ARRÊT DE LA COUR
3 juillet 1986 *

Dans l'affaire 34/86,

Conseil des Communautés européennes, représenté par ses conseillers juridiques MM. D. Gordon-Smith et F. van Craeyenest, en qualité d'agents, ayant élu domicile chez M. J. Käser, directeur du département des affaires juridiques de la Banque européenne d'investissement, plateau du Kirchberg, Luxembourg,

partie requérante,

soutenu par

République fédérale d'Allemagne, représentée par M. M. Seidel, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Économie à Bonn, en qualité d'agent,

République française, représentée par M. G. Guillaume, directeur des affaires juridiques au ministère des Relations extérieures, en qualité d'agent, et

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par son agent M. T. J. G. Pratt, Treasury Solicitor, assisté par M. F. Jacobs, Queen's Counsel,

parties intervenantes,

contre

Parlement européen, représenté par son jurisconsulte M. F. Pasetti-Bombardella, en qualité d'agent, assisté par M. J. Lever, Queen's Counsel à Londres, et par M^e^ Lyon-Caen, avocat à Paris, ayant élu domicile au secrétariat général du Parlement, plateau de Kirchberg, Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet un recours en annulation portant sur la légalité du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1986,

* Langue de procédure: l'anglais.

LA COUR,

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann et R. Joliet, présidents de chambre, G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins, F. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida et G. C. Rodríguez Iglesias, juges,

avocat général: M. G. F. Mancini
greffier: M. P. Heim

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure, les conclusions et les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit.

I — Faits et procédure

1. *Cadre juridique du litige*

Le présent litige trouve son origine dans la conviction du Conseil que le budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1986, tel qu'annexé à l'acte du président du Parlement européen du 18 décembre 1985 par lequel celui-ci a constaté l'arrêt définitif du budget (JO L 358, p. 1), a été adopté en violation des dispositions des articles 78 du traité CECA, 203 du traité CEE et 177 du traité CEEA. De l'avis du Conseil, le Parlement a notamment dépassé ce qui est permis par l'article 203, paragraphe 9, du traité CEE [1], en augmentant, lors de sa seconde lecture du projet de budget, certains crédits budgétaires en l'absence d'un nouveau taux d'augmentation fixé par accord entre le Conseil et le Parlement.

L'article 203, paragraphe 9, du traité CEE prévoit pour les dépenses dites non obligatoires, c'est-à-dire pour l'ensemble des dépenses autres que celles découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci, la fixation annuelle d'un taux maximal d'augmentation par rapport aux dépenses de même nature de l'exercice en cours. Ce taux maximal, qui résulte de trois facteurs différents (évolution du produit national brut en volume dans la Communauté, variation moyenne des budgets des États membres et évolution du coût de la vie au cours du dernier exercice), est constaté par la Commission et communiqué, avant le 1er mai, à toutes les institutions de la Communauté. Celles-ci sont tenues de le respecter au cours de la procé-

1 — Pour des raisons de simplification, toute référence à l'article 203, paragraphe 9, du traité CEE s'entend comme visant également l'article 78, paragraphe 9, du traité CECA et l'article 177, paragraphe 9, du traité CEEA.

dure budgétaire (article 203, paragraphe 9, alinéa 3).

Il résulte des alinéas 4 et 5 du paragraphe 9 de l'article 203 que les dépenses non obligatoires peuvent, dans deux hypothèses, dépasser celles résultant de l'application du taux maximal tel que calculé par la Commission:

a) si l'augmentation des dépenses non obligatoires résultant du projet de budget établi par le Conseil est supérieure à la moitié du taux maximal constaté par la Commission, le Parlement, dans l'exercice de son droit d'amendement, peut encore augmenter le montant total de ces dépenses dans la limite de la moitié du taux maximal (article 203, paragraphe 9, alinéa 4);

b) si les activités de la Communauté exigent un dépassement du taux maximal, un nouveau taux peut être fixé par accord entre le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, et le Parlement, statuant à la majorité des membres qui le composent et trois cinquièmes des suffrages exprimés (article 203, paragraphe 9, alinéa 5).

2. *Déroulement de la procédure budgétaire de 1986*

Par lettre du 23 avril 1985, la Commission a communiqué au Conseil que le taux maximal d'augmentation applicable aux dépenses non obligatoires du budget de 1986 était de 7,1 % par rapport aux dépenses du même type afférentes au budget de 1985. Par lettre en date du 31 juillet 1985, elle a soumis au Conseil l'avant-projet de budget 1986, en indiquant que celui-ci était fondé sur deux événements dont les effets s'exerceraient à partir du 1er janvier 1986, à savoir les nouvelles ressources propres dans le cadre du taux maximal de mobilisation de la TVA de 1,4 % et l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal. Dans l'introduction de politique générale de son avant-projet, la Commission a en outre signalé qu'elle s'était fixé, en ce qui concerne la Communauté à Dix, l'objectif suivant:

« freiner, en ce qui concerne les dépenses non obligatoires, l'accroissement, actuellement anormal, de la charge budgétaire nécessaire pour honorer les engagements des exercices précédents (le 'poids du passé').

Depuis 1978, pour les crédits dissociés, le volume des crédits d'engagement a augmenté à un rythme nettement supérieur à celui des crédits de paiement, ce qui signifie, étant donné l'étalement dans le temps des réalisations correspondantes, que les besoins de paiement pour honorer ces engagements s'accroissent de plus en plus. Quelque 10 300 millions d'Écus d'engagement se sont accumulés depuis 1978, dont 8 200 millions concernent les trois fonds structurels...

Ainsi, pour 1986, on estime à environ 4 400 millions d'Écus (dont environ 4 000 millions d'Écus en dépenses non obligatoires) les crédits de paiement nécessaires pour honorer une partie de ces engagements (3 200 millions d'Écus en 1985).

Dans ces conditions, à ressources propres constantes, la marge disponible pour financer des politiques communautaires nouvelles, déjà fort réduite, devient encore plus étroite.

En vue de freiner cet accroissement dans le futur, la Commission envisage dès lors de contenir la croissance des engagements nouveaux, en dépenses non obligatoires, dans les limites de taux maximal, c'est-à-dire 7,1 % ».

Se basant sur les dépenses non obligatoires de même nature contenues dans le budget 1985, la Commission faisait encore savoir que l'application du taux maximal de 7,1 % permettait d'augmenter les crédits d'engagement de 588 millions d'Écus et les crédits de

paiement de 435 millions d'Écus. A cet égard, il résulte du dossier que le Conseil, se référant à une autre base non admise par le Parlement, a calculé que la marge d'augmentation des dépenses non obligatoires était de 582 millions d'Écus pour les crédits d'engagement et de 433 millions d'Écus pour les crédits de paiement.

Lors de sa réunion des 17 et 18 septembre 1985, le Conseil a établi un projet de budget qui prévoyait une augmentation de 578 millions d'Écus, soit 7,05 %, pour les crédits d'engagement et de 430 millions d'Écus, soit 7,04 %, pour les crédits de paiement. Dans ces circonstances, la marge de manœuvre dont disposait le Parlement au titre de l'article 203, paragraphe 9, alinéa 4, était, selon le calcul effectué par la Commission dans son avant-projet de budget, de 294 millions d'Écus pour les crédits d'engagement et de 217 millions d'Écus pour les crédits de paiement. Par conséquent, l'augmentation maximale possible des dépenses par rapport au budget 1985 était de 872 millions d'Écus pour les crédits d'engagement et de 647 millions d'Écus pour les crédits de paiement.

Lors de sa séance du 14 novembre 1985, le Parlement s'est prononcé en première lecture sur le projet de budget, en y apportant une série d'amendements qui prévoyaient ensemble une augmentation des dépenses non obligatoires de 1 764 millions d'Écus pour les crédits d'engagement et de 1 784 millions d'Écus pour les crédits de paiement. A cette occasion, le Parlement a adopté une résolution sur le projet de budget général qui a été transmise, le même jour, au Conseil et qui comportait, entre autres, les paragraphes suivants:

« *Le Parlement européen,*

...

