1 et des programmes communautaires de coordination de la recherche visés au paragraphe 2 sont arrêtées par la Commission selon la procédure prévue à l'article 47 du règlement (CEE) n° 4028/86. »

Dans la mesure où le recours de la Commission tend précisément à l'annulation du paragraphe 4 de cet article en raison du renvoi à la procédure prévue à l'article 47 du règlement (CEE) n° 4028/86, du 18 décembre 1986[3], il est essentiel de citer cette dernière disposition. Elle se lit ainsi:

« 1. Lorsqu'il est fait référence à la procédure définie au présent article, le comité permanent des structures de la pêche est saisi par son président, soit à l'initiative de celui-ci, soit à la demande du représentant d'un État membre.

2. Le représentant de la Commission soumet un projet de mesures à prendre. Le comité émet son avis dans un délai que le président peut fixer en fonction de l'urgence des questions. Il se prononce à la majorité de cinquante-quatre voix, les voix des États membres étant affectées de la pondération prévue à l'article 148, paragraphe 2, du traité. Le président ne prend pas part au vote.

3. La Commission arrête les mesures qui sont immédiatement applicables. Toutefois, si ces mesures ne sont pas conformes à l'avis du comité, la Commission les communique aussitôt au Conseil; dans ce cas, la Commission peut en différer l'application d'un mois au plus à compter de cette communication. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut prendre des mesures différentes dans le délai d'un mois. »

5. Ainsi, il résulte de l'article 6, paragraphe 4, du règlement n° 3252/87, rapproché des autres dispositions précitées, que les décisions prises par la Commission pour l'exécution des programmes communautaires visés à l'article 5 du même règlement peuvent, si elles ne sont pas conformes à l'avis du comité permanent des structures de la pêche, se voir substituer par le Conseil, dans le délai d'un mois, une décision adoptée à la majorité qualifiée. Précisons ici que le comité permanent, institué par le règlement (CEE) n° 101/76 du Conseil, du 19 janvier 1976[4], est, selon l'article 11 de ce texte, composé « de représentants de chacun des États membres » et présidé par « un représentant de la Commission ».

3 — Règlement relatif à des actions communautaires pour l'amélioration et l'adaptation des structures du secteur de la pêche et de l'aquaculture (JO L 376 du 31.12.1986, p. 7).

4 — Règlement portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche (JO L 20 du 28.1.1976, p. 19).

6. Vous avez reconnu, dans la procédure définie à l'article 47 du règlement n° 4028/86 rendue applicable à l'égard des mesures d'exécution des programmes de recherche en matière de pêche, une procédure dite de *comité de gestion*. C'est ainsi, en effet, que l'on désigne habituellement une procédure où la Commission doit, avant d'adopter des mesures d'exécution d'un règlement du Conseil, consulter un comité composé de représentants des États membres et où, en cas d'avis défavorable de celui-ci, le Conseil peut, dans un certain délai, substituer sa propre décision à celle de la Commission. Il s'agit, en quelque sorte, d'un système par lequel le Conseil, tout en attribuant à la Commission une compétence d'exécution de dispositions qu'il a fixées par voie réglementaire, encadre cette exécution en se ménageant un pouvoir d'évocation, à la condition que le comité de gestion prévu par lui ait formulé un avis non conforme. Vous le savez, cette formule de comité de gestion n'est pas nouvelle. Elle a très couramment figuré, depuis un certain nombre d'années, dans divers règlements du Conseil, notamment en matière de politique agricole commune. L'avocat général M. Dutheillet de Lamothe estimait, en 1970, que le système de comité de gestion avait servi à l'élaboration de plus de deux mille règlements communautaires[5]. Cela donne une idée de la fréquence d'utilisation d'une procédure dont la pratique, sinon le succès, ne paraît pas avoir fléchi après 1970.

7. Toutefois, on peut considérer que le statut légal de la procédure de comité de gestion a connu des modifications récentes, à la suite de l'Acte unique. En effet, alors que cette procédure était, à l'origine, une création du droit dérivé établi par le Conseil, et dont la large utilisation résultait de la reprise des précédents, elle a connu, après l'entrée en vigueur de l'Acte unique, une certaine formalisation juridique. Elle est passée du stade de pratique répétée à celui de modèle formalisé, de type procédural défini généralement, abstraitement. Compte tenu de la disposition introduite au troisième tiret de l'article 145 du traité, suivant laquelle le Conseil, qui « confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit », peut « soumettre l'exercice de ces compétences à certaines modalités », celui-ci a adopté, le 13 juillet 1987, la décision 87/373/CEE, dite décision « comitologie », fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission[6]. Selon l'article 1er de cette décision, le Conseil peut soumettre l'exercice des compétences d'exécution, par la Commission, des règles qu'il établit « à des modalités qui doivent être conformes aux procédures énumérées aux articles 2 et 3 ». Contentons-nous ici de vous rappeler que l'article 2 de la décision prévoit trois procédures, intitulées « procédure I », « procédure II » et « procédure III ». La procédure I, dite de « comité consultatif », oblige seulement la Commission à recueillir, de la part d'un comité, un avis qui ne la lie pas. La procédure II, qui peut connaître deux variantes, est, en substance, une procédure de comité de gestion. La procédure III, enfin, dite de « comité de réglementation », qui peut aussi connaître deux variantes, ménage au Conseil, dans certaines conditions, la possibilité de prendre une décision à la place de la Commission, ainsi que la faculté, à défaut d'une telle substitution, de s'opposer à ce que la Commission arrête une décision. Tout cela constitue, en réalité, une codification de régimes antérieurement dégagés par la pratique réglementaire.

8. Ainsi, la procédure de comité de gestion est, à présent, comme celles de comité

5 — Voir conclusions dans les affaires 11, 25, 26 et 30/70, Rec. 1970, p. 1141, 1144.

6 — JO L 197 du 18.7.1987, p. 33.

consultatif et de comité de réglementation, un régime juridique défini de façon générale et apte, a priori, à être utilisé dans un nombre indéfini de règlements du Conseil.

