ARRÊT DE LA COUR

8 juillet 1999 *

Dans l'affaire C-189/97,

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

partie requérante,

contre

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

partie défenderesse,

soutenu par

* Langue de procédure: le français.

Royaume d'Espagne, représenté par M^me^ Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembour0g au siège de l'ambassade d'Espagne, 4-6, boulevard E. Servais,

partie intervenante,

ayant pour objet l'annulation du règlement (CE) n° 408/97 du Conseil, du 24 février 1997, concernant la conclusion de l'accord de coopération en matière de pêches maritimes entre la Communauté européenne et la république islamique de Mauritanie et arrêtant des dispositions pour son application (JO L 62, p. 1),

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, P. J. G. Kapteyn, J.-P. Puissochet (rapporteur), G. Hirsch et P. Jann, présidents de chambre, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón, M. Wathelet et R. Schintgen, juges,

avocat général: M. J. Mischo,

greffier: M^me^ L. Hewlett, administrateur,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 2 février 1999,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 11 mars 1999,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 16 mai 1997, le Parlement européen a, en vertu de l'article 173 du traité CE (devenu, après modification, article 230 CE), demandé l'annulation du règlement (CE) n° 408/97 du Conseil, du 24 février 1997, concernant la conclusion de l'accord de coopération en matière de pêches maritimes entre la Communauté européenne et la république islamique de Mauritanie et arrêtant des dispositions pour son application (JO L 62, p. 1, ci-après le « règlement litigieux »).

2 Par ordonnance du président de la Cour, du 2 octobre 1997, le royaume d'Espagne a été admis à intervenir à l'appui des conclusions du Conseil.

3 Le 18 janvier 1996, la république islamique de Mauritanie a dénoncé l'accord concernant la pêche au large de la Mauritanie qui la liait à la Communauté économique européenne. Les deux parties ont alors entamé des négociations qui ont abouti, le 20 juin 1996, au paraphe d'un nouvel accord (ci-après l'« accord de pêche avec la Mauritanie »).

4 Cet accord, conclu pour une durée de cinq ans à compter du 1er août 1996, assure aux pêcheurs de la Communauté européenne des possibilités de pêche dans les eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la république islamique de Mauritanie. Son article 7 prévoit, en faveur de cette dernière, une compensation

financière et des appuis financiers à la charge de la Communauté. Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, du protocole fixant les possibilités de pêche et les montants de la compensation financière et des appuis financiers pour la période du 1er août 1996 au 31 juillet 2001, annexé à l'accord de pêche avec la Mauritanie:

«La compensation financière globale prévue à l'article 7 de l'accord est fixée, pour la période visée à l'article 1er du présent protocole, à 266,8 millions d'écus. Cette compensation financière est répartie en cinq tranches, comme suit:

première année: 55 160 000

deuxième année: 54 360 000

troisième année: 53 560 000

quatrième année: 52 160 000

cinquième année: 51 560 000.»

5 Sur proposition de la Commission, le Conseil a adopté la décision 96/731/CE, du 26 novembre 1996, concernant la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres relatif à l'application provisoire de l'accord de coopération en matière de

pêches maritimes entre la Communauté européenne et la république islamique de Mauritanie (JO L 334, p. 16).

6 La Commission a également transmis au Conseil, le 9 septembre 1996, une proposition de règlement (CE) du Conseil concernant la conclusion de l'accord de coopération en matière de pêches maritimes entre la Communauté européenne et la république islamique de Mauritanie et arrêtant des dispositions pour son application (JO C 352, p. 5). Cette proposition, fondée sur le traité CE «et notamment son article 43 et son article 228, paragraphe 3, deuxième alinéa», impliquait l'obtention de l'avis conforme du Parlement.

7 Le 13 novembre 1996, le Conseil a décidé de consulter le Parlement sur cette proposition de règlement. Toutefois, en fondant cette demande de consultation sur l'article 43 du traité (devenu, après modification, article 37 CE) en liaison avec l'article 228, paragraphe 2 et paragraphe 3, premier alinéa, du même traité (devenu, après modification, article 300, paragraphe 2 et paragraphe 3, premier alinéa, CE), le Conseil a manifesté qu'il ne s'estimait tenu de recueillir qu'un avis simple du Parlement.

8 La commission compétente du Parlement a approuvé la proposition de règlement, sous réserve d'un retour à la base juridique proposée par la Commission. Elle a fait valoir, en particulier, que l'accord de pêche avec la Mauritanie comportait des implications budgétaires notables au sens de l'article 228, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité et que sa conclusion nécessitait dès lors l'avis conforme du Parlement.