1) rappelle les obligations politiques et juridiques qui incombent à l'autorité budgétaire et que le Conseil a contractées à l'égard des nouveaux États membres; décide, dès lors, sur la base des chiffres jugés necessaires par la Commission, de réinscrire, principalement au regard des différentes lignes budgétaires, les crédits indispensables pour faire face à l'élargissement et la majeure partie des paiements découlant d'engagements qui ont déjà été votés lors d'exercices précédents, en arguant du fait que ces deux catégories de dépenses sont indissociablement liées;

2) estime indispensable:

   a) que l'apurement définitif des engagements contractés au titre des exercices antérieurs soit achevé au cours des tout prochains exercices;

   b) que le niveau des crédits d'engagement permette dans les années à venir de rétablir le fonctionnement normal des fonds structurels;

...

10) déplore que le Conseil, confronté à la mise en œuvre de ses règles internes de discipline budgétaire, ne présente au Parlement qu'un projet de budget tronqué; affirme que, de ce fait, le Conseil n'a pas soumis un projet complet en première lecture, agissant ainsi en violation des dispositions du traité applicables à la procédure budgétaire;

11) juge inacceptable que le Conseil n'ait pas inscrit toutes les dépenses au budget, contrairement à l'article 199 du traité, et que, contrairement aux dispositions régissant les fonds structurels, ni

les dépenses découlant de l'élargissement de la Communauté, ni les crédits nécessaires à la liquidation des obligations contractuelles venues à échéance n'aient été pleinement pris en compte;

...

16) estime que la Communauté ne peut, à travers le budget pour 1986, ignorer ou limiter les engagements financiers qu'elle a contractés; est décidé par conséquent à s'assurer tout au long de la procédure budgétaire le respect de cette exigence. »

Lors de sa seconde lecture du budget, les 26 et 27 novembre 1985, le Conseil a décidé, pour sa part, d'augmenter les dépenses non obligatoires à concurrence de 1 199 millions d'Écus pour les crédits d'engagement et de 1 251 millions d'Écus pour les crédits de paiement. A cette occasion et au titre de l'élargissement, le Conseil a inscrit des crédits supplémentaires, par rapport au projet de budget établi en première lecture, crédits s'élevant à 500 millions d'Écus en crédits d'engagement et à 321 millions d'Écus en crédits de paiement. A la suite de cette proposition que le Conseil a formulée de manière inconditionnelle, il a proposé au Parlement, dans une lettre du 29 novembre 1985, de fixer de nouveaux taux maximaux d'augmentation: 14,6 % pour les crédits d'engagement et 20,5 % pour les crédits de paiement par rapport à l'assiette de 1985.

A la suite d'une ultime réunion de conciliation qu'il a tenue les 11 et 12 décembre 1985 avec une délégation du Parlement en vue d'arriver à un accord, le Conseil a autorisé son président à présenter au Parlement une proposition de compromis: une augmentation supplémentaire des dépenses non obligatoires de 196 millions d'Écus (17,02 %) pour les crédits d'engagement et de 242 millions d'Écus (24,46 %) pour les crédits de paiement; cette proposition a été faite sous réserve de son acceptation par le Parlement.

Lors de sa réunion du 12 décembre 1985, le Parlement a de nouveau adopté une résolution sur le projet de budget général. Celle-ci était libellée dans les termes suivants:

« *Le Parlement européen,*

...

1) constate, à l'examen des déclarations faites et des modifications apportées par le Conseil à la première lecture du Parlement et après avoir entendu la Commission, que le projet de budget ne répond pas aux obligations contractées par la Communauté; amende à nouveau le projet de budget afin que les dépenses liées à l'élargissement et au 'poids du passé' soient prises en compte de manière à assurer, pour tous les États membres, le minimum nécessaire au fonctionnement normal et au développement des fonds structurels dans le cadre de la réglementation en vigueur;

2) constate que les dépenses exceptionnelles auxquelles la Commission doit faire face en 1986 pour assurer le respect des engagements inscrits dans les budgets antérieurs ainsi que des engagements contractés vis-à-vis de l'Espagne et du Portugal n'ont pas d'équivalent de même nature dans le budget 1985; estime que ces dépenses ne relèvent donc pas des dispositions du traité relatives à la détermination du taux maximal d'augmentation des dépenses non obligatoires par rapport aux dépenses de même nature de l'exercice 1985; considère dès lors que la

procédure prévue à l'article 203, paragraphe 9, du traité visant à la fixation d'un nouveau taux de progression des dépenses non obligatoires n'est pas applicable en l'espèce;

...

5) constate que les crédits prévus pour les fonds structurels ne suffisent pas à garantir une augmentation réelle des ressources pour les dix États membres actuels ni à contribuer efficacement à la solution des problèmes structurels en Espagne et au Portugal; souligne que cette absence d'augmentation des fonds structurels en valeur réelle (pour les dix États membres) enfreint les obligations contenues à l'article 11, paragraphe 1, du règlement relatif aux programmes intégrés méditerranéens (PIM), lequel prévoit 'des augmentations en termes réels qui s'appliquent aux fonds' (de 1986 à 1992) et qui 'aident à financer les PIM, mais sans affecter négativement les transferts de ces fonds à d'autres régions prioritaires ou moins prospères'; constate que, une fois encore, le Parlement a été obligé d'utiliser ses pouvoirs budgétaires pour amener le Conseil à remplir des engagements qu'il a lui-même créés en adoptant cette législation. »

Les délibérations du Parlement du 12 décembre 1985 ont entraîné une augmentation additionnelle des dépenses non obligatoires de 402 millions d'Écus (19,5 %) pour les crédits d'engagement et de 563 millions d'Écus (29,7 %) pour les crédits de paiement. A la suite des votes du Parlement, le président du Conseil a fait savoir, dans une intervention orale en séance plénière de celui-ci, que la proposition de compromis du Conseil était de ce fait retirée.

Le 18 décembre 1985, le président du Parlement, en application de l'article 203, paragraphe 7, du traité, a constaté que la procédure budgétaire pour l'exercice 1986 était achevée et que le budget général était définitivement arrêté. Ensuite, il a informé officiellement le Conseil de l'arrêt définitif du budget par une lettre du 19 décembre 1985, lettre reçue au secrétariat général du Conseil le 23 décembre suivant.

3. *Événements ultérieurs: mesures provisoires dans l'affaire 23/86 R*

A la suite de l'acte du président du Parlement européen du 18 décembre 1985, une série de recours en annulation a été introduite contre le budget général pour l'année 1986, respectivement contre le constat de l'arrêt définitif de ce budget. Ces recours ont été intentés successivement par le Luxembourg (15/86), les Pays-Bas (17/86), la France (18/86), la République fédérale d'Allemagne (19/86), le Royaume-Uni (23/86) et le Conseil (34/86).

Par une requête déposée au greffe de la Cour, le 13 février 1986, le gouvernement du Royaume-Uni a présenté, en vertu des articles 185 et 186 du traité, une demande en référé tendant à ce que lui soit octroyée, jusqu'à ce que la Cour se soit prononcée sur l'affaire au principal, une injonction provisoire déclarant que les États membres n'effectueront pour le budget 1986, au titre des ressources propres provenant de la TVA, que des paiements limités aux montants résultant de la seconde lecture du projet de budget par le Conseil les 26 et 27 novembre 1985. Le gouvernement britannique estimait en effet que l'augmentation des dépenses non obligatoires, telle qu'elle résulte de la seconde lecture du projet de budget par le Parlement, pourrait amener la Commission, en tant qu'organe exécutant le

budget, à demander aux États membres, dans le cadre du transfert d'une partie du produit de la TVA, des contributions qui iraient au-delà des limites des pouvoirs de la Communauté.