9. Dans la présente affaire, le Conseil, au sein du règlement n° 3252/87, a déterminé la procédure d'exécution des programmes de recherche par la Commission en se référant à une procédure de comité de gestion décrite à l'article 47 de son règlement n° 4028/86, qui est antérieur à la décision « comitologie ». Il s'agit cependant d'une procédure ne présentant apparemment pas de différence substantielle avec celle prévue en tant que procédure II dans la décision 87/373.

10. Au demeurant, le recours de la Commission ne soulève aucune discussion sur ce point ni, plus généralement, sur la possibilité, en principe, pour le Conseil, de prévoir que la Commission exécutera les règles qu'il établit dans le cadre d'une procédure de comité de gestion, conformément à l'article 145, troisième tiret, du traité (ci-après « article 145, troisième tiret »). Ce que la Commission conteste, c'est qu'une procédure de ce type, valable à l'égard des mesures prises par elle-même en tant qu'exécutif des règles établies par le Conseil au sens de l'article 145, troisième tiret, soit encore valable à l'égard des mesures qu'elle prend pour exécuter le budget, conformément à l'article 205. Elle estime que ces dernières mesures sont l'expression d'un pouvoir propre qu'elle tient directement du traité et ne se situent pas dans le cadre d'une compétence conférée par le Conseil pour l'exécution de règles qu'il a établies. Dès lors, une mesure d'exécution du budget par la Commission ne pourrait être assortie de modalités procédurales du type comité de gestion qui, si elles sont conformes à l'article 145, troisième tiret, sont inapplicables à des mesures prises non dans le cadre de cet article, mais dans celui de l'article 205.

11. Or, précisément, la Commission considère que les mesures d'exécution des programmes concernant la recherche en matière de pêche telles que définies aux paragraphes 1 et 2 de l'article 6 du règlement n° 3252/87 se rattachent à l'exécution du budget, et non à l'exécution de règles établies par le Conseil au sens de l'article 145, troisième tiret. C'est pourquoi elle conteste la légalité du paragraphe 4 de ce même article, en tant qu'il prévoit que les décisions concernant l'exécution des programmes relatifs à la recherche en matière de pêche « sont arrêtées par la Commission selon la procédure prévue à l'article 47 du règlement (CEE) n° 4028/86 », et demande son annulation.

12. Il ne nous paraît pas nécessaire d'examiner, ici, tous les aspects de l'argumentation échangée, devant votre Cour, par les parties et l'intervenant. En effet, tant le déroulement de la procédure écrite que les débats lors de l'audience ont permis de circonscrire la discussion. Celle-ci se résume, selon nous, à une confrontation des conceptions respectives de la Commission et du Parlement, d'une part, du Conseil, d'autre part, quant à la délimitation de l'exécution du budget, au sens de l'article 205, par rapport à l'exécution des règles établies par le Conseil, au sens de l'article 145, troisième tiret.

13. Le Conseil a indiqué à votre Cour qu'il ne retenait pas une interprétation du traité, tel que modifié par l'Acte unique, selon laquelle l'exécution des règles établies par

lui-même irait jusqu'à englober les aspects budgétaires de celle-ci. Il estime qu'il ne peut y avoir de confusion entre le domaine de l'exécution du budget et celui de l'exécution des règles, et admet par conséquent sans réticences que les modalités dont il peut, en vertu de l'article 145, troisième tiret, assortir l'exécution de règles qu'il a établies ne peuvent, en revanche, encadrer l'activité de la Commission lorsqu'elle exécute le budget. A notre sens, le Conseil fait, sur ce point, une interprétation exacte du traité. L'exécution du budget est une compétence directement attribuée à la Commission par l'article 205 et qui se distingue de la compétence d'exécution des règles établies par le Conseil, dont il est question à l'article 145, troisième tiret. La possibilité d'assortir l'exécution de ces règles de modalités, prévue en son principe par cette dernière disposition, ne peut s'étendre par analogie au domaine de l'exécution budgétaire. La faculté d'encadrer l'exécution du budget suivant des modalités analogues à celles prévues pour l'exécution des règles n'aurait pu résulter que d'une disposition expresse du traité en ce sens. Or, nous le savons, une telle disposition n'existe pas.

14. Dès lors, le sort du recours dont vous êtes saisis dépend, pour l'essentiel, de l'étendue de la compétence d'exécution du budget par rapport à celle d'exécution des règles. Comme dans un système de vases communicants, si l'on conçoit la seconde largement, la première en sera d'autant plus réduite. Cela est illustré par les arguments échangés entre la Commission et le Conseil. Alors que la première justifie son recours par la considération que les mesures d'exécution des programmes de recherche en matière de pêche, prévues aux paragraphes 1 et 2 de l'article 6 du règlement n° 3252/87, relèvent de l'exécution budgétaire, le second défend le point de vue selon lequel ces mesures se rattacheraient à l'exécution de règles établies par lui-même, à savoir les programmes arrêtés dans sa décision 87/534, du 19 octobre 1987, précitée. Ces deux opinions divergentes sont l'expression de deux conceptions générales radicalement opposées quant aux domaines respectifs de l'exécution du budget et de l'exécution des règles.

15. La Commission développe une conception reposant, dans une certaine mesure, sur une relative spécialisation des fonctions originairement assurées par le Conseil et par elle-même. Elle considère que les compétences que lui confère le Conseil, dans le cadre de l'article 145, troisième tiret, ne peuvent être que des compétences d'*exécution normative*, c'est-à-dire visant à ce qu'elle détermine les modalités d'application des règles établies par le Conseil. L'exécution ne peut, dans cette optique, consister qu'en la fixation de règles de caractère général et impersonnel. En effet, et corrélativement, l'*exécution gestionnaire*, c'est-à-dire l'application, aux situations individuelles, des règles établies par le Conseil et, le cas échéant, précisées par elle-même, se rattacherait à l'exécution du budget. Ainsi, l'exécution du budget s'étendrait, en général, à toutes les *décisions* individuelles entraînant l'utilisation de crédits budgétaires. L'exécution des règles consisterait exclusivement en la fixation des modalités de leur application, à l'exclusion de toute mesure individuelle entraînant consommation de crédits. Par conséquent, l'encadrement par une procédure de comité de gestion ne pourrait concerner que l'exécution de type normatif, que la détermination de règles d'application, les mesures individuelles entraînant consommation de crédits échappant en revanche à son emprise. Selon la Commission, les mesures envisagées aux paragraphes 1 et 2 de l'article 6 du règlement n° 3252/87 se rattacheraient précisément à cette dernière hypothèse.

