que la république de Chypre est tout à fait étrangère aux relations entre la Communauté économique européenne et la Turquie dans le cadre de l'association qui les lie, de sorte qu'un moyen tiré de ce que l'octroi d'une aide par la Communauté dans le cadre de ladite association violerait cette résolution, en raison de sa violation par la Turquie, ne saurait être utilement invoqué devant la Cour.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 204/86 *

I — Exposé des faits

En mai 1979, le Conseil a arrêté, en vue d'une relance de l'association CEE-Turquie, la position de la Communauté pour les négociations dans le cadre des instances de l'association. Dans le domaine de la coopération financière, la Communauté était prête à entamer la négociation d'un quatrième protocole financier. Pour la période de transition jusqu'à son entrée en vigueur, la Communauté 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 offre. Il a décidé à cet égard (décision n° 2/80 du conseil d'association) que:

1) pour la mise en œuvre de l'aide exceptionnelle de 75 millions d'UCE mise à la disposition de la Turquie par la Communauté, la Turquie et la Communauté coopèrent au sein du comité d'association;

2) pour la présentation des projets spécifiques, la Turquie s'adresse directement à la Commission, qui procède à leur examen à la lumière des critères indiqués par la délégation de la Communauté au conseil d'association pour l'utilisation de l'aide exceptionnelle;

3) la Communauté informe la Turquie de la suite donnée à ses demandes;

4) le comité d'association suit la mise en œuvre de l'aide. Il se réunira à cet effet à la demande de l'une des deux parties;

5) la présente décision entre en vigueur le 1er juillet 1980.

* Langue de procédure: le grec.

Au vu du développement antidémocratique 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 en ce qui concerne les aides financières. Pour cette raison, le quatrième protocole, paraphé en juin 1981, n'a pas été conclu. L'aide spéciale a été suspendue après que 46 millions d'écus ont été dépensés; 29 millions restaient donc à engager.

Au début de l'année 1986, la Commission a cru que les développements intervenus en Turquie permettaient une reprise des relations. Lors de la session du Conseil du 17 février 1986, un large consensus s'est dégagé sur sa proposition de normaliser, par étapes, des relations entre la Communauté et la Turquie et, notamment, de reprendre la coopération financière par le déblocage du reste de l'aide spéciale. 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 une reprise des relations.

Dans le budget 1986, aucun crédit d'engagement n'était inscrit au titre de la coopération financière avec la Turquie 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 que la mise en œuvre du quatrième protocole financier, bloquée depuis 1981, ne pourrait intervenir, dans le meilleur des cas, qu'en 1987. Elle déduisait de cette situation que les crédits inscrits au chapitre 100 dans le budget 1986, au titre du quatrième protocole financier, ne pourraient donc pas être utilisés comme prévu. Dans ces conditions, la Commission a proposé à l'autorité budgétaire, sur base de la procédure de l'article 21, paragraphe 2, alinéa 1, du règlement financier, 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). Le Parlement européen, consulté selon la procédure de l'article 21, paragraphe 2, alinéa 2, du règlement financier, s'est déclaré, le 29 mai 1986, en faveur du rejet de la proposition de virement.

Aucune décision formelle ne fut prise par le Conseil. Dès lors, par application de l'article 21, paragraphe 2, alinéa 2, dernière phrase, du règlement financier, la proposition de virement a été réputée approuvée le 2 juin 1986.

II — Le cadre juridique du litige

Les articles 203 et 205 du traité CEE, ainsi que les dispositions des articles 15, paragraphe 4, et 21 du règlement financier, se trouvent au centre du débat entre les parties. Les diverses dépenses de la Communauté se distinguent, selon la formule de l'article 203, paragraphe 9, du traité CEE, en dépenses découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci et autres dépenses. En 1982, les trois présidents du Parlement, du Conseil et de la Commission ont adopté la « déclaration commune du 30 juin 1982 visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire ». Cette « déclaration commune » définit comme 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 ».