9 Le 28 novembre 1996, le Parlement a adopté sa décision sur la proposition de règlement du Conseil concernant la conclusion de l'accord de coopération en matière de pêches maritimes entre la Communauté européenne et la république islamique de Mauritanie et arrêtant des dispositions pour son application (JO C 380, p. 19). Substituant l'article 228, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité à la base juridique retenue par le Conseil, le Parlement a donné son avis conforme pour l'adoption du règlement litigieux.

10 Le 24 février 1997, le Conseil a adopté le règlement litigieux. Ce règlement est fondé sur le traité et notamment son article 43, en liaison avec son article 228, paragraphe 2 et paragraphe 3, premier alinéa. Il vise «l'avis du Parlement européen».

11 Invoquant une atteinte à ses prérogatives, le Parlement soulève deux moyens à l'appui de son recours. Le premier est tiré de la violation de l'article 228, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité, en ce que, l'accord de pêche avec la Mauritanie comportant des implications budgétaires notables pour la Communauté, le règlement litigieux aurait dû être conclu sur la base de cet article, et le second d'une méconnaissance de l'article 190 du traité CE (devenu article 253 CE), en ce que le Conseil a omis d'indiquer les raisons pour lesquelles il a modifié la base juridique proposée par la Commission.

12 Le Conseil, soutenu par le gouvernement espagnol, estime que le recours est irrecevable en tant qu'il est fondé sur la violation de l'article 190 du traité, le Parlement n'ayant pas indiqué de façon pertinente en quoi une telle violation était de nature à porter atteinte à ses prérogatives. Il soutient, par ailleurs, que l'article 228, paragraphe 3, premier alinéa, du traité constitue la base juridique appropriée pour l'adoption du règlement litigieux dès lors que l'accord de pêche avec la Mauritanie ne comporte pas d'implications budgétaires notables au sens du deuxième alinéa de cette disposition.

Sur la recevabilité du recours

13 Aux termes de l'article 173, troisième alinéa, du traité, le Parlement est admis à saisir la Cour d'un recours en annulation dirigé contre un acte d'une autre institution à condition que ce recours tende à la sauvegarde de ses prérogatives. Conformément à la jurisprudence de la Cour, il est satisfait à cette condition dès lors que le Parlement indique de façon pertinente l'objet de la prérogative à sauvegarder et la violation prétendue de cette prérogative (voir, notamment, arrêt du 18 juin 1996, Parlement/Conseil, C-303/94, Rec. p. I-2943, point 17).

14 En application de ces critères, la Cour a, jusqu'à présent, déclaré irrecevables les recours du Parlement en tant que ceux-ci étaient fondés sur la violation de l'article 190 du traité. En effet, en alléguant que les dispositions litigieuses étaient insuffisamment ou incorrectement motivées au regard de cet article, le Parlement n'avait pas indiqué de façon pertinente en quoi une telle violation, à la supposer exacte, aurait été de nature à porter atteinte à ses propres prérogatives (arrêts du 13 juillet 1995, Parlement/Commission, C-156/93, Rec. p. I-2019, point 11, et du 18 juin 1996, Parlement/Conseil, précité, point 18).

15 Le Parlement estime toutefois qu'il a, en l'espèce, indiqué en quoi la violation de l'article 190 du traité est de nature à violer ses prérogatives en faisant valoir que le changement de base juridique auquel le Conseil a procédé, sans en donner les motifs, a eu pour conséquence de modifier les conditions de sa participation à la procédure de conclusion de l'accord de pêche avec la Mauritanie.

16 Il convient de relever que le Parlement se borne ainsi à souligner que la modification par le Conseil de la base juridique proposée par la Commission a affecté ses compétences. Il ne précise pas, en revanche, en quoi la circonstance que le règlement litigieux ne contient aucune motivation spécifique à cet égard a pu porter une atteinte autonome à ses prérogatives.

17 Il en résulte que le recours, en tant qu'il est fondé sur la violation de l'article 190 du traité, est irrecevable.

Sur le fond

18 L'article 228 du traité prévoit, en son paragraphe 3, que:

«Le Conseil conclut les accords après consultation du Parlement européen, sauf pour les accords visés à l'article 113, paragraphe 3, y compris lorsque l'accord porte sur un domaine pour lequel la procédure visée à l'article 189 B ou celle visée à l'article 189 C est requise pour l'adoption de règles internes....

Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, sont conclus après avis conforme du Parlement européen les accords visés à l'article 238, ainsi que les autres accords qui créent un cadre institutionnel spécifique en organisant des procédures de coopération, les accords ayant des implications budgétaires notables pour la Communauté et les accords impliquant une modification d'un acte adopté selon la procédure visée à l'article 189 B.

...»