16. Le Conseil ne souscrit absolument pas à cette conception. Celle que, pour sa part, il défend repose sur une acception exhaustive de la notion d'exécution des règles. On pourrait dire, d'une certaine manière, que, selon son point de vue, l'exécution des règles, au sens de l'article 145, troisième tiret, comprend toute l'*exécution décisoire*, c'est-à-dire toute mesure comportant un élément d'*appréciation*, aussi bien au niveau réglementaire qu'au niveau individuel, alors que l'exécution du budget ne recouvrirait que les mesures ne supposant pas l'exercice d'une appréciation, c'est-à-dire, essentiellement, celles consistant à accomplir les formalités permettant de rendre effective l'utilisation, antérieurement et distinctement décidée, des crédits. Il s'agirait, en quelque sorte, d'une *exécution formaliste*, sauf dans les cas de décisions se rattachant à des « actions ponctuelles » ou aux actes de gestion courante inhérents au fonctionnement interne de la Commission. Ainsi, l'encadrement par une procédure de comité de gestion pourrait concerner non seulement la détermination, par la Commission, de règles d'application, mais également la prise des décisions ou actes de caractère individuel comportant un élément d'appréciation. Pour le Conseil, les mesures prévues aux paragraphes 1 et 2 du règlement n° 3252/87 impliqueraient l'exercice d'une appréciation et se rattacheraient, de ce fait, à l'exécution des règles au sens de l'article 145, troisième tiret.

17. Il faut arbitrer entre ces deux thèses. Notons, d'ailleurs, que l'enjeu de cet arbitrage dépasse le seul aspect des limites de l'intervention des comités. En effet, à côté de l'hypothèse de droit commun où le Conseil confère à la Commission l'exécution des règles qu'il établit, l'article 145, troisième tiret, prévoit celle où le Conseil, dans des cas spécifiques, se réserve « d'exercer directement des compétences d'exécution ». Ainsi, en précisant la mesure dans laquelle des comités peuvent intervenir, on définit aussi les bornes de l'éventuelle exécution directe par le Conseil.

18. On doit reconnaître qu'à première vue l'arbitrage s'avère délicat. L'article 145, troisième tiret, et l'article 205 sont assez laconiques quant aux étendues respectives de l'exécution des règles et de l'exécution du budget. Or, il n'y a pas un « en soi » de l'une ou l'autre de ces notions. Chacune d'elles peut, a priori, recevoir un contenu relativement variable. De prime abord, ni les termes de l'article 145, troisième tiret, ni ceux de l'article 205, ni ceux d'une autre disposition du traité ne fournissent une indication validant, de façon manifeste, immédiate, la conception de la Commission ou celle du Conseil quant aux contenus en question.

19. De plus, il est indiscutable que les antécédents du litige ou, si l'on préfère, la toile de fond de l'actuel débat contentieux sur les différentes sortes de compétences d'exécution de la Commission offrent la tentation permanente de mélanger, à l'analyse menée sur le terrain du droit, des considérations moins strictement juridiques. Nous faisons essentiellement allusion, ici, à la polémique, plus ou moins feutrée, au sujet de l'attitude ou des attitudes adoptées par la Commission, antérieurement à votre saisine, sur le problème qui nous préoccupe aujourd'hui. Ni le Conseil, dans le cadre de cette affaire, ni la doctrine, de façon plus générale, n'ont manqué d'observer que la Commission n'avait pas toujours exprimé une claire hostilité à l'égard de l'utilisation de procédures faisant intervenir, dans des circonstances comparables à celles aujourd'hui en cause, des comités. Une telle observation comporte une part de vérité. On s'est aussi parfois plu à souligner que la position de la

Commission consistant à déclarer qu'elle admettrait l'encadrement de l'exécution budgétaire par des procédures de comités consultatifs était en contradiction avec le caractère de pouvoir propre de cette dernière, a priori exclusif de la présence de tout comité, fût-il consultatif, et que cela traduisait le manque d'assurance de la Commission quant à la position qu'elle soutenait devant vous.

20. Il n'est, en effet, pas douteux que, depuis l'apparition de procédures d'exécution faisant intervenir des comités, la Commission a été amenée à formuler des propositions de règlements du Conseil comportant des procédures de comités. Le Conseil a, dans son mémoire en réplique, indiqué un exemple de règlement assortissant, sur proposition de la Commission, la prise par celle-ci de décisions d'octroi de concours du FEOGA, section « orientation », à des projets individuels, d'une procédure de type comité de gestion. Il s'agit du règlement (CEE) n° 355/77 du Conseil, du 15 février 1977 [7], faisant suite à une proposition de la Commission présentée le 11 août 1975 [8]. Cependant, il faut reconnaître que, parmi les règlements ou propositions de règlement qui ont été cités dans les mémoires des parties, on pourrait trouver plus d'exemples de procédures de comités assortissant l'élaboration, par la Commission, de règles d'application que de procédures du même type encadrant la prise de décisions individuelles.

21. Au demeurant, nous estimons qu'il convient de n'accorder à la pratique passée des institutions communautaires en matière de comités qu'une importance toute relative. L'essentiel, en effet, du point de vue de votre Cour, n'est pas de faire le tri au sein de quelques milliers de règlements afin de désigner un « vainqueur » en fonction de la pratique majoritairement constatée, mais de déterminer le contenu de la légalité communautaire en ce qui concerne l'intervention de comités dans le cadre des compétences d'exécution de la Commission. Si le droit constitutionnel de notre Communauté impose certaines limites quant au recours à des procédures de comités à l'égard de telle ou telle compétence d'exécution de la Commission, le fait que ces limites aient pu, dans le passé, être plus ou moins souvent méconnues ne les rendrait pas pour autant désuètes et n'empêcherait nullement d'en censurer le non-respect, dans la mesure où l'on vous aurait saisis à cette fin. La pratique passée de la Commission et celle du Conseil peuvent éventuellement apparaître, a posteriori, soit comme ayant méconnu certaines règles du traité, soit comme les ayant respectées, soit comme les ayant partiellement méconnues et partiellement respectées, mais tout cela est sans effet sur la force que vous devez reconnaître à ces règles dès lors que l'on s'en prévaut devant vous. Par ailleurs, l'attitude de la Commission à propos des comités consultatifs doit être replacée dans le contexte de la recherche d'un compromis institutionnel rénové, supposant des concessions.