Par ordonnance du 17 mars 1986, le président de la Cour, statuant au provisoire, a, entre autres, ordonné que:

« 1) La Commission exécutera, jusqu'au 10 juillet 1986 ou jusqu'à la date à laquelle la Cour rendra son arrêt dans l'affaire 34/86 (Conseil/Parlement européen), si cette date est antérieure au 10 juillet 1986, le budget pour l'exercice 1986 tant en ce qui concerne les crédits de paiement que les crédits d'engagement sur la base du projet de budget en seconde lecture par le Conseil le 27 novembre 1985, sous réserve des amendements décidés par le Parlement le 12 décembre 1985 qui n'ont pas eu pour effet d'accoître les dépenses non obligatoires... »

4. *L'objet du présent litige*

Le présent recours en annulation, introduit en vertu des articles 173 du traité CEE et 146 du traité CEEA, est dirigé contre le budget général 1986. La demande principale du Conseil tend à une annulation partielle de ce budget dans la mesure où, suite aux délibérations du Parlement intervenues le 12 décembre 1985, certains crédits budgétaires auraient été augmentés en violation des traités. En adoptant cette proposition, le Conseil a cherché à tenir compte des exigences du bon fonctionnement de la Communauté. Pour cette même raison, le Conseil ne sollicite qu'à titre subsidiaire l'annulation du budget dans son intégralité et, par voie de conséquence, de l'acte du président du Parlement par lequel celui-ci a constaté l'arrêt définitif de ce budget; dans ce dernier cas, il invite la Cour à indiquer ceux des effets du budget qui sont à considérer comme définitifs.

5. *Procédure devant la Cour*

La requête introductive du Conseil a été enregistrée au greffe de la Cour le 11 février 1986.

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

Le Conseil ayant demandé, dans sa requête, que l'affaire soit traitée en priorité vu l'urgence qu'il y aurait à ce que la Cour rende sa décision avant l'établissement du projet de budget pour l'exercice de 1987, le président de la Cour a décidé, le 12 février 1986, d'accueillir cette demande, décision prise en application de l'article 55, paragraphe 1, alinéa 2, du règlement de procédure.

Par requêtes enregistrées au greffe de la Cour respectivement les 1er, 3 et 4 avril 1986, les gouvernements allemand, britannique et français ont demandé à être admis à intervenir dans la présente affaire à l'appui des conclusions du Conseil. Par ordonnances du 14 avril 1986, la Cour, en application de l'article 91 du règlement de procédure, a accueilli les demandes d'intervention.

Les gouvernements britannique et français ont déposé, dans le délai imparti, des observations écrites par des mémoires enregistrés au greffe de la Cour, respectivement le 3 et le 4 avril 1986. Par lettre du 7 avril 1986, le représentant du gouvernement allemand a communiqué à la Cour qu'il élaborera la position de son gouvernement lors de l'audience.

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 Conseil et le Parlement à répondre à certaines questions lors de l'audience.

II — Conclusions des parties

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

a) annuler le budget 1986 pour autant que, suite aux amendements adoptés par le Parlement le 12 décembre 1985, lors de sa seconde lecture du projet de budget, les crédits d'engagement et les crédits de paiement au titre des dépenses non obligatoires dépassent respectivement de 293 828 185 Écus et de 527 383 692 Écus, ou de tous autres montants que déterminerait la Cour, les nouveaux taux d'augmentation proposés par le Conseil dans la lettre que celui-ci a adressée, à cette fin, au président du Parlement;

b) annuler le budget 1986 dans la mesure où le Parlement a modifié, lors de sa seconde lecture du projet de budget, huit lignes budgétaires constituant des dépenses obligatoires et identifiées à l'annexe XVIII de la requête introductive du Conseil;

c) déclarer que le constat d'arrêt définitif du budget, tel que prononcé par le président du Parlement le 18 décembre 1985, a été fait en violation des dispositions de l'article 78, paragraphes 7 et 9, du traité CECA, de l'article 203, paragraphes 7 et 9, du traité CEE et de l'article 177, paragraphes 7 et 9 du traité CEEA;

d) *subsidiairement*, annuler le budget 1986 dans son ensemble et, par voie de conséquence, l'acte du président du Parlement du 18 décembre 1985 et indiquer les effets du budget qui seraient à considérer comme définitifs.

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

a) déclarer le recours irrecevable ou non fondé;

b) *subsidiairement*, pour le cas où la Cour estimerait le recours recevable et fondé, dire et juger qu'une annulation éventuelle devrait, d'une part, porter sur l'intégralité du budget et, d'autre part, s'étendre à l'intégralité de la procédure préparatoire à l'élaboration du budget, notamment en raison des illégalités commises par le Conseil tout au long de cette procédure;

c) condamner le Conseil aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

Sur la recevabilités

Le *Parlement européen*, partie défenderesse, fait valoir trois moyens à l'appui de son exception d'irrecevabilité. Il conteste d'abord la capacité du Conseil de mettre en cause la légalité des actes du Parlement par le biais d'une recours introduit en vertu de l'article 173 du traité, cette disposition ne prévoyant ni expressément ni implicitement un tel contrôle de légalité vis-à-vis du Parlement. Sous ce rapport, le Parlement signale que, lors de la conférence des représentants des États membres intervenue, à Luxembourg, à la fin de l'année 1985, une proposition tendant à l'attribution au Parlement d'une légitimation passive et active au titre de l'article 173 du traité n'a pas été retenue.

Le Parlement fait ensuite valoir que le constat de l'arrêt définitif du budget tel que

prononcé par le président du Parlement conformément à l'article 203, paragraphe 7, du traité n'est pas à considérer comme un acte attaquable. En effet, le président ne serait pas saisi, à ce stade de la procédure, d'un projet de budget, mais plutôt d'un budget déjà adopté par le Parlement. Au surplus, on ne saurait créer une troisième branche de l'autorité budgétaire qui serait autonome des deux autres branches. Dans un même ordre d'idées, le Parlement soutient que le budget, tel qu'adopté à la fin de la seconde lecture, ne constitue pas non plus un acte attaquable, puisque celui-ci serait un acte mixte émanant de deux institutions composant ensemble l'autorité budgétaire de la Communauté.

Le Parlement ajoute que sa prise de position sous ce rapport n'implique pas que la Cour ne puisse exercer aucun contrôle sur le budget communautaire. Par contre, tout acte d'exécution de ce budget serait susceptible d'être attaqué tant par la voie d'un recours en annulation que par le biais d'une procédure préjudicielle au sens de l'article 177 du traité.

Le *Conseil*, partie requérante, souligne d'abord que le Parlement n'a pas de qualité particulière lui permettant d'échapper à tout contrôle juridictionnel. A cet égard, la simple circonstance que les articles 173 du traité CEE et 146 du traité CEEA ne mentionnent expressément que les actes du Conseil et de la Commission ne serait pas décisive. En revanche, il faudrait interpréter ces dispositions à la lumière de l'extension des pouvoirs du Parlement en matière budgétaire. En effet, dans les systèmes originaires des deux traités, seuls le Conseil et la Commission pouvaient prendre des actes de nature juridique, alors que, mise à part une exception (article 144 CEE et article 114 CEEA), le Parlement n'était appelé qu'à donner des avis. Dans cette perspective, les modifications des traités intervenues en 1970 et 1975, modifications tendant à ce que les pouvoirs budgétaires soient partagés entre le Parlement et le Conseil, justifieraient une interprétation plus large des articles 173 du traité CEE et 146 du traité CEEA, de sorte que le contrôle juridictionnel devrait également couvrir la légalité du budget général de la Communauté. Par ailleurs, un tel contrôle serait indispensable étant donné que le non-respect des dispositions communautaires relatives à la procédure budgétaire mettrait en cause l'équilibre institutionnel voulu par les traités.

Le Conseil conteste ensuite la thèse selon laquelle, dans les circonstances de l'espèce, un recours en annulation devrait plutôt être introduit contre un acte de la Commission exécutant le budget. A son avis, cette solution ne s'impose pas, car elle l'obligerait à attendre une décision de la Commission mettant en œuvre le budget et à assigner devant la Cour une institution qui n'est pas directement responsable de l'illégalité alléguée du budget.

