ARRÊT DE LA COUR
27 septembre 1988 *

Dans l'affaire 204/86,

République hellénique, représentée par M. Giannos Kranidiotis, secrétaire spécial au ministère des Affaires étrangères, assisté de M. Stelios Perrakis, conseiller juridique pour les affaires européennes au ministère des Affaires étrangères, service des Communautés européennes, et du professeur Krateros Ioannou, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade de la République hellénique, 117, rue Val-Sainte-Croix,

partie demanderesse,

contre

Conseil des Communautés européennes, représenté par M. Félix Van Craeyenest, administrateur principal au service juridique du Conseil des Communautés européennes, ayant élu domicile auprès de M. Jörg Käser, directeur du service juridique de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad-Adenauer, Luxembourg,

partie défenderesse,

soutenu par

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Hendrik van Lier, membre de son service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile chez M. Georgios Kremlis, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Luxembourg,

partie intervenante,

ayant pour objet l'annulation de l'acte par lequel a été tacitement approuvée, le 2 juin 1986, la proposition de la Commission relative au virement de crédits n° 4/86 du chapitre 100, poste 9631, au chapitre 96, poste 9632, du budget des Communautés européennes pour l'exercice 1986,

* Langue de procédure: le grec.

LA COUR,

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, G. Bosco, O. Due, J. C. Moitinho de Almeida et G. C. Rodríguez Iglesias, présidents de chambre, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. N. Kakouris et R. Joliet, juges,

avocat général: M. G. F. Mancini
greffier: M^me D. Louterman, administrateur

vu le rapport d'audience et à la suite de la procédure orale du 16 mars 1988, au cours de laquelle l'agent de la partie défenderesse a été assisté par M^e Stavros Afendras, avocat au barreau d'Athènes, et l'agent de la partie intervenante a été assisté par M^me Buissart, membre du service juridique de la Commission des Communautés européennes,

ayant entendu les conclusions de l'avocat général présentées à l'audience du 25 mai 1988,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 4 août 1986, la République hellénique a introduit, en vertu de l'article 173, paragraphe 1, du traité CEE, un recours ayant pour objet l'annulation de l'acte par lequel le Conseil a tacitement approuvé, le 2 juin 1986, la proposition de la Commission relative au virement de crédits n° 4/86 du chapitre 100 (crédits provisionnels), poste 9631 (quatrième protocole financier avec la Turquie), au chapitre 96 (coopération avec des pays du bassin méditerranéen), poste 9632 (aide spéciale à la Turquie), du budget des Communautés européennes pour l'exercice 1986.

2 Ainsi qu'il résulte de la justification jointe à la proposition de la Commission, un large consensus s'est dégagé lors de la session du Conseil « affaires générales », du

17 février 1986, sur l'approche proposée par la Commission visant à « la normalisation, par étapes, des relations entre la Communauté et la Turquie, et notamment à la reprise progressive de la coopération financière suspendue, pour des raisons politiques, depuis 1981 ». Selon le schéma esquissé par la Commission, il s'agissait d'amorcer la reprise de la coopération financière par le déblocage d'une aide spéciale à la Turquie. Toutefois, la République hellénique s'est opposée à cette proposition, en faisant valoir que ni les libertés démocratiques ni la protection des droits de l'homme n'étaient suffisamment rétablies en Turquie pour justifier la reprise de ces relations.

3 Il ressort du dossier que les origines de cette aide remontent à l'année 1979. Le 16 mai 1979, le Conseil a arrêté, en vue d'une relance de l'association CEE-Turquie, la position de la Communauté, dans différents domaines, pour les négociations dans le cadre des instances de l'association. Dans le domaine de la coopération financière, la Communauté s'est déclarée prête à entamer la négociation d'un quatrième protocole financier; pour la période de transition jusqu'à l'entrée en vigueur de ce protocole, elle était prête à envisager, en faveur de la Turquie, une action spécifique — sous forme de dons pour un montant de 75 millions d'écus en deux ans — destinée à financer des actions de coopération. Le 19 septembre 1980, le conseil d'association a pris acte de l'offre de la Communauté d'accorder à la Turquie une aide exceptionnelle de 75 millions d'écus et a déterminé les conditions pour la mise en œuvre de cette aide (décision n° 2/80 du conseil d'association).

4 Eu égard au développement de la politique interne en Turquie, la Communauté a décidé, à la fin de l'année 1981, de geler ses relations avec ce pays, surtout dans le domaine de la coopération financière. Le quatrième protocole financier, paraphé en juin 1981, n'a dès lors pas été conclu. L'aide spéciale a été suspendue, après que 46 millions d'écus eurent été engagés. Un montant de 29 millions restait donc disponible.