22. A ce sujet, il nous paraîtrait difficile de qualifier d'idylliques les conditions dans lesquelles, antérieurement à votre saisine, l'élaboration et l'adoption d'un certain nombre de règlements du Conseil ont fourni l'occasion d'une utilisation, éventuellement illégale, de procédures de comités. Sans vouloir refaire un historique que les différents mémoires déposés devant vous ont permis de reconstituer, il n'est pas niable que le recours aux comités dans le cadre de divers règlements était le fruit d'un

7 — Règlement concernant une action commune pour l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles (JO L 51 du 23.2.1977, p. 1).

8 — JO C 218 du 24.9.1975, p. 4.

compromis institutionnel que le temps a rendu de plus en plus laborieux. Dès la fin des années 70, la Commission et le Parlement ont manifesté officiellement, sinon efficacement, des réserves quant à l'encadrement, par des procédures de comités, de mesures d'exécution du budget. Sans vouloir consacrer trop de place à des considérations qui, au regard d'un débat de caractère contentieux, peuvent paraître anecdotiques, il n'y a aucune raison de ne pas accorder crédit à la Commission lorsqu'elle indique que, faute d'avoir pu trouver, par la voie d'un compromis politique, un remède à une utilisation des procédures de comités qu'elle jugeait déséquilibrée, elle vous a, en désespoir de cause, saisis. Mais la fin du compromis et le recours à la juridiction communautaire marquent également la fin d'une éventuelle mise entre parenthèses du droit. On ne peut attendre de votre Cour qu'elle élabore, en forme juridique, un meilleur compromis politique que celui qui a échoué. Elle ne peut dire que le droit.

23. En résumé, ces différentes observations nous conduisent à estimer que l'attitude ou les attitudes passées de la Commission n'ont rien changé au sens — quel qu'il soit — des dispositions du traité et n'ont nullement privé cette institution du droit, que lui reconnaît ledit traité, de provoquer votre contrôle du respect de ces dispositions.

24. Il n'en demeure pas moins vrai que les pratiques passées, et les attitudes plus ou moins erratiques de telle ou telle institution à leur sujet, ont contribué à rendre singulièrement difficile l'analyse juridique du problème posé, au regard de l'article 205, par le recours aux procédures de comités dans le cadre des compétences d'exécution de la Commission. Les conclusions en général peu assurées de la doctrine en portent, nous semble-t-il, témoignage. Les prises de position en faveur de l'une ou l'autre des thèses en présence revêtent plus souvent l'aspect d'une adhésion, en ce sens que peu d'arguments juridiques nouveaux et déterminants sont développés, que celui d'une justification. Nous nous posons, d'ailleurs, la question de savoir si certains auteurs n'ont pas, en quelque sorte, interprété le traité à la lumière d'un compromis institutionnel qui présentait, à une certaine époque, une apparence d'équilibre et considéré ainsi que le consensus permettait de présumer la conformité au traité. Une interprétation du traité à la lumière de la pratique institutionnelle peut, certes, correspondre à la très louable préoccupation de mettre le droit au service du possible, plutôt que de le voir exprimer l'impossible. Mais un compromis qui a volé en éclats ne peut plus tenir lieu de droit. On doit, alors, revenir à la stricte lecture du traité. C'est pourquoi nous nous efforcerons, dans la suite de ces conclusions, de nous en tenir essentiellement aux dispositions de celui-ci, ainsi qu'à celles auxquelles il se réfère éventuellement.

25. Dans le cadre des arguments échangés de part et d'autre devant votre Cour, une notion de caractère budgétaire a été évoquée, celle d'engagement. Au milieu d'un débat où des considérations parfois élevées étaient développées, elle n'a peut-être pas beaucoup retenu l'attention. Nous pensons, pourtant, qu'il s'agit d'une notion très intéressante au regard des problèmes qui vous sont posés, voire d'une notion essentielle pour apprécier l'étendue de la compétence d'exécution du budget au sens de l'article 205.

26. Pour préciser le rôle que peut jouer la notion d'engagement dans la recherche d'une solution au présent litige, il convient, tout d'abord, de rappeler que, suivant les

termes mêmes de l'article 205, alinéa 1, « la Commission exécute le budget, conformément aux dispositions du règlement pris en exécution de l'article 209, sous sa propre responsabilité, et dans la limite des crédits alloués ».

L'article 209 prévoit que

« le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et avis de la Cour des comptes:

a) arrête les règlements financiers spécifiant notamment les modalités relatives à l'établissement et à l'exécution du budget et à la reddition et à la vérification des comptes;

... ».

Dans le respect de la procédure décrite à l'article 209, le Conseil a adopté, le 21 décembre 1977, un « règlement financier ... applicable au budget général des Communautés européennes » (ci-après « règlement financier ») [9]. Relevons, ici, que le règlement du Conseil, dont une disposition est critiquée par la voie du présent recours, a été pris, certes, à l'unanimité, mais suivant une procédure ne comportant pas la consultation de la Cour des comptes. En vertu du principe de parallélisme des formes, il n'a donc pu déroger au règlement financier.

9 — JO L 356 du 31.12.1977, p. 1; règlement modifié par le règlement (CECA, CEE, Euratom) n° 1252/79 du Conseil, du 25 juin 1979 (JO L 160 du 28.6.1979, p. 1), et le règlement financier (CECA, CEE, Euratom) n° 80/1176 du Conseil, du 16 décembre 1980 (JO L 345 du 20.12.1980, p. 23).

27. Le règlement financier consacre son titre III à l'exécution du budget. Ce titre comporte, au sein de sa section I intitulée « Dispositions générales », un article 17 qui dispose, dans ses alinéas 1 et 2:

« L'exécution du budget est assurée suivant le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables.