Sur le fond

A l'appui de son recours, le *Conseil*, partie requérante, invoque trois moyens. D'abord, il y aurait violation des formes substantielles en ce que le président du Parlement, en faisant le constat litigieux du 18 décembre 1985, a considéré la procédure budgétaire en cause comme étant achevée au sens de l'article 203, paragraphe 7, du traité. Ensuite, il y aurait infraction à l'article 203, paragraphe 9, en ce que le Parlement, en adoptant en seconde lecture le budget 1986, a augmenté unilatéralement les dépenses non obligatoires au-delà des nouveaux taux

d'augmentation résultant du projet de budget modifié, en seconde lecture, par le Conseil. Enfin, le Conseil fait valoir le non-respect des paragraphes 5 et 6 de l'article 203, en ce que le Parlement a modifié, en seconde lecture, un certain nombre de lignes budgétaires qui constituent, de l'avis du Conseil, des dépenses obligatoires.

Par rapport au *premier moyen*, le *Conseil* souligne que le constat du président du Parlement au sens de l'article 203, paragraphe 7, n'est pas un acte de caractère purement déclaratoire. Il résulterait, au contraire, des termes mêmes de cette disposition qu'un tel acte a l'effet constitutif de transformer un projet de budget en budget. Le Conseil en déduit que le président du Parlement est toujours tenu de vérifier effectivement si toutes les conditions prévues par cette disposition sont réunies, et notamment celle selon laquelle la procédure budgétaire doit être achevée. Or, tel ne serait pas le cas aussi longtemps qu'un nouveau taux maximal d'augmentation nécessaire n'a pas encore été fixé conformément à l'article 203, paragraphe 9, alinéa 5.

Quant au *deuxième moyen*, le *Conseil* fait d'abord valoir que le respect des dispositions de l'article 203, paragraphe 9, du traité est d'une importance considérable, étant donné que le mécanisme du taux maximal d'augmentation constitue une délimitation nécessaire du pouvoir conféré au Parlement de statuer en dernier ressort sur les dépenses non obligatoires. Une telle délimitation serait indispensable aussi longtemps que l'équilibre dans le budget communautaire entre les dépenses et les recettes, équilibre exigé par l'article 199 du traité, est assuré par la mobilisation d'une partie du produit de la TVA (à partir du 1er janvier 1986: 1,4 %). Ce seraient ainsi les États membres qui doivent financer une augmentation éventuelle des dépenses communautaires. D'où la nécessité de l'accord du Conseil pour la fixation de nouveaux taux de croissance.

Le *Conseil* conteste ensuite la thèse du Parlement selon laquelle celui-ci n'aurait pas été tenu de respecter, au cours de la procédure budgétaire 1986, le mécanisme du taux maximal pour ce qui est des dépenses exceptionnelles occasionnées par l'élargissement de la Communauté et par le soi-disant « poids du passé ». A cet égard, il se réfère aux termes mêmes de l'article 203, paragraphe 9, dont il résulterait que le mécanisme du taux maximal s'applique à l'*ensemble* des dépenses non obligatoires et que l'expression « dépenses de même nature » doit être entendue comme une référence au même *type* de dépenses. Au surplus, si les auteurs des traités modificatifs de 1970 et 1975 avaient voulu permettre que, dans certains cas, de nouvelles dépenses non obligatoires soient exemptées de l'application du taux maximal, ils l'auraient exprimé clairement.

Par rapport au *troisième moyen*, le *Conseil* observe que le Parlement n'était pas habilité à modifier certaines lignes budgétaires constituant des dépenses obligatoires et identifiées à l'annexe XVIII de sa requête. Il précise que parmi les postes en cause se trouvent deux lignes budgétaires (articles 450 et 926) qui figuraient déjà dans des budgets antérieurs et qui avaient été classées comme dépenses obligatoires dans la déclaration commune du 30 juin 1982, du Parlement, du Conseil et de la Commission (JO C 194, p. 1). Dans les autres cas, il s'agirait de nouvelles lignes budgétaires.

A titre d'observation générale, le *Parlement européen*, partie défenderesse, fait exposer que la procédure budgétaire pour l'année 1986 doit être comprise à la lumière des difficultés rencontrées au cours des procé-

dures précédentes dont notamment celles des années 1983 et 1984. Parmi ces difficultés figurent en particulier l'épuisement des ressources propres disponibles dans le cadre du transfert d'une partie du produit de la TVA, le « remboursement britannique », le renforcement indispensable des fonds structurels (Fonds régional, Fonds social, FEOGA-Orientation), l'adoption unilatérale par le Conseil des principes d'une « discipline budgétaire« et les problèmes découlant d'une sous-évaluation systématique des crédits (« sous-budgétisation »). Sous ce rapport, le Parlement signale en outre que, suite à l'insuffisance des crédits inscrits au budget pour l'exercice 1984, celui-ci a dû être complété par un budget supplémentaire. De plus, le Conseil ayant proposé, en 1984, un projet de budget qui ne couvrait pas l'ensemble des moyens financiers nécessaires pour financer les dépenses de l'année 1985, le Parlement aurait dû remédier à cette carence évidente en rejetant ce projet dans son intégralité. Or, pour ce qui est de l'année 1986, le Conseil lui aurait, une fois de plus, proposé un projet de budget manifestement incomplet, en ce qu'il ne comprenait pas de crédits pour faire face à l'élargissement de la Communauté et à la résorption du « poids du passé ». Par ailleurs, lors de sa première lecture, le Parlement aurait sérieusement envisagé d'accepter tel quel le projet incomplet, ce qui aurait exclu toute deuxième lecture du Conseil: dans ce cas, le budget serait réputé arrêté sans que les crédits nécessaires y auraient figuré. Une telle décision aurait clairement mis à jour les insuffisances du projet du Conseil. Toutefois, le Parlement aurait écarté cette possiblité pour ne pas mettre en cause le bon fonctionnement de la Communauté en 1986. Pour cette même raison, un rejet de l'ensemble du projet de budget ne s'imposait pas à l'époque, puisque, sous le régime des douzièmes provisoires (article 204), la Communauté n'aurait pas non plus été en mesure de faire face aux obligations découlant de l'élargissement et des fonds structurels.

Quant aux allégations au fond du Conseil, le *Parlement* fait ensuite valoir que les dépenses relatives aux engagements contractés vis-à-vis de l'Espagne et du Portugal ainsi que celles relatives au « poids du passé », bien qu'étant de même nature que les dépenses non obligatoires en général, n'avaient aucun équivalent dans le budget 1985. A cet égard, le Parlement signale en outre que, dans son avant-projet, la Commission avait explicitement placé hors du taux maximal d'augmentation les dépenses relatives aux deux catégories susvisées. Par ailleurs, il résulterait de l'article 203, paragraphe 9, alinéas 1 et 3, que les deux branches de l'autorité budgétaire, si elles ne peuvent pas se mettre d'accord, sont liées par la méthode retenue à cet égard par la Commission. Pour ces raisons, le Parlement estime qu'il a pu considérer que le mécanisme du taux maximal n'était pas applicable en l'espèce à ces deux catégories de dépenses.

Dans l'hypothèse où la Cour n'accepterait pas cette interprétation de l'article 203, paragraphe 9, le *Parlement* soutient, *à titre subsidiaire,* que le comportement illégal du Conseil l'a effectivement contraint d'adopter, dans l'intérêt de la Communauté, la position qu'il a prise. Le Parlement précise que le comportement du Conseil au cours de la procédure budgétaire en cause était entaché d'une illégalité à un double point de vue. D'abord, en présentant, en première lecture, un projet de budget incomplet, le Conseil n'aurait pas respecté

les dispositions des articles 199 et 203, paragraphe 10, du traité. Ensuite, en n'établissant délibérément un projet de budget plus complet que lors de sa seconde lecture, le Conseil aurait refusé de reconnaître les pouvoirs budgétaires du Parlement. En effet, une sous-budgétisation en première lecture par le Conseil non seulement priverait le Parlement de son droit de double lecture du budget, mais mettrait aussi en cause son droit au dernier mot en matière de dépenses non obligatoires, en ce que le Parlement serait ainsi contraint à inscrire, par voie d'amendement, les crédits indûment omis. En d'autres termes, une sous-budgétisation délibérée en première lecture par le Conseil constituerait un abus et un détournement de procédure manifeste, étant donné que celle-ci réduirait la liberté d'amendement que le traité garantit au Parlement.