Quant à la procédure de virement de crédits provisionnels, l'article 205 du traité CEE prévoit à son alinéa 3 que « la Commission peut à l'intérieur du budget procéder, dans les limites et conditions fixées par le règlement pris en exécution de l'article 209, à des virements de crédits soit de chapitre à chapitre, soit de subdivision à subdivision ».

L'article 15, paragraphe 4, du règlement financier prévoit plus spécifiquement: « Chaque section du budget peut comporter un chapitre 'crédits provisionnels' et un chapitre 'réserve pour imprévus'. Les crédits de ces chapitres ne peuvent être utilisés que par voie de virement, selon la procédure à l'article 21. »

L'article 21, paragraphe 2, du règlement financier, qui prévoit que c'est l'autorité budgétaire qui autorise les virements, distingue selon qu'il s'agit d'un virement de dépenses obligatoires (« DO ») aux dépenses obligatoires (« DO-DO », alinéa 2), de dépenses non obligatoires (« DNO ») aux dépenses non obligatoires (« DNO-DNO », alinéa 3) ou d'un virement dit « mixte » (« DO-DNO », « DNO-DO », alinéas 4 et 5). Dans le cas d'un virement DO — DO (alinéa 2), le Conseil statue, après consultation de l'Assemblée. Lorsqu'il s'agit d'un virement DNO-DNO (alinéa 3), l'Assemblée statue, après consultation du Conseil. Les virements « mixtes », DO-DNO, DNO-DO (alinéas 4 et 5), sont réputés approuvés si ni le Conseil ni l'Assemblée n'ont pris de décision contraire dans un délai des six semaines à compter de la réception des propositions par les deux institutions.

III — Procédure écrite et conclusions des parties

Par requête déposée au greffe de la Cour le 4 août 1986, la République hellénique a introduit contre le Conseil le présent recours en annulation, en vertu de l'article 173 du traité CEE. La requête se base sur l'hypothèse que la classification du poste 9632 en dépenses obligatoires est erronée et que c'est donc à tort que le Conseil a appliqué la procédure de virement relative à ce type de dépenses. Sur sa demande, enregistrée le 22 décembre 1986, la Commission a été admise, par ordonnance de la Cour du 28 janvier 1987, à intervenir à l'appui des conclusions du Conseil.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalables. Elle a toutefois invité le Conseil et la Commission à répondre aux questions.

La *République hellénique* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer le recours recevable;

— annuler l'acte par lequel le Conseil des Communautés européennes a approuvé implicitement, le 2 juin 1986, la proposition de la Commission concernant le virement de crédit n° 4/86 du chapitre 100, poste 9631, au chapitre 96, poste 9632, du budget des Communautés européennes pour 1986;

— condamner le Conseil aux dépens.

Le *Conseil* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours comme non fondé;

— condamner la requérante aux dépens.

La *Commission* appuie les conclusions du Conseil tendant:

— au rejet du recours en annulation comme non fondé,

— à la condamnation de la requérante aux dépens.

IV — Moyens et arguments des parties

La partie requérante invoque trois moyens à l'appui de son recours en annulation du virement de crédit n° 4/86, à savoir

1) défaut de compétence du Conseil;

2) détournement de pouvoir du Conseil;

3) violation par la Communauté d'une obligation de droit international.

1. *Défaut de compétence du Conseil*

a) La *partie requérante* fait valoir que l'autorisation du virement attaqué doit être considérée comme nulle pour incompétence du Conseil en matière de crédits concernant des dépenses non obligatoires (DNO). Il s'agirait ici d'un virement dit « mixte », le poste de départ (chapitre 100, poste 9631 — quatrième protocole financier avec la Turquie) étant une dépense obligatoire (DO) et le poste d'arrivée (chapitre 96, poste 9632 — aide spéciale à la Turquie), une dépense non obligatoire. Par conséquent, l'article 21, paragraphe 2, alinéas 4 et 5, du règlement financier aurait été applicable, et non son article 21, paragraphe 2, alinéa 2.

aa) Dans ce contexte, la partie requérante fait remarquer que, ce serait à tort que tant dans le budget de 1986 que dans la déclaration commune du 30 juin 1982 relative à la procédure budgétaire, l'aide spéciale à la Turquie a été qualifiée de dépense obligatoire.