La gestion des crédits incombe à l'ordonnateur, qui a seul compétence pour engager les dépenses, constater les droits à recouvrer et émettre les ordres de recouvrement et les ordres de paiement. »

On peut déjà relever que l'activité de l'ordonnateur, en tant que gestionnaire des crédits et seul détenteur de la compétence pour engager les dépenses, s'exerce dans le cadre de l'exécution budgétaire, c'est-à-dire dans le cadre de la compétence exclusive de la Commission en application de l'article 205.

28. Le titre III, « Exécution du budget », comporte également une section III intitulée « Engagement, liquidation, ordonnancement et paiement des dépenses ». Cet intitulé indique que l'exécution des dépenses s'effectue suivant quatre phases dites d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement et de paiement. Nous nous devons d'indiquer à votre Cour que les termes du règlement financier sont les mêmes que ceux utilisés en droit budgétaire français. Dans le décret n° 62.1587, du 29 décembre 1962, portant règlement général sur la comptabilité publique [10], on lit, à l'article 28, figurant au chapitre II intitulé « Opérations de dépenses »: « Avant d'être payées, les

10 — JORF du 30.12.1962, p. 12828.

dépenses sont engagées, liquidées et, le cas échéant, ordonnancées. » L'article 29 du même texte définit l'« engagement », l'article 30 la « liquidation », les articles 31 et 32 l'« ordonnancement » et l'article 33 le « paiement ».

29. Poussons un peu plus avant la comparaison entre les droits budgétaires communautaire et français et, pour ce faire, arrêtons-nous, tout d'abord, à la notion d'« engagement » telle qu'elle est définie en droit budgétaire français. L'article 29, précité, du décret du 29 décembre 1962 comporte les dispositions suivantes:

« L'engagement est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge.

Il ne peut être pris que par le représentant qualifié de l'organisme public agissant en vertu de ses pouvoirs.

Il doit rester dans la limite des autorisations budgétaires et demeurer subordonné aux autorisations, avis ou visas prévus par les lois et règlements propres à chaque catégorie d'organismes publics. »

Précisons, ici, que l'État est un « organisme public » au sens du décret en question. Dans le cadre du budget de l'État, l'engagement est une des phases de l'*exécution des dépenses*, qui relève de la compétence du gouvernement et de l'administration placée sous son autorité. Au sein de l'appareil gouvernemental et administratif, les « opérations financières et comptables » résultant de l'exécution du budget « incombent aux ordonnateurs et comptables publics »[11]. Ce sont les ordonnateurs qui « engagent les dépenses »[12]. On ne peut manquer de relever encore, sur ces points, la similitude des expressions utilisées en droit budgétaire français et en droit budgétaire communautaire.

30. La doctrine française s'est attachée à préciser la portée de la notion d'engagement en ce qui concerne l'exécution des dépenses du *budget de l'État*. Ainsi, M. Pierre Lalumière indique-t-il qu'afin de « concilier les deux aspects de « régularité de la dépense publique » et d'« opportunité de la dépense publique » « on a décomposé l'opération de dépense publique en quatre phases: l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement », ajoutant que « l'appréciation de l'opportunité intervient durant la phase d'engagement ». Précisant ensuite la notion d'engagement, il note: « L'engagement consiste ... dans la décision de passer une commande, de nommer un fonctionnaire, etc. C'est un acte juridique qui relève du ministre ou, par délégation, des chefs de service du ministère. L'engagement, acte juridique, peut donc prendre les formes les plus variées: projets de décret ou d'arrêté, marchés, rapports, contrats, etc. »[13]. Nous citerons aussi MM. Paul-Marie Gaudemet et Joël Molinier, selon lesquels « l'engagement se décompose ... en deux opérations ...: l'engagement comptable, par lequel les crédits budgétaires sont affectés dans les écritures à une opération déterminée ... et l'engagement juridique, par lequel la dette de l'État prend naissance ». Ces auteurs ajoutent que « l'engagement juridique a généralement la forme d'un acte administratif comme la conclusion d'un marché, un décret de nomination, la passation d'une

11 — Décret du 29 décembre 1962, précité, article 3.

12 — Décret du 29 décembre 1962, précité, article 5.

13 — *Les finances publiques*, collection U, librairie Armand Colin, 3e édition, p. 318.

commande, une décision attributive de subvention » [14].

31. Il nous semble intéressant de relever, ici, que, dans la conception française de l'engagement, dont rend compte la doctrine précitée, celui-ci englobe la prise des décisions juridiques qui entraîneront consommation de crédits. En particulier, la passation d'un contrat ou une décision de subvention font partie de l'engagement. Ainsi, la compétence pour engager inclut la compétence pour prendre les décisions individuelles de fond entraînant les dépenses et ne se résume pas à des opérations formelles permettant d'enregistrer et d'effectuer les dépenses. Le pouvoir d'arrêter ces décisions de fond appartient aux ordonnateurs principaux, c'est-à-dire les ministres, ou à des ordonnateurs secondaires. La doctrine prend soin de préciser que l'engagement peut résulter également d'une décision de justice mettant une dette à la charge de l'État, ainsi que d'une décision parlementaire. Mais M. Maurice Duverger, qui cite, à cet égard, l'hypothèse d'une « loi qui accorderait une pension individuelle à tel grand serviteur de la patrie, ou à sa veuve », souligne que l'« engagement parlementaire » est exceptionnel [15]. Le principe est celui d'un engagement gouvernemental ou administratif.

32. Y a-t-il des raisons de penser qu'il en va différemment de l'engagement tel qu'il est défini dans le droit budgétaire communautaire? Autrement dit, la similitude des termes employés recouvre-t-elle une similitude des régimes juridiques, ou bien a-t-on consacré, dans le système communautaire, une notion spécifique, et plus étroite, de l'engagement? En réalité, nous estimons que le règlement financier ne comporte pas d'indication permettant de penser que le contenu de la notion communautaire d'engagement s'éloignerait substantiellement de celui de son homonyme en droit budgétaire français et n'engloberait pas la prise de décisions individuelles de fond. On doit observer, tout d'abord, que ce texte ne comporte pas de définition générale de l'engagement. Après avoir, comme nous l'avons rappelé, indiqué que l'ordonnateur a seul compétence pour engager les dépenses, le règlement financier dispose, au paragraphe 1 de son article 32, que « toute mesure de nature à provoquer une dépense à la charge du budget doit faire préalablement l'objet d'une proposition d'engagement de la part de l'ordonnateur compétent ». On retrouve, dans cette disposition, la distinction entre l'aspect juridique et l'aspect comptable de l'engagement évoquée par MM. Gaudemet et Molinier, mais sans que rien ne permette de discerner si la « mesure », de nature juridique, relève ou non de la compétence de l'ordonnateur.