Or, dans cette situation exceptionnelle et étant donné que, pour les raisons exposées ci-dessus, les autres possibilités pour échapper au conflit avec le Conseil n'auraient pas été appropriées, la décision finale prise par le Parlement, celle de considérer les dépenses relatives à l'élargissement et au « poids du passé » comme étant « hors taux », aurait été la seule solution susceptible de respecter tant l'exigence d'un budget complet au sens de l'article 199 du traité que le principe de la continuité du fonctionnement de la Communauté.

A titre tout à fait subsidiaire, le *Parlement* souligne que le budget de la Communauté est un acte unique. Il ne serait dès lors pas concevable qu'une annulation éventuelle ne puisse porter que sur une partie du budget, en en laissant subsister une autre. En outre, une annulation partielle laisserait subsister le projet modifié, en seconde lecture, par le Conseil, et aboutirait ainsi à un résultat contraire à l'article 203, paragraphe 9; en effet, les nouveaux taux maximaux qui en résultent auraient été *unilatéralement* fixés par le Conseil. Pour ces raisons, le Parlement estime que la Cour devrait annuler, le cas échéant, le budget dans son ensemble.

Observations des parties intervenantes

Dans leurs mémoires en intervention respectifs, les gouvernements britannique et français soulignent, en substance, que le Parlement n'a réussi à produire, dans sa défense, aucun moyen susceptible de justifier ses propres actes et notamment les irrégularités qu'il aurait commises au cours de la seconde lecture du projet de budget 1986.

IV — Procédure orale

A l'audience orale du 30 avril 1986, le Conseil des Communautés européennes, représenté par MM. D. Gordon-Smith et F. van Craeyenest, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, représenté par M. M. Seidel, le gouvernement de la République française, représenté par M. G. Guillaume, le gouvernement du Royaume-Uni, représenté par son agent M. T. J. G. Pratt, assisté par M. F. Jacobs, QC, ainsi que le Parlement européen, représenté par son agent M. F. Pasetti-Bombardella, assisté par M. J. Lever, QC, et M^{e} Lyon-Caen, ont été entendus en leurs plaidoiries.

Au cours de l'audience, le *Conseil* a expliqué, en ce qui concerne l'objet précis du second chef de sa demande, qu'il n'est pas essentiel que la Cour se prononce effectivement sur la divergence d'opinions sur le classement des lignes budgétaires en question. La majoration de ces lignes budgétaires, telle qu'adoptée par le Parlement au

cours de sa seconde lecture du projet de budget, serait en effet illégale, quelle que soit leur classification exacte. Si les crédits concernés constituaient des dépenses obligatoires, le Parlement n'aurait aucun pouvoir de les modifier pendant la seconde lecture, motif pris de ce que seul le Conseil serait habilité à faire une telle modification. Si, par contre, il s'agissait de dépenses non obligatoires, la majoration litigieuse entraînerait, en l'absence d'un accord avec le Conseil, un dépassement encore plus grand du taux maximal d'augmentation que celui visé par le premier chef de la demande du Conseil. Or, il s'ensuivrait que, dans chacune de ces deux hypothèses, le budget devrait être annulé dans la mesure où les crédits en cause ont été augmentés par le Parlement en seconde lecture.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 2 juin 1986.

En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 11 février 1986, le Conseil des Communautés européennes a introduit, en vertu des articles 173 du traité CEE et 146 du traité CEEA, un recours dirigé contre le Parlement européen et visant à l'annulation partielle ou, subsidiairement, totale du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1986 (JO L 358) ainsi qu'à l'annulation de l'acte du président du Parlement européen du 18 décembre 1985 par lequel celui-ci a constaté que ce budget était définitivement arrêté.

2 Le Conseil ainsi que les gouvernements allemand, français et britannique, qui sont intervenus dans le litige à l'appui des conclusions du Conseil, font en particulier grief au Parlement européen d'avoir augmenté, par suite d'amendements votés lors de la seconde lecture du projet de budget le 12 décembre 1985, certains crédits budgétaires en violation des traités, et notamment de l'article 203, paragraphe 9, du traité CEE et des dispositions correspondantes des traités CEEA et CECA. Ces augmentations auraient en effet pour conséquence un relèvement des dépenses non obligatoires figurant au budget 1986, par rapport à celles de l'exercice 1985, qui dépasserait le taux maximal d'augmentation fixé conformément audit paragraphe 9.

3 Le Parlement européen conclut à titre principal que le recours est irrecevable. A titre subsidiaire, il fait valoir qu'il a respecté la lettre et l'esprit de l'article 203, paragraphe 9, du traité CEE. Ce serait le Conseil qui aurait méconnu les dispositions des traités, en particulier celles de l'article 199 du traité CEE, en soumettant au Parlement un projet de budget et, après la première lecture par le Parlement, un projet modifié dont l'adoption aurait mis les Communautés dans l'impossibilité de faire face à leurs engagements.

Sur la recevabilité

4 Le Parlement conteste d'abord la possibilité, pour le Conseil, d'invoquer l'article 173 du traité CEE en vue de faire annuler le budget en tant qu'acte du Parlement européen. Selon cette institution, l'article 173 ne prévoit pas que les actes du Parlement européen puissent faire l'objet d'un contrôle de légalité, pas plus d'ailleurs qu'il ne permet au Parlement de mettre en cause, devant la Cour, la légalité des actes du Conseil et de la Commission des Communautés.

5 Toutefois, il est à rappeler que la Cour a déjà jugé, dans son arrêt du 23 avril 1986 (Parti écologiste « Les Verts », 294/83, Rec. p. 1339) qu'en vertu de l'article 173 du traité CEE un recours en annulation peut être dirigé contre les actes du Parlement européen destinés à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers, si les autres conditions posées par cette disposition sont réunies.

6 A cet égard, il y a lieu de préciser que le budget général des Communautés est l'acte qui prévoit et autorise préalablement chaque année les recettes et dépenses; celles-ci doivent être équilibrées, selon l'article 199, alinéa 2, du traité CEE. Il appartient à la Commission d'exécuter le budget, en vertu de l'article 205, dans la limite des crédits alloués, alors que les recettes inscrites déterminent le niveau des montants de l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée à transférer, par les États membres, dans les ressources propres des Communautés. Il s'ensuit que le budget, une fois intervenue la constatation du président du Parlement visée par l'article 203, paragraphe 7, relève des actes de nature à produire des effets juridiques vis-à-vis des tiers.

7 Le Parlement soutient ensuite que, en tout état de cause, la constatation par le président du Parlement, en application de l'article 203, paragraphe 7, du traité CEE, que le budget est définitivement arrêté, ne peut pas être considérée comme un acte attaquable. En effet, le président du Parlement n'interviendrait qu'après la

fin de la procédure budgétaire, sans pouvoir influencer l'issue de celle-ci. Considérer le constat du président du Parlement comme un acte attaquable reviendrait, dans ces conditions, à instituer une troisième branche autonome de l'autorité budgétaire, distincte des deux autres, le Conseil et le Parlement.

8 Cette thèse doit également être rejetée. C'est le président du Parlement qui constate formellement que la procédure budgétaire a été menée à terme par l'adoption définitive du budget et qui confère ainsi force obligatoire au budget, aussi bien vis-à-vis des institutions que des États membres. En exerçant cette fonction, le président du Parlement intervient par un acte juridique propre, de caractère objectif, au terme d'une procédure caractérisée par l'action conjointe de différentes institutions. Cet acte, il le prend non en tant qu'autorité distincte non prévue par le traité, mais en sa qualité d'organe du Parlement européen.

9 Le Parlement fait enfin valoir que la délibération du Parlement en seconde lecture sur le projet modifié par le Conseil ne saurait faire l'objet d'un recours en annulation.