5 Dans le budget 1986, aucun crédit d'engagement, au titre de la coopération financière avec la Turquie, n'a été inscrit sur les lignes appropriées du chapitre 96. En revanche, un montant de 10 millions d'écus en crédits d'engagement était prévu au chapitre 100, au titre du quatrième protocole financier avec la Turquie (poste 9631). La Commission estimait cependant que la mise en œuvre du quatrième protocole financier, bloquée depuis 1981, ne pourrait intervenir, dans le meilleur des cas, qu'en 1987, et que, dans ces conditions, les crédits correspondants, inscrits au chapitre 100 du budget 1986, ne pourraient pas être utilisés comme prévu.

6 Par conséquent, la Commission a proposé à l'autorité budgétaire, par lettre du 17 avril 1986, un virement direct de 10 millions d'écus du chapitre 100 (crédits provisionnels), poste 9631 (quatrième protocole financier avec la Turquie), au chapitre 96 (coopération avec des pays du bassin méditerranéen), poste 9632 (aide spéciale à la Turquie), sur la base de la procédure de l'article 21, paragraphe 2, du règlement financier. Cette disposition prévoit que, lorsqu'il s'agit de propositions de virement relatives aux dépenses découlant obligatoirement des traités ou des actes arrêtés en vertu de ceux-ci (ci-après « dépenses obligatoires »), le Conseil, après consultation du Parlement, statue, à la majorité qualifiée, dans un délai de six semaines. A défaut d'une décision du Conseil dans ce délai, les propositions de virement sont réputées approuvées. En revanche, les propositions de virement concernant à la fois les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires sont réputées approuvées, si ni le Conseil ni le Parlement européen n'ont pris de décision contraire dans un délai de six semaines à compter de la réception des propositions par ces deux institutions.

7 La Commission a estimé que le virement proposé concernait des crédits destinés à couvrir des dépenses obligatoires. Dans le cadre de la procédure prévue à cet effet, à savoir l'article 21, paragraphe 2, alinéa 2, du règlement financier, le Parlement européen s'est prononcé, par avis du 29 mai 1986, en faveur du rejet de la proposition de virement.

8 Le Conseil n'ayant pris aucune décision formelle, la proposition de virement a été réputée approuvée, en vertu de cette disposition, le 2 juin 1986.

9 Pour un plus ample exposé des faits de l'affaire, du déroulement de la procédure et des moyens et arguments des parties, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

10 La République hellénique invoque trois moyens à l'appui de son recours, à savoir l'incompétence du Conseil, un détournement de pouvoir du Conseil et la violation, par la Communauté, d'une obligation de droit international.

Sur le moyen tiré de l'incompétence du Conseil

11 La République hellénique fait valoir que l'autorisation de virement doit être considérée comme nulle, en raison de l'incompétence du Conseil en matière de virements de crédits relatifs aux dépenses non obligatoires.

12 En l'espèce, il s'agirait d'un virement de nature « mixte » dans la mesure où la dépense fixée sous le poste de départ (9631 du chapitre 100) serait obligatoire et où celle prévue sous le poste d'arrivée (9632 du chapitre 96) constituerait une dépense non obligatoire. En effet, l'aide spéciale aurait été décidée unilatéralement par le Conseil le 8 mai 1979, dans le cadre de sa prise de position au sujet du développement de l'association avec la Turquie, et constituerait donc au fond un geste de « bonne volonté » envers ce pays, ainsi que le démontreraient d'ailleurs les termes mêmes de la décision n° 2/80 du conseil d'association. Par conséquent, la procédure de virement concernant à la fois les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires, prévue à l'article 21, paragraphe 2, alinéa 4, du règlement financier, aurait été applicable et, eu égard à l'avis négatif du Parlement européen, le virement n'aurait pas pu être effectué.

13 Le Conseil et la Commission estiment, en revanche, que les conditions d'application de la procédure de virement relatif aux dépenses obligatoires se trouvent réunies en l'espèce. Les deux institutions font notamment valoir que la qualification du poste 9632 en dépense obligatoire n'a jamais été mise en doute par les trois institutions participant à la procédure budgétaire, à savoir le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Selon leur déclaration commune du 30 juin 1982 (JO C 194, p. 1), il s'agirait d'une obligation externe de la Communauté envers la Turquie. L'aide spéciale aurait été traduite dans la décision n° 2/80 du conseil d'association, du 19 septembre 1980, qui, en vertu de l'article 22 de l'accord d'association CEE-Turquie, lie la Communauté. Le poste 9632 serait ainsi classé en dépense obligatoire dans l'annexe à la déclaration commune. Le Conseil estime, en outre, que, au cas où un problème de classification se poserait, celui-ci devrait être résolu dans le cadre de la procédure prévue par la déclaration commune et non par la voie juridictionnelle.