33. Selon le paragraphe 2 de l'article 32 du règlement financier, « valent engagement de dépenses les décisions prises par la Commission conformément aux dispositions qui l'autorisent à accorder un soutien financier au titre des différents fonds ou d'actions analogues ». Cette disposition ne peut, à notre avis, être interprétée comme distinguant implicitement la prise des décisions qu'elle vise de la phase d'engagement budgétaire. En effet, tout en indiquant que les décisions en question doivent être prises conformément aux dispositions autorisant à accorder des soutiens financiers au titre des différents fonds, elle précise aussi que c'est à la Commission de les prendre. Puisqu'il s'agit, d'après les termes mêmes du paragraphe 2 de l'article 32, de « décisions de la Commission », rien ne permet de considérer que ce texte valide les procédures prévues dans certains règlements du Conseil, qui permettent à ce dernier de substituer sa

14 — *Finances publiques*, tome 1, « Budget/Trésor », éd. Montchrestien, coll. Domat, Droit public, 5e édition, 1989, p. 389.

15 — *Finances publiques*, Thémis, PUF, 8e édition, 1975, p. 332.

décision à celle de la Commission en cas d'avis défavorable d'un comité. Dès lors, il n'est pas censé ratifier le placement de ces prises de décisions sous un régime incompatible avec la notion d'engagement qui, rattachée à l'exécution du budget, suppose que la Commission agit seule. En réalité, rien, dans le paragraphe 2 de l'article 32, n'interdit d'analyser les décisions qu'il vise comme relevant, *par nature*, de l'engagement. Cette disposition peut parfaitement être regardée comme ayant un caractère déclaratoire en ce sens que, si elle n'existait pas, l'incorporation des décisions auxquelles elle se réfère à l'engagement budgétaire demeurerait concevable.

34. Le règlement financier consacre, dans son titre VII, des dispositions particulières aux crédits de recherche et d'investissement. Parmi celles-ci, l'article 88, paragraphe 2, dispose, à l'alinéa 1, que « les crédits d'engagement ouverts à l'intérieur de chaque tranche (pluriannuelle) sont destinés à permettre la couverture totale des obligations juridiques que la Commission peut contracter » et précise, à l'alinéa 2, que ces crédits d'engagement « constituent la limite supérieure des dépenses que la Commission est autorisée à engager pendant l'exercice considéré pour l'exécution des opérations correspondantes ». La référence faite par le paragraphe 1, précité, à la capacité de « contracter » de la Commission, dans le cadre de l'engagement, nous semble devoir être signalée.

35. Nous retirons de l'examen des quelques dispositions pertinentes du règlement financier quant à la portée de la notion d'engagement que rien ne permet d'y déceler la volonté de donner à cette notion un contenu substantiellement distinct de celui de l'engagement budgétaire au sens du droit français, un contenu sensiblement réduit par rapport à ce dernier. Tout au plus peut-on considérer que le paragraphe 2 de l'article 32, précité, comporte une petite part d'équivoque. En l'absence de définition générale de l'engagement dans le droit budgétaire communautaire, la mince équivoque en question ne peut, cependant, constituer à elle seule une indication de ce que cet engagement recouvrirait autre chose que son homonyme du droit français. C'est pourquoi nous estimons que l'engagement, en tant que phase d'exécution du budget des dépenses, au sens du règlement financier, englobe les décisions ou actes individuels de fond emportant consommation de crédits. Par là même, nous exprimons que l'exécution du budget communautaire, qui doit s'effectuer, selon l'article 205, « conformément au règlement financier », englobe ces mêmes dispositions.

36. Il nous paraît utile de préciser, à ce stade, que la notion d'engagement des dépenses est, au-delà de sa consécration dans le droit positif français, une notion classique. En France même, les quatre phases, « engagement, liquidation, ordonnancement, paiement », ont régi la matière de l'exécution budgétaire des dépenses bien avant le décret précité du 29 décembre 1962. De plus, et son « classicisme » n'y est certainement pas étranger, cette notion a été mise en œuvre dans d'autres droits nationaux. Ainsi la Belgique consacre-t-elle également une notion d'engagement, dans le cadre d'une décomposition de l'exécution des dépenses en cinq phases: l'engagement, le fait générateur, l'ordonnancement, la liquidation et le paiement. Dans ce droit national, la notion d'engagement paraît présenter, en ce qui concerne le budget de l'État, un contenu quasiment identique à celui défini par le droit budgétaire français. On constate aussi qu'en droit italien l'exécution des dépenses publiques se déroule suivant quatre phases intitulées « l'impegno », « la liquidazione », « l'ordina-

zione » et « il pagamento » [16], c'est-à-dire l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Dans ce droit national, l'engagement se présente sous deux formes principales, engagement contractuel et engagement administratif, et il recouvre par conséquent la passation de contrats ou la prise de décisions unilatérales, notamment celles concédant des indemnités ou des subsides.

37. Ainsi, au moment de l'adoption du règlement financier, les droits de trois États membres consacraient les notions d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement et de paiement en incluant dans l'engagement la prise des décisions emportant consommation des crédits. On doit mentionner également que le droit hellénique, tel qu'il résulte du décret-loi n° 321 des 17 et 18 octobre 1969 relatif à la comptabilité publique, paraît consacrer les mêmes notions, avec la même étendue pour l'engagement. En revanche, le droit espagnol, tout en définissant l'exécution budgétaire suivant quatre phases pareillement intitulées engagement, liquidation, ordonnancement et paiement, retient toutefois une conception plus étroite de la première, en ce sens qu'elle n'inclut pas les décisions de fond emportant consommation des crédits et qu'elle revêt donc un aspect strictement financier [17]. On peut, cependant, estimer que, dans la majorité des droits des États membres mettant en œuvre une exécution des dépenses en quatre phases intitulées engagement, liquidation, ordonnancement et paiement, l'engagement va au-delà d'un aspect strictement financier ou comptable et englobe les décisions de fond. C'est donc à une conception majoritaire dans les droits des États membres considérés que nous invitons votre Cour à se référer pour déterminer la portée de l'engagement en droit communautaire.