10 Développant cet argument, le Parlement explique que, dans le cadre de la procédure budgétaire, les rôles du Parlement et du Conseil sont complémentaires et que l'action conjointe de ces deux institutions conduit à l'établissement du budget qui constitue un acte commun n'ayant d'équivalent avec aucun autre acte des institutions de la Communauté. Il serait, par conséquent, exclu que l'annulation éventuelle d'un tel acte ne puisse concerner que les délibérations d'une seule des deux institutions concernées. A cet égard, le Parlement rappelle que, d'après l'article 176 du traité CEE, « l'institution dont émane l'acte annulé » est tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour; or, le budget de la Communauté serait le fait de deux institutions, si bien qu'il serait soustrait à l'application de cette disposition. Il faudrait donc constater que le contrôle du budget par voie du recours en annulation n'est pas possible.

11 Le Conseil, répondant à cette argumentation, observe que, jusqu'à l'exercice 1975, le budget était en tout cas soumis au contrôle prévu par l'article 173 du traité CEE, l'adoption du budget constituant un acte du Conseil produisant des effets juridiques. Il serait inconcevable que les auteurs des révisions du traité en matière budgétaire aient voulu, en élargissant le rôle du Parlement européen dans ce domaine, retirer le budget des catégories d'actes soumis au contrôle juridictionnel.

Ce contrôle serait, par ailleurs, le corollaire nécessaire de l'obligation faite aux institutions d'agir dans les limites des attributions qui leur sont conférées.

12 Il y a lieu d'observer que, aux termes de l'article 203, paragraphe 10, du traité CEE, chaque institution exerce les pouvoirs qui lui sont dévolus en matière budgétaire dans le respect des dispositions du traité. A défaut de possibilité de déférer les actes de l'autorité budgétaire au contrôle de la Cour, les institutions qui composent cette autorité pourraient empiéter sur les compétences des États membres ou des autres institutions ou outrepasser les limites qui sont tracées à leurs compétences. Aucune disposition des traités n'exclut d'ailleurs l'ouverture du recours en annulation à l'encontre des actes revêtant un caractère budgétaire.

13 Dès lors, la nature budgétaire des actes attaqués ne fait pas obstacle à la recevabilité du recours. Les observations du Parlement quant aux mesures à prendre en cas d'annulation seront prises en considération après l'examen du fond.

14 Il résulte de tout ce qui précède que les moyens invoqués contre la recevabilité du recours doivent être rejetés dans leur ensemble.

Sur le fond

15 Il convient liminairement d'examiner celles des dispositions de l'article 203 du traité CEE qui se trouvent au centre du débat entre les parties, ainsi que l'application qui en a été faite au cours de la procédure suivie pour l'établissement du budget pour l'exercice 1986. Le paragraphe 9 de cet article régit cette procédure dans la mesure où celle-ci concerne la fixation des dépenses dites non obligatoires, à savoir les dépenses autres que celles découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci.

16 Il ressort des dispositions de l'article 203, paragraphe 4, alinéa 2, paragraphe 5, sous a), et paragraphe 6, que le Parlement a le droit d'amender le budget en ce qui concerne les dépenses non obligatoires, que le Conseil peut modifier chacun des amendements ainsi adoptés mais que le Parlement peut, au cours de sa seconde lecture du projet de budget tel que modifié par le Conseil, amender ou rejeter les modifications apportées à ces amendements par le Conseil. En revanche, en ce qui concerne les dépenses obligatoires, le Parlement n'est plus à même, en seconde

lecture, de mettre en cause le sort que le Conseil a réservé aux propositions de modification que le Parlement a faites au cours de la première lecture.

17 Toutefois, 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 exprimée par un « taux maximal d'augmentation » que les institutions de la Communauté sont, en vertu de l'alinéa 3 du paragraphe 9, tenues de respecter au cours de la procédure budgétaire.

18 Aux termes de l'alinéa 2 du paragraphe 9, le taux maximal est annuellement fixé par la Commission sur la base de trois données objectives, à savoir l'évolution du produit national brut, la variation moyenne des budgets nationaux et l'évolution du coût de la vie. Lorsque, au cours de la procédure budgétaire, le Parlement, le Conseil ou la Commission estime que les activités des Communautés exigent un dépassement de ce taux, un nouveau taux peut être établi, en vertu de l'alinéa 5 du paragraphe 9, par accord entre le Conseil et le Parlement.

19 Pour l'exercice 1986, la Commission a constaté, après consultation du comité de politique économique, que le taux maximal d'augmentation s'élevait à 7,1 %. Lors de la présentation de l'avant-projet de budget, la Commission a indiqué qu'elle s'était fixé pour objectif de contenir la croissance des crédits de paiement nécessaires aux dépenses non obligatoires dans la limite du taux maximal de 7,1 %. Elle a cependant ajouté que ce principe devait souffrir certaines exceptions.

20 A cet égard, la Commission a notamment rappelé, dans l'« introduction politique générale » de l'avant-projet de budget, que depuis 1978 le volume des crédits d'engagement avait augmenté à un rythme nettement supérieur à celui des crédits de paiement et que cette évolution a eu pour résultat, étant donné l'échelonnement dans le temps des réalisations correspondantes, que les besoins financiers pour honorer ces engagements s'accroissent sans cesse. Quelque 10 300 millions d'Écus se seraient accumulés depuis 1978, dont 8 200 millions concernent les trois fonds structurels, à savoir le Fonds social, le Fonds régional et la section « orientation » du FEOGA. Afin de procéder à la résorption de ce « poids du passé » et d'en assurer la couverture financière, la Commission a considéré que l'augmentation des

crédits de paiement devait dépasser le taux de 7,1 % dans la mesure nécessaire à la couverture, en 1986, des engagements en cause.

21 En adoptant le projet de budget en première lecture, le Conseil a fixé l'augmentation des crédits d'engagement aussi bien que celle des crédits de paiement à des montants qui se situaient dans les limites du taux maximal de 7,1 %. D'après les calculs du Conseil, le projet de budget s'est traduit par une augmentation de 578,1 millions d'Écus en crédits d'engagement, soit 7,05 %, et de 430 millions d'Écus en crédits de paiement, soit 7,04 %.

22 Dans les commentaires accompagnant son projet de budget, le Conseil s'est déclaré « prêt à reconsidérer les crédits inscrits au titre du Feder et du FSE lors de la deuxième lecture du projet de budget et à assurer, à cette occasion, que les montants nécessaires pour respecter les engagements découlant des négociations d'adhésion à l'égard des deux nouveaux États membres soient mis à la disposition des pays concernés ». Il a en outre dit qu'il était convaincu, pour ce qui est du poids du passé, « de ce qu'il s'agit là d'une question complexe que les deux branches de l'autorité budgétaire doivent résoudre ensemble et de ce que toute solution de cette question s'étalera nécessairement sur plusieurs exercices ».

23 L'alinéa 4 du paragraphe 9 prévoit, au cas où le taux d'augmentation qui résulte du projet de budget établi par le Conseil est supérieur à la moitié du taux maximal, que le Parlement, dans l'exercice de son droit d'amendement, peut encore relever le niveau des dépenses non obligatoires dans la limite de la moitié du taux maximal. En l'occurrence, le Conseil a chiffré cette marge de manœuvre du Parlement à 291,1 millions d'Écus pour les engagements et à 216,65 millions d'Écus pour les paiements.

24 Il faut observer que les chiffres fournis par le Conseil ne sont pas calculés par rapport à ceux résultant du budget 1985 tel qu'arrêté et publié, mais par rapport à une assiette corrigée, le Parlement ayant adopté, lors de la procédure budgétaire qui a conduit au budget 1985, certains amendements vis-à-vis desquels le Conseil avait formulé des réserves et des objections. Toutefois, étant donné que le budget 1985 n'a fait l'objet d'aucun recours en temps utile, le Conseil ne saurait, dans le cadre de la présente procédure relative au budget 1986, introduire une correction de l'assiette pour l'augmentation des dépenses non obligatoires en contestant la

régularité de certains amendements adoptés au cours de la précédente procédure budgétaire; en effet, les augmentations des dépenses résultant de ces amendements font partie des dépenses « de l'exercice en cours » qui constituent, d'après l'alinéa 1 du paragraphe 9, la base de calcul pour l'application du taux maximal d'augmentation. Si l'on ne tient pas compte de la correction de l'assiette opérée par le Conseil, la marge de manœuvre du Parlement était de 294 millions d'Écus pour les crédits d'engagement et de 217 millions d'Écus pour les crédits de paiement.