19 Le Parlement fait valoir, d'une part, que le traité sur l'Union européenne a substantiellement accru sa participation à la conclusion des accords internationaux, en particulier par un élargissement du champ d'application de la procédure de l'avis conforme. Sa situation tendrait ainsi à se rapprocher de celle des Parlements des États membres, dont les pouvoirs en la matière devraient servir de référence pour l'interprétation de l'article 228, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité.

20 Le Parlement soutient, d'autre part, que cette disposition, en requérant son avis conforme pour la conclusion des accords ayant des implications budgétaires notables, vise à préserver les compétences qu'il détient, sur le plan interne, en tant

que composante de l'autorité budgétaire. A la lumière de cet objectif, il propose de retenir, parmi les critères permettant de déterminer si un accord a des implications budgétaires notables, le caractère pluriannuel des dépenses qui en résultent, la part relative de ces dépenses par rapport aux dépenses de même nature inscrites sur la ligne budgétaire concernée et le taux d'augmentation des dépenses induites par l'accord en cause par rapport au volet financier de l'accord précédent.

21 Le Parlement ajoute que l'accord de pêche avec la Mauritanie répond sans conteste à ces trois critères. En effet, tout d'abord, il prévoit une compensation financière répartie en cinq tranches annuelles et dont les montants varient entre 51 560 000 et 55 160 000 écus. Ensuite, cette compensation financière représente, pour chacun des exercices en cause, plus de 20 % des crédits inscrits à la ligne budgétaire concernée (ligne B7-8000, « Accords internationaux en matière de pêche »). Enfin, l'effort financier en faveur de la république islamique de Mauritanie a plus que quintuplé par rapport à l'accord précédent ou plus que doublé si l'on prend comme référence la seule année 1995, qui a comporté une compensation supplémentaire exceptionnelle.

22 Le Conseil, soutenu par le gouvernement espagnol, fait valoir que l'article 228, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité doit être interprété strictement dans la mesure où il constitue une dérogation à la règle établie par le premier alinéa en vertu de laquelle le Conseil conclut les accords après consultation du Parlement.

23 Le Conseil considère, à cet égard, que les critères proposés par le Parlement sont inopérants. En premier lieu, le caractère pluriannuel des dépenses ne serait pas déterminant puisque le budget est, par définition, annuel. En second lieu, l'importance des incidences financières de l'accord par rapport aux dépenses de même nature inscrites sur la ligne budgétaire ne serait pas significative dès lors que la nomenclature budgétaire est susceptible d'être modifiée dans le cadre de la procédure budgétaire et que le montant des crédits disponibles peut toujours être adapté par la voie de virements ou de budgets supplémentaires. En dernier lieu, le taux d'augmentation des dépenses ne serait guère révélateur puisqu'un taux élevé peut très bien correspondre à une dépense minime.

24 Dès lors, le Conseil soutient que, pour apprécier le caractère notable des implications budgétaires d'un accord, il convient de se référer au budget global de la Communauté et qu'il n'a pas agi de manière manifestement erronée et arbitraire en sollicitant un avis simple du Parlement pour un accord de pêche dont les dépenses annuelles s'élèvent à 0,07 % de ce budget.

25 Dans le cadre du système de compétences de la Communauté, le choix de la base juridique d'un acte doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel (voir, notamment, arrêts du 26 mars 1987, Commission/Conseil, 45/86, Rec. p. 1493, point 11; du 28 mai 1998, Parlement/Conseil, C-22/96, Rec. p. I-3231, point 23, et du 25 février 1999, Parlement/Conseil, C-164/97 et C-165/97, Rec. p. I-1139, point 12).

26 Pour apprécier si un accord comporte des implications budgétaires notables au sens de l'article 228, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité, le Conseil s'est référé au budget global de la Communauté. Il y a toutefois lieu de relever que les crédits affectés aux actions extérieures de la Communauté représentent traditionnellement une fraction marginale du budget communautaire. Ainsi, en 1996 et 1997, ces crédits, regroupés au sein de la sous-section B7, «Actions extérieures», ne dépassaient guère 5 % du budget global. Dans ces conditions, une comparaison de la charge financière annuelle d'un accord avec l'ensemble du budget de la Communauté n'apparaît guère significative et l'application d'un tel critère risquerait de priver de tout effet utile les termes en cause de l'article 228, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité.

27 Le Conseil soutient cependant que le critère qu'il invoque n'a pas pour effet d'exclure en toute hypothèse le recours à cette base juridique. Il en veut pour preuve l'accord de coopération en matière de pêches maritimes entre la Communauté européenne et le royaume du Maroc (JO 1997, L 30, p. 5) dont il a admis que les implications financières, qui s'élèvent annuellement à 0,15 % du budget de la Communauté, revêtaient un caractère notable.