38. En outre, au-delà des questions de terminologie, il nous semble que la conception selon laquelle il revient à l'autorité étatique qui, constitutionnellement, exécute le budget de prendre effectivement les décisions emportant consommation de crédits est assez largement consacrée en Europe, quelles que soient les appellations retenues dans le cadre des droits budgétaires. Ici encore, on peut parler de classicisme à propos du schéma dans lequel le Parlement, organe législatif, vote le budget de l'État et autorise ainsi les crédits et où le gouvernement, organe exécutif, exécute, avec l'administration, le budget et, dans ce cadre, prend les décisions et actes individuels emportant consommation des crédits. Nous pensons qu'il n'est pas fréquent que le Parlement soit associé à la prise de ces décisions et actes individuels, car il n'est pas dans sa nature de gérer ou de cogérer, sauf en ce qui concerne ses propres services.

39. Certes, aussi classique est l'objection selon laquelle la Communauté repose sur un système institutionnel « sui generis », dont les règles de fonctionnement ne s'inspirent pas par principe de modèles constitutionnels nationaux et ne peuvent, par conséquent, être interprétées par analogie. Cette objection nous semble valable, en général, aussi longtemps que les règles organisant ce système institutionnel ne se réfèrent pas elles-mêmes expressément à telle ou telle catégorie des modèles constitutionnels nationaux. Mais, dès lors qu'elles comportent de telles références, on doit leur faire produire effet sauf à violer, pour le coup, le droit communautaire lui-même. Or, nous considérons que, par la référence à la notion d'engagement des dépenses, le règlement financier auquel renvoie l'article 205 a consacré, dans le système communautaire,

16 — Bonnati, Antonio: *Manuale di contabilità di stato*, 10e édition, Casa Editrice, Dott. Eugenio Jovene, Naples, 1983, p. 427 et suiv.

17 — Ferreiro Lapatza, José Juan: *Curso de derecho financiero español*, Marcial Pons, Madrid, 10e édition, 1988, p. 802.

une conception de l'exécution du budget analogue, dans l'ensemble, à celle retenue, croyons-nous, au sein de la plupart des droits des États membres. Dans cette conception, l'autorité chargée de l'exécution du budget prend, dans la limite des crédits autorisés par le budget, les décisions et actes individuels de fond emportant consommation des crédits, et l'autorité responsable de l'adoption du budget n'est pas normalement associée à cette gestion des crédits.

40. Nous ne nous dissimulons pas que la consécration d'une telle interprétation de la notion d'exécution du budget va à l'encontre des thèses qui ont toujours été exprimées par le Conseil et que celui-ci a à nouveau développées devant vous dans le cadre de la présente affaire. Pourtant, nous estimons que la répartition des attributions qui en résulte est profondément équilibrée et de nature à répondre largement à ses légitimes préoccupations. En effet, si une lecture scrupuleuse des textes applicables doit conduire à considérer que l'exécution du budget, en tant que compétence propre de la Commission, recouvre *tous* les actes d'engagement au niveau individuel, on doit bien voir aussi qu'elle ne recouvre *que* ces actes-là. Cela signifie que, dès lors que l'on se situe à un niveau normatif, c'est-à-dire de fixation de règles, de critères, on n'est plus dans l'exécution du budget. Toute fixation de règles, selon nous, se place, en principe, dans le domaine de l'article 145, troisième tiret. Après avoir fixé les règles de caractère essentiel dans une matière, le Conseil confère à la Commission la détermination des modalités d'application de ces règles avec la faculté d'encadrer toute cette exécution normative d'une procédure de comités. Cela veut dire que le Conseil est ainsi en mesure de surveiller tout le processus normatif et d'être en quelque sorte associé à la définition de l'ensemble du cadre réglementaire dans lequel la Commission, en tant qu'exécutif budgétaire, arrêtera des mesures individuelles. Le souci de voir les crédits budgétaires convenablement gérés, au stade d'actes individuels qui échappent à la surveillance directe du Conseil, pourra, nous semble-t-il, être satisfait par la surveillance indirecte qu'il exercera en veillant, à travers une procédure de comité, par exemple à l'élaboration de critères de sélection précis des cocontractants ou des bénéficiaires d'un soutien communautaire.

41. Revenant, maintenant, au règlement du Conseil dont une disposition est directement critiquée par la voie du présent recours, nous voudrions faire part à votre Cour d'une observation sur la genèse du litige précis qui lui est soumis. Nous pensons que, d'une certaine façon, il était inévitable que le Conseil adopte l'attitude qui s'est concrétisée à travers le paragraphe 4 de l'article 6 du règlement n° 3252/87.

42. La Commission avait d'abord soumis au Conseil, en 1980, une première proposition de règlement selon laquelle des modalités d'application, portant notamment sur les priorités scientifiques à respecter dans le cadre des programmes communs de recherche, sur les critères de sélection des centres de recherche et des instituts invités à participer aux actions spécifiques et sur l'orientation des programmes pendant leur exécution, étaient arrêtées suivant une procédure de comité de gestion, alors que l'exécution proprement dite des programmes par la Commission n'était pas encadrée par une telle procédure, mais donnait lieu à l'assistance d'un comité consultatif [18]. En 1985, elle a retiré cette proposition et en a soumis une nouvelle au Conseil, dans le cadre de laquelle, d'une part, le Conseil arrêtait les programmes communautaires de recherche et de coordination de la recherche, d'autre part, la Commission assu-

18 — JO C 243 du 22.9.1980, p. 12.

rait l'exécution des programmes en concluant des contrats, organisant des séminaires, conférences, visites d'études, avec simplement l'assistance d'un comité consultatif [19]. Étant privé, dans ce nouveau schéma, de la possibilité de surveiller, par une procédure de comité de gestion, la détermination de critères d'exécution des programmes, il était naturel que le Conseil ait la tentation d'assurer cette surveillance au niveau de l'exécution même. Il y a cédé en introduisant la disposition attaquée. C'était, à notre sens, mal venu, puisque illégal, mais c'était prévisible. Nous ignorons le contexte précis de l'élaboration du règlement n° 3252/87, mais nous nous demandons quand même si la Commission a fait, dans cette affaire, l'utilisation la plus judicieuse de son pouvoir de proposition.