25 Il est constant que les amendements adoptés par le Parlement en première lecture ont abouti à une augmentation globale des dépenses non obligatoires sensiblement supérieure à la marge de manœuvre qui vient d'être indiquée. Cette augmentation se situait, par rapport au projet de budget adopté par le Conseil, et selon les différentes méthodes de calcul que le Conseil et le Parlement ont suivies, en tout état de cause au-dessus de 1 700 millions d'Écus pour les crédits d'engagement aussi bien que pour les crédits de paiement.

26 Il ressort des débats parlementaires que ces augmentations ont, en particulier, visé à contribuer à la résorption du « poids du passé » ainsi que la Commission l'avait proposée dans son avant-projet de budget et à renforcer en outre les trois fonds structurels pour permettre à ceux-ci de faire face aux problèmes liés à l'adhésion à la Communauté de l'Espagne et du Portugal au 1er janvier 1986. Dans sa résolution sur le projet de budget général du 14 novembre 1985, le Parlement, après avoir rappelé les obligations politiques et juridiques contractées à l'égard des nouveaux États membres, a déclaré qu'il fallait réinscrire, sur la base des chiffres jugés nécessaires par la Commission, « les crédits indispensables pour faire face à l'élargissement et la majeure partie des paiements découlant d'engagements qui ont déjà été votés lors d'exercices précédents », les deux catégories de dépenses étant indissociables.

27 Lors de sa seconde lecture du budget, le Conseil a décidé d'augmenter les dépenses non obligatoires, par rapport aux chiffres retenus dans le projet de budget, à concurrence de 1 199 millions d'Écus pour les crédits d'engagement et de 1 251 millions d'Écus pour les crédits de paiement. Ces montants représentaient un taux d'augmentation, sur la base de l'assiette 1985 corrigée telle que retenue par le Conseil, de 14,63 % pour les crédits d'engagement et de 20,5 % pour les crédits de paiement. Par lettre du 29 novembre 1985 au président du Parlement, le Conseil a rendu compte de la façon dont il avait statué sur les amendements

adoptés par le Parlement en première lecture, tout en indiquant que le Conseil était convenu « en conséquence » de proposer à l'Assemblée de fixer pour 1986, s'agissant des dépenses non obligatoires, de nouveaux taux pour les crédits d'engagement (14,63 %) et pour les crédits de paiement (20,5 %).

28 En commençant les débats relatifs à la seconde lecture du budget, le Parlement a laissé entendre qu'il jugeait les modifications acceptées par le Conseil trop modestes et qu'il n'était prêt à se rallier ni aux montants retenus par le Conseil en seconde lecture, ni aux chiffres modifiés du taux maximal d'augmentation. En effet, les débats ont été marqués par le souci d'établir un budget tel que les dépenses liées à l'élargissement et au « poids du passé » soient suffisamment prises en compte.

29 Au cours de sa 1052e session, tenue à Strasbourg les 11 et 12 décembre 1985, le Conseil a encore formulé une proposition de compromis qu'il a qualifiée d'ultime. A cette occasion, le Conseil s'est déclaré prêt à accepter une nouvelle augmentation des montants retenus en seconde lecture, à savoir de 195,7 millions d'Écus à titre de crédits d'engagement et de 241,8 millions d'Écus à titre de crédits de paiement. Il a proposé en outre de porter le taux maximal d'augmentation à 17,02 % pour les crédits d'engagement et à 24,46 % pour les crédits de paiement. Le Conseil a habilité son président à présenter ces propositions au Parlement, tout en précisant que celles-ci seraient retirées au cas où le Parlement ne marquerait pas son accord.

30 Le Parlement n'ayant pas accepté ces propositions de compromis, le président du Conseil les a formellement retirées. En revanche, le Parlement a adopté des amendements qui ont porté l'augmentation des crédits, par rapport à ceux retenus par le projet modifié du Conseil, à 401,7 millions d'Écus pour les crédits d'engagement et à 563,3 millions d'Écus pour les crédits de paiement. L'ensemble des crédits afférents aux dépenses non obligatoires a ainsi été porté à 9 801,9 millions pour les crédits d'engagement et à 7 917,7 millions pour les crédits de paiement. Le 18 décembre 1985, le président du Parlement a constaté que la procédure budgétaire était achevée et qu'en conséquence le budget général pour l'exercice 1986, tel qu'approuvé par le Parlement en seconde lecture, était définitivement arrêté.

31 Les chiffres susindiqués font apparaître que l'augmentation des dépenses non obligatoires résultant de la seconde lecture du budget par le Parlement était de 18,17 % (engagements) et de 29,10 % (paiements) par rapport au budget 1985 tel qu'arrêté, ces chiffres étant, respectivement, de 19,53 % et de 29,73 % par rapport à l'assiette 1985 corrigée telle que retenue par le Conseil.

32 Cet exposé sommaire permet de constater trois circonstances de fait concernant l'application qui a été faite des dispositions relatives au taux maximal d'augmentation:

a) la Commission, le Conseil et le Parlement ont été d'accord pour estimer que le taux d'augmentation tel que fixé par la Commission n'était pas suffisant pour permettre le bon fonctionnement des Communautés au cours de l'exercice 1986;

b) le Conseil et le Parlement n'ont pas été en mesure de se mettre d'accord sur un nouveau taux maximal d'augmentation bien que les positions finalement retenues par les deux institutions aient été assez proches l'une de l'autre;

c) les crédits retenus par le Parlement en seconde lecture et entérinés par le budget tel qu'arrêté le 18 décembre 1985 par le président du Parlement dépassent le taux maximal d'augmentation tel que fixé par la Commission et les différents taux modifiés qui avaient été proposés par le Conseil.

33 La constatation figurant sous b) est contestée par le Conseil. Celui-ci fait valoir que, en allant au-delà des augmentations proposées en seconde lecture par le Conseil, le Parlement a implicitement accepté les chiffres du taux maximal établis par le Conseil. Le Parlement a cependant observé qu'une telle thèse reviendrait à accepter un nouveau taux qui serait unilatéralement fixé par le Conseil alors que le traité exige un accord entre le Conseil et le Parlement. Il a rappelé en outre que le Parlement n'a pas seulement le choix d'accepter ou de refuser le nouveau taux proposé par le Conseil mais qu'il peut également à tout moment, en vertu de l'article 203, paragraphe 8, du traité, rejeter le projet de budget dans son ensemble.

34 Il convient de préciser, à cet égard, que, si le traité prévoit que la fixation du taux maximal par la Commission doit être effectuée sur la base d'éléments objectifs, aucun critère n'a été prévu pour la modification de ce taux: il suffit, d'après

l'alinéa 5 du paragraphe 9 de l'article 203, 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 réalisé à partir de la volonté présumée de l'une ou de l'autre institution.

35 La constatation figurant ci-dessus sous c) est contestée par le Parlement. Cette institution soutient que les dépenses non obligatoires de l'exercice 1986, relatives à l'élargissement et à la résorption du « poids du passé », n'avaient pas d'équivalent dans l'exercice 1985. Elles ne pouvaient donc pas être visées par la procédure établie par l'article 203, paragraphe 9, et consistant à appliquer aux dépenses non obligatoires de l'exercice en cours un taux maximal d'augmentation.

36 Cet argument ne saurait être accueilli. L'alinéa 1 du paragraphe 9 prévoit que, « pour l'ensemble des dépenses autres que celles découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci », un taux maximal « par rapport aux dépenses de même nature de l'exercice en cours » est fixé chaque année. L'expression « dépenses de même nature » ne peut se référer qu'aux dépenses mentionnées au début de cette phrase, à savoir celles qui sont non obligatoires. Il en résulte que le traité ne reconnaît pas l'existence de dépenses non obligatoires dont l'augmentation échapperait au champ d'application du taux maximal d'augmentation.