14 Il y a lieu de constater d'abord que, en vue de déterminer, en matière budgétaire, les pouvoirs respectifs du Parlement européen et du Conseil, l'article 203 du traité distingue les « dépenses découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en

vertu de celui-ci » et les « dépenses autres que celles découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci ». Le règlement financier a repris cette distinction dans son article 21.

15 Face à la difficulté de déterminer la portée de ces termes, et eu égard aux crises budgétaires qui, à plusieurs reprises, ont opposé les institutions, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont considéré, dans le cadre de leur déclaration commune du 30 juin 1982, précitée, « que le bon fonctionnement des Communautés nécessite une coopération harmonieuse entre les institutions » et « qu'il convient dans le respect des compétences respectives des différentes institutions des Communautés, telles qu'elles sont définies dans les traités, de prendre d'un commun accord différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire ». Les trois institutions sont ainsi convenues de ce que « constituent des dépenses obligatoires les dépenses que l'autorité budgétaire est tenue d'inscrire au budget pour permettre à la Communauté de respecter ses obligations, internes ou externes, telles qu'elles résultent des traités ou des actes arrêtés en vertu de ceux-ci ».

16 Il y a lieu de rappeler à cet égard que, comme la Cour l'a jugé dans son arrêt du 3 juillet 1986 (Conseil/Parlement, 34/86, Rec. p. 2155), 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, et qu'ils sont de nature à être résolus dans ce cadre. En effet, le fonctionnement de la procédure budgétaire, tel qu'il est envisagé par les dispositions financières du traité, repose essentiellement sur le dialogue interinstitutionnel. Dans le cadre de ce dialogue prévalent les mêmes devoirs réciproques de coopération loyale qui, comme la Cour l'a reconnu, régissent les relations entre les États membres et les institutions communautaires (voir arrêt de la Cour du 10 février 1983, Luxembourg/Parlement européen, 230/81, Rec. p. 255).

17 Il convient d'ajouter qu'en matière de classification des dépenses les institutions communautaires jouissent d'un pouvoir d'appréciation qui est toutefois limité par la répartition des compétences entre les institutions, prévue par le traité. La Cour doit donc veiller à ce que les institutions ne méconnaissent pas, dans le cadre de leur collaboration, les règles du droit et à ce qu'elles ne fassent pas usage de leur pouvoir d'appréciation d'une façon manifestement erronée ou arbitraire.

18 A cet égard, il convient de relever que la classification du poste de départ, à savoir le poste 9631 (quatrième protocole financier) du chapitre 100 (crédits provisionnels), en dépense obligatoire n'est pas contestée entre les parties. Cette classification s'inspire, par ailleurs, du fait que les crédits provisionnels constituent une réserve, dont l'affectation à la ligne opérationnelle est, en principe, prévue. En l'espèce, le crédit inscrit au poste 9631 est classé en dépense obligatoire, étant donné qu'il est destiné à remplir les obligations de la Communauté découlant du quatrième protocole financier, au moment où celui-ci sera dûment signé et conclu. Les institutions communautaires n'ont donc pas commis d'erreur de droit, lorsqu'elles ont considéré le poste de départ comme dépense obligatoire.

19 En ce qui concerne le poste d'arrivée, à savoir le poste 9632 (aide spéciale à la Turquie) du chapitre 96 (coopération avec des pays du bassin méditerranéen), il convient de relever que dans le document du 10 mai 1979, adopté par le Conseil le 16 mai 1979 et fixant la position communautaire pour une relance de l'association CEE-Turquie, la Communauté se déclare « prête à envisager, en faveur de la Turquie, une action spécifique — sous forme de dons, pour un montant de 75 millions d'écus en deux ans — destinée à financer des actions de coopération ». Il ressort tant du libellé de ce document que de son contenu qu'il était destiné à donner des directives à la délégation de la Communauté, pour les négociations avec la Turquie. Ces directives étaient, par conséquent, non susceptibles, en tant que telles, de créer une obligation externe.

20 En revanche, le fait que ces négociations se soient traduites par la décision n° 2/80 du conseil d'association indique que l'offre de la Communauté « d'accorder à la Turquie une aide exceptionnelle de 75 millions d'UCE » a été acceptée par la Turquie. En effet, en créant une coopération « pour la mise en œuvre de l'aide ... mise à la disposition de la Turquie », le conseil d'association a placé celle-ci dans le cadre institutionnel de l'association. Dans ces conditions, aucun élément du dossier ne permet de conclure que la classification de l'aide spéciale en tant que dépense obligatoire serait entachée d'une erreur de droit ou d'une erreur manifeste d'appréciation.