Cette aide spéciale ne concernerait pas des dépenses découlant obligatoirement du traité ou des actes arrêtés en vertu de celui-ci au sens de l'article 21, paragraphe 2, du règlement financier et de l'article 203, paragraphe 4, du traité CEE, ainsi qu'à l'alinéa 1 de la déclaration commune. En effet, cette aide ne serait pas fondée sur une obligation contractuelle prise à l'égard de la Turquie, sur la base de l'accord d'association ou d'un quelconque des protocoles financiers signés. Elle aurait au contraire 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. Elle constituerait donc au fond un geste de « bonne volonté » vis-à-vis de cette dernière, comme le montreraient du reste les termes de la décision n° 2/80 du conseil d'association relative à la réalisation de l'aide spéciale qui ferait référence à l'offre de la Communauté à la Turquie.

Les deux principales interprétations théoriques de la notion de dépenses obligatoires

ne permettraient pas de considérer cette aide spéciale comme entrant dans la catégorie des dépenses obligatoires. Il n'existerait pas un acte juridique par lequel la Communauté serait liée contractuellement, et la Turquie n'aurait pas non plus un droit quelconque du fait de l'offre d'aide financière spéciale. L'exactitude de ce dernier point de vue serait aussi corroborée par le fait de la suspension de l'aide spéciale pour des raisons politiques sans que cette suspension ait dû s'inscrire dans un quelconque cadre juridique de droit international, comme ce serait nécessaire s'il s'agissait d'une obligation juridique de la Communauté à l'égard d'un État tiers.

bb) La partie requérante fait valoir, en conséquence, l'inapplicabilité de la ligne opérationnelle 9632 comme dépense obligatoire par la voie de l'article 184 du traité CEE. La doctrine et la jurisprudence admettraient que l'article 184 s'applique non seulement à un « règlement », mais à tout acte juridique de nature générale et qui constitue le fondement juridique de la décision faisant l'objet du recours. La partie de la décision générale qui concerne la mise en œuvre du budget des Communautés pour 1986, et dans laquelle les dépenses en question seraient qualifiées à tort de dépenses obligatoires, constituerait indéniablement une règle générale de droit, susceptible de produire des effets juridiques directs ou indirects (par exemple en ce qui concerne la compétence pour opérer un virement de crédits) et serait dès lors soumise à la portée de l'exception visée à l'article 184.

Du reste, le fait de reconnaître l'inapplicabilité (au sens de l'article 184) et non la nullité (au sens de l'article 173) de la qualification de la ligne opérationnelle 9632 comme dépense obligatoire n'entraînerait aucune perturbation de l'équilibre des pouvoirs des institutions communautaires.

b) Le *Conseil* conteste l'opinion de la partie requérante. Il fait valoir que la qualification du poste 9632 en dépense obligatoire, jusqu'ici, n'aurait jamais été mise en doute par les trois institutions (Parlement, Conseil et Commission). Cette ligne aurait toujours été classée dépense obligatoire, non seulement dans l'annexe à la déclaration commune du 30 juin 1982, mais aussi dans le budget 1986. Si la République hellénique estimait que cette ligne budgétaire devait être classée en dépenses non obligatoires, elle aurait pu soulever la question dans le cadre de la procédure budgétaire ou former un recours en annulation du budget 1986 dans les délais prévus à cet effet par les traités.

aa) Selon le Conseil, la classification du poste 9632 pose deux ordres de problèmes, à savoir les critères généraux en matière de classification de dépenses et l'application au cas d'espèce.

En ce qui concerne le critère de distinction, le Conseil observe que la doctrine citée par la requérante est, à certains égards, dépassée par la déclaration commune du 30 juin 1982 qui indique, dans son point I, que « les trois institutions estiment 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 ». Il résulterait de cette formulation que le critère retenu par les trois institutions serait plus large que ceux cités par la requérante: ce serait dans le cadre de la procédure budgétaire qu'il fallait se placer pour apprécier si l'autorité budgétaire est liée par une obligation interne