37 Dans son mémoire en défense, le Parlement reproche, de plus, au Conseil de s'être comporté de façon illégale en présentant un projet de budget incomplet, notamment en ce que celui-ci ne comprenait pas les crédits nécessaires pour faire face à l'élargissement et à la résorption du « poids du passé ». Le Conseil aurait ainsi violé les principes généraux d'une budgétisation complète et sincère. Ce comportement aurait contraint le Parlement à compléter le budget et, dès lors, limité les pouvoirs de celui-ci.

38 Quelle que soit l'incidence de cet argument sur le dépassement, par les amendements adoptés par le Parlement, du taux maximal d'augmentation, il suffit de constater sur ce point 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 ».

39 Force est, dès lors, de constater que l'acte du président du Parlement du 18 décembre 1985, par lequel celui-ci a constaté que le budget 1986 était définitivement arrêté, est intervenu à un moment où la procédure budgétaire n'était pas encore terminée, à défaut d'accord entre les deux institutions concernées sur les chiffres à retenir pour le nouveau taux maximal d'augmentation. Cet acte est, dès lors, entaché d'illégalité.

Sur les conséquences à tirer de l'illégalité constatée

40 Le Conseil demande l'annulation du budget 1986 pour autant que les crédits d'engagement et les crédits de paiement au titre des dépenses non obligatoires dépassent les nouveaux taux d'augmentation proposés par le Conseil par lettre du 29 novembre 1985 au président du Parlement. Le Conseil demande en outre à la Cour de déclarer que le constat d'arrêt définitif du budget, tel que prononcé par le président du Parlement le 18 décembre 1985, a été fait en violation des traités, en particulier de l'article 203, paragraphes 7 et 9, du traité CEE et des dispositions parallèles des traités CEEA et CECA. A titre subsidiaire, le Conseil demande l'annulation du budget 1986 dans son ensemble et, par voie de conséquence, de l'acte du président du Parlement du 18 décembre 1985; il invite la Cour à indiquer, en cas d'annulation totale, les effets qui sont à considérer comme définitifs.

41 Le Parlement demande à la Cour, pour le cas où celle-ci estimerait le recours fondé, de dire que l'annulation porte sur l'ensemble du budget de façon à s'étendre à l'intégralité de la procédure budgétaire qui serait viciée dès le début par le comportement illégal du Conseil. Le Parlement souligne qu'une annulation partielle serait contraire au caractère d'acte unique du budget et qu'elle laisserait, en outre, subsister le projet modifié, en seconde lecture, par le Conseil, résultat contraire à l'article 203, paragraphe 9.

42 Il y a lieu d'observer d'abord que, s'il incombe à la Cour de veiller à ce que les institutions constituant l'autorité budgétaire respectent les limites de leurs compé-

tences, il ne lui appartient pas d'intervenir dans le processus de négociation entre le Conseil et le Parlement qui doit aboutir, dans le respect de ces limites, à l'établissement du budget général des Communautés. Il convient, en conséquence, de rejeter les conclusions principales du Conseil tendant à une annulation partielle du budget, qui aurait pour effet de mettre en vigueur la version de ce document résultant des propositions faites par le Conseil au Parlement le 29 novembre 1985.

43 Il faut remarquer ensuite que l'irrégularité qui s'attache à l'acte du président du Parlement du 18 décembre 1985 trouve son origine dans la circonstance que celui-ci a constaté, aux termes de l'article 203, paragraphe 7, que le budget était « définitivement » arrêté alors qu'un arrêt définitif n'était pas encore acquis, les deux institutions n'étant pas encore tombées d'accord sur les chiffres concernant un nouveau taux maximal d'augmentation.

44 En regardant, rétrospectivement, la situation telle qu'elle se présentait lors de la seconde lecture du budget par le Parlement, il paraît que les positions respectives des deux institutions ne pouvaient guère faire obstacle à la possibilité d'arriver à un accord. En effet, les augmentations des dépenses non obligatoires établies par le Parlement représentaient des taux d'augmentation de 18,17 % pour les crédits d'engagement et de 29,10 % pour les crédits de paiement, alors que les taux résultant des dernières propositions du Conseil — les propositions de compromis, bien qu'ultérieurement « retirées » — étaient, respectivement, de 17,02 % et de 24,46 %.

45 La Cour n'a pas à examiner dans quelle mesure l'attitude du Conseil ou du Parlement au cours de toute la négociation budgétaire les a empêchés d'arriver à un accord. Elle doit se borner à déclarer que, cet accord essentiel faisant défaut, le président du Parlement ne pouvait pas légalement constater que le budget était définitivement arrêté; dès lors, cette constatation doit être annulée.

46 L'annulation de l'acte du président du Parlement a pour effet de priver le budget 1986 de sa validité. Il n'y a donc pas lieu de statuer sur les conclusions du Conseil tendant à l'annulation totale de ce budget.

47 Il appartient au Conseil et au Parlement de prendre les mesures que comporte l'exécution du présent arrêt et de reprendre la procédure budgétaire au point précis

où le Parlement a, en seconde lecture, augmenté les crédits au titre de dépenses non obligatoires en dépassement du taux maximal d'augmentation fixé par la Commission sans s'être mis d'accord avec le Conseil sur le chiffre d'un nouveau taux.

48 La constatation de l'invalidité du budget 1986 intervient à un moment où une partie importante de l'exercice 1986 s'est déjà écoulée. Dans ces circonstances, 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 confère expressément l'article 174, alinéa 2, du traité CEE en cas d'annulation d'un règlement et qu'elle indique les effets du budget 1986 qui doivent être considérés comme définitifs. Dans les circonstances particulières de l'espèce, il y a lieu de juger que l'annulation de l'acte du président du Parlement ne peut pas mettre en cause la validité des paiements effectués et des engagements pris en exécution du budget 1986 jusqu'au jour du prononcé du présent arrêt.

49 Le Conseil a encore présenté, dans le cadre de la présente procédure, une demande qui ne concerne pas l'application faite du taux maximal d'augmentation, mais le relèvement, par le Parlement, en seconde lecture, de certaines lignes budgétaires visant des dépenses qui sont, d'après le Conseil, des dépenses obligatoires.

50 Après l'annulation de l'acte du président du Parlement du 18 décembre 1985, cette demande est devenue sans objet. Il y a lieu, par ailleurs, d'observer que les problèmes de délimitation des dépenses non obligatoires par rapport aux dépenses obligatoires font l'objet d'une procédure interinstitutionnelle de conciliation instituée par la « déclaration commune » du Parlement européen, du Conseil et de la Commission du 30 juin 1982 (JO C 194), et qu'ils sont de nature à être résolus dans ce cadre.

51 En définitive, il convient dès lors:

— d'annuler l'acte du président du Parlement du 18 décembre 1985 constatant que le budget 1986 était définitivement arrêté (« arrêt définitif du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1986 »);

— d'indiquer que cette annulation ne peut pas mettre en cause la validité des paiements effectués et des engagements pris, avant le prononcé du présent arrêt, en exécution du budget 1986 tel que publié au Journal officiel;

— de rejeter le recours pour le surplus.

Sur les dépens

52 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Toutefois, selon le paragraphe 3, alinéa 1, du même article, la Cour peut compenser les dépens en totalité ou en partie, si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs. Les parties ayant succombé chacune en certains de leurs moyens, il y a lieu de compenser les dépens; les parties intervenantes doivent supporter leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) L'acte du président du Parlement européen du 18 décembre 1985, constatant que le budget 1986 était définitivement arrêté (« arrêt définitif du budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1986 », JO L 358, p. 1), est annulé.

2) L'annulation de l'acte du président du Parlement européen du 18 décembre 1985, précité, ne permet pas de mettre en cause la validité des paiements effectués et des engagements pris, avant le prononcé du présent arrêt, en exécution du budget 1986 tel que publié au Journal officiel des Communautés européennes.

3) **Le recours est rejeté pour le surplus.**

4) **Chacune des parties, y compris celles intervenues dans le litige, supportera ses propres dépens.**

Mackenzie Stuart Koopmans Everling Bahlmann Joliet

Bosco Due Galmot Kakouris

O'Higgins Schockweiler Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 3 juillet 1986.

Le greffier

P. Heim

Le président

A. J. Mackenzie Stuart