21 Le gouvernement hellénique a encore soutenu que la suspension de l'aide spéciale, à la suite du gel des relations entre la Communauté et la Turquie intervenu en 1981, aurait pu avoir des incidences sur le caractère obligatoire de l'aide. A cet égard, il suffit cependant de constater que les conséquences d'une telle suspension n'affectent pas la nature juridique de l'obligation en cause. En effet, la décision n° 2/80 n'a subi aucune modification à la suite de la suspension de l'aide spéciale.

22 Dans ces conditions, il y a lieu de constater que l'autorité budgétaire n'a pas usé de son pouvoir d'appréciation d'une façon manifestement erronée ou arbitraire en classant le poste 9632 (aide spéciale à la Turquie) en dépense obligatoire. Le moyen tiré de l'incompétence du Conseil doit donc être rejeté.

Sur le moyen tiré du détournement de pouvoir

23 La République hellénique soutient que les crédits provisionnels ne peuvent être virés que sur les lignes mentionnées dans les commentaires du chapitre 100, et seulement après l'adoption de l'acte de base correspondant. Or, en l'espèce, l'acte de base pour le poste 9631 (quatrième protocole financier) n'aurait jamais été adopté et le virement aurait servi à alimenter un poste différent, à savoir le poste 9632 (aide spéciale à la Turquie). En outre, le Conseil aurait suivi la procédure du virement direct de crédits du chapitre 100 sur une ligne autre que celle requise selon les commentaires de ce chapitre, alors que la procédure correcte de virement « triangulaire », c'est-à-dire le « transit » par la ligne opérationnelle correspondante, était applicable.

24 Le Conseil et la Commission estiment que les restrictions dont, selon la République hellénique, les opérations de virements seraient affectées ne ressortent pas des textes budgétaires. D'une part, l'autorisation d'un virement du chapitre 100 ne saurait être conditionnée par l'existence préalable d'un acte de base correspondant. D'autre part, un virement direct serait parfaitement régulier, à la seule condition que la procédure prévue par l'article 21 du règlement financier soit respectée.

25 Il ressort de l'article 15, paragraphe 4, du règlement financier que les crédits provisionnels « ne peuvent être utilisés que par voie de virement, selon la procédure prévue à l'article 21 » dudit règlement. Cette dernière disposition fixe les conditions et les limites dans lesquelles les institutions communautaires peuvent modifier la prévision budgétaire. Une interdiction de virer les crédits provisionnels sur des lignes autres que celles mentionnées dans les commentaires du chapitre 100 ne résulte ni de l'article 21 du règlement financier ni d'aucune autre disposition budgétaire.

26 Il résulte de ce qui précède que l'autorité budgétaire a la possibilité de procéder à un virement « direct » du chapitre 100 sur une ligne autre que celle requise sur la base des commentaires de ce chapitre. En effet, une procédure de virement telle que celle envisagée par la République hellénique n'améliorerait ni la transparence du budget ni la régularité de son exécution. Le moyen tiré d'un détournement de pouvoir doit, par conséquent, être rejeté.

Sur le moyen tiré de la violation d'une obligation du droit international

27 La République hellénique invoque, à cet égard, une violation par la Communauté d'une obligation du droit international, à savoir la résolution n° 541, du 18 novembre 1983, du Conseil de sécurité des Nations unies qui demande à tous les États de ne pas reconnaître d'autre État chypriote que la république de Chypre. Dans la mesure où la Turquie aurait violé ladite résolution, la Communauté, en accordant une aide spéciale à la Turquie, méconnaîtrait cette violation et, en conséquence, violerait elle-même une obligation qui lui incomberait en vertu du droit international.

28 A cet égard, il suffit de constater que la résolution du Conseil de sécurité des Nations unies précitée est tout à fait étrangère aux relations entre la Communauté et la Turquie dans le cadre de l'association. Ce moyen doit, par conséquent, également être rejeté.

29 Il y a donc lieu de rejeter le recours dans son ensemble.

Sur les dépens

30 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. La requérante ayant succombé en son action, il y a lieu de la condamner aux dépens, y compris ceux de la partie intervenante.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) La République hellénique est condamnée aux dépens, y compris ceux de la partie intervenante.

Mackenzie Stuart Bosco Due Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 27 septembre 1988.

Le greffier

J-G. Giraud

Le président

A. J. Mackenzie Stuart