43. Toujours est-il qu'il y a lieu, maintenant, de se prononcer précisément sur la légalité du paragraphe 4 de l'article 6 de ce règlement. Cette disposition, rappelons-le, a pour objet de soumettre les décisions prises par la Commission, dans le cadre des paragraphes 1 et 2 de l'article 6, à une procédure de comité de gestion. Le paragraphe 1 prévoit la conclusion de contrats de recherche à frais partagés avec des centres et instituts de recherche. Le paragraphe 2 prévoit l'organisation de séminaires, de conférences, de visites d'études, d'échanges de chercheurs, de réunions de travail d'experts scientifiques, ainsi que la collecte, l'analyse et, si nécessaire, la publication de résultats des recherches. Il n'est pas douteux que la passation des contrats visés au paragraphe 1 relève de l'exécution du budget, telle que nous l'avons auparavant définie. Quant aux mesures visées au paragraphe 2, elles comportent pour une très large part des décisions ou actes relevant également de cette exécution, même si l'on ne peut affirmer que toute initiative prise dans le cadre de cette disposition serait directement consommatrice de crédits. Toutefois, il n'y a pas matière à opérer ici de distinction, car les éventuelles décisions individuelles non consommatrices de crédits relèveraient de la pure gestion et il n'existerait dès lors aucun intérêt à associer un comité quelconque à leur élaboration.

44. Nous l'avons vu, la Commission, en tant qu'exécutif budgétaire, exerce un pouvoir propre, incompatible avec une procédure de comité de gestion permettant, dans certaines conditions, au Conseil de se substituer à la Commission. Dès lors, il apparaît que le Conseil ne pouvait, sans méconnaître l'article 205 du traité, précisé par le règlement financier auquel il renvoie, et l'article 155, troisième tiret, du traité, prévoir que la prise des décisions d'exécution des programmes de recherche mentionnées aux paragraphes 1 et 2, précités, serait encadrée par une semblable procédure. Aussi, nous estimons qu'il convient de faire droit aux conclusions de la requête.

45. Ainsi amputé de son paragraphe 4, l'article 6 présentera un caractère en quelque sorte déclaratoire, puisqu'il conférera à la Commission une compétence d'exécution de programmes qu'elle tient directement de l'article 205. Cette situation peut paraître insolite, mais elle ne fait pas vraiment grief à la Commission, dont, au surplus, la requête ne vise que le paragraphe 4. Il n'y a pas lieu, selon nous, de considérer que cette disposition serait indissociable du reste de l'article. Nous vous suggérons donc de vous en tenir à l'annulation du paragraphe en question.

46. Compte tenu de l'analyse à laquelle nous avons procédé, il ne nous a pas paru nécessaire d'examiner l'argument, développé

19 — JO C 312 du 3.12.1985, p. 5.

par la Commission et le Parlement, et relatif au rétrécissement excessif du pouvoir de contrôle du Parlement, en raison d'une conception réductrice de la notion d'exécution du budget. Le Parlement, nous a-t-on dit en substance, ne pouvant contrôler que l'action de la Commission dans le domaine budgétaire, ce contrôle pourrait être privé de toute portée chaque fois que le Conseil se réserve, par une procédure de comité de gestion, un pouvoir de substitution. L'éventuelle décision « substitutive » du Conseil échapperait, alors, au contrôle du Parlement et celui-ci se verrait privé du rôle que lui confère le traité vis-à-vis de l'exécution du budget.

47. Une telle argumentation nous semble très importante, par les questions de principe qu'elle pose. Toutefois, dans la mesure où elle tend à mettre en valeur non une violation directe et manifeste d'une disposition du traité, mais plutôt une sorte de méconnaissance de l'effet utile de celui-ci, nous estimons que l'illégalité constatée sur le terrain des articles 205 et 155, troisième tiret, moyennant la mise en valeur de l'étendue de la notion d'engagement budgétaire, dispense de s'interroger sur son bien-fondé.

48. Nous voudrions livrer à votre Cour une dernière réflexion qui s'attache plus, en un sens, aux valeurs exprimées par le droit institutionnel des Communautés qu'aux techniques qu'il met en œuvre. Il nous semble que, de ce point de vue, il existe une différence essentielle entre la thèse du Conseil et celle de la Commission. La thèse de la Commission aboutit à la reconnaissance, au profit de cette institution, d'un domaine d'activité à l'abri de l'intervention, directe ou indirecte, du Conseil. De son côté, la thèse de ce dernier a comme conséquence que la détermination de l'étendue du pouvoir de décision effectif de la Commission est laissée entièrement à la discrétion, au bon vouloir du Conseil lui-même. L'exécution du budget étant, en effet, vidée de tout aspect vraiment décisoire, il n'y aurait plus place pour un pouvoir de décision au fond de la Commission quant à l'utilisation des crédits autorisés que dans les cas où le Conseil estimerait opportun de lui conférer, en application de l'article 145, troisième tiret, une compétence d'exécution sans l'assortir d'une procédure de comité ou en ne prévoyant que l'assistance d'un comité consultatif. Au moment de forger votre conviction, vous devez, nous semble-t-il, vous interroger sur la possibilité de retenir une interprétation du traité génératrice, en quelque sorte, d'une situation « potestative », où une institution aurait, à l'extrême limite, le pouvoir de vider de tout contenu, dans le domaine concerné, la compétence de l'autre. Nous ne pouvons, pour notre part, envisager que les auteurs du traité aient pu à la fois vouloir une telle situation et prévoir que la Commission dispose, en la matière, d'un « pouvoir de décision propre ».

49. En définitive, nous concluons:

— à l'annulation du paragraphe 4 de l'article 6 du règlement (CEE) n° 3252/87, du 19 octobre 1987;

— à la condamnation du Conseil aux dépens.