28 Toutefois, le Conseil n'a, en aucune manière, expliqué en quoi un pourcentage aussi faible pourrait conférer un tel caractère aux implications financières d'un accord alors que le pourcentage, à peine plus insignifiant, de 0,07 % serait insuffisant à cet égard.

29 S'agissant des trois critères proposés par le Parlement, il convient de relever que le premier d'entre eux peut effectivement contribuer à caractériser un accord comportant des implications budgétaires notables. En effet, des dépenses annuelles relativement modestes peuvent, cumulées sur de nombreuses années, représenter un effort budgétaire important.

30 En revanche, les deuxième et troisième critères avancés par le Parlement n'apparaissent pas pertinents. D'une part, les lignes budgétaires, qui peuvent d'ailleurs être modifiées, sont d'importance très variable, si bien que la part relative des dépenses découlant de l'accord par rapport aux crédits de même nature inscrits sur la ligne budgétaire concernée peut être importante alors même que les dépenses en cause sont d'un niveau modeste. D'autre part, le taux d'augmentation des dépenses résultant de l'accord par rapport à celles induites par l'accord précédent peut être élevé, tout en portant, là encore, sur de faibles montants.

31 Ainsi qu'il a été relevé au point 26 du présent arrêt, une comparaison de la charge financière annuelle d'un accord international avec l'ensemble du budget n'apparaît guère significative. En revanche, la comparaison des dépenses découlant d'un accord avec le montant des crédits destinés au financement des actions extérieures de la Communauté, regroupés au sein de la sous-section B7 du budget, permet de replacer cet accord dans le cadre de l'effort budgétaire consenti par la Communauté pour sa politique extérieure. Cette comparaison offre ainsi un moyen plus approprié pour apprécier l'importance financière que revêt réellement l'accord pour la Communauté.

32 Lorsqu'il s'agit, comme dans la présente affaire, d'un accord sectoriel, l'analyse qui précède peut, le cas échéant, et sans exclure la prise en compte d'autres

éléments, être complétée par une comparaison entre les dépenses impliquées par l'accord et l'ensemble des crédits inscrits au budget pour le secteur en question, volets interne et externe confondus. Un tel rapprochement permet en effet de mesurer, sous un autre aspect et dans un cadre également cohérent, l'effort financier consenti par la Communauté en contractant cet accord. Toutefois, dans la mesure où les secteurs sont d'importance budgétaire très variable, cet examen ne saurait aboutir à considérer comme notables les implications financières d'un accord qui ne représenteraient pas une part significative des crédits destinés au financement des actions extérieures de la Communauté.

33 En l'espèce, l'accord de pêche avec la Mauritanie a été conclu pour cinq ans, soit une durée qui n'est pas particulièrement longue. Par ailleurs, la compensation financière qu'il prévoit est répartie en tranches annuelles dont les montants varient entre 51 560 000 écus et 55 160 000 écus. Pour les exercices budgétaires écoulés, ces montants, s'ils dépassent 5 % des dépenses en matière de pêche, ne représentent guère qu'un peu plus de 1 % de l'ensemble des crédits de paiement affectés aux actions extérieures de la Communauté, soit une proportion qui, sans être négligeable, peut difficilement être qualifiée d'importante. Dans ces conditions, le Conseil, s'il avait pris en compte ces termes de comparaison, aurait aussi été en droit de considérer que l'accord de pêche avec la Mauritanie ne comportait pas d'implications budgétaires notables pour la Communauté au sens de l'article 228, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité.

34 Il y a lieu d'ajouter que la portée de cette disposition, telle qu'elle résulte du traité, ne saurait, en dépit de ce que suggère le Parlement, être affectée par l'étendue des compétences dont peuvent disposer les Parlements nationaux en matière d'approbation des accords internationaux comportant des implications financières.

35 Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que c'est à bon droit que le Conseil a conclu l'accord de pêche avec la Mauritanie sur le fondement, notamment, de l'article 228, paragraphe 3, premier alinéa, du traité. Le présent recours doit, dès lors, être rejeté.

Sur les dépens

36 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Conseil ayant conclu à la condamnation du Parlement et celui-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens. En application de l'article 69, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement de procédure, le gouvernement espagnol, qui est intervenu au litige, supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) Le Parlement européen est condamné aux dépens.

3) **Le royaume d'Espagne supportera ses propres dépens.**

Rodríguez Iglesias Kapteyn Puissochet

Hirsch Jann

Moitinho de Almeida Gulmann Murray

Edward Ragnemalm

Sevón Wathelet Schintgen

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 8 juillet 1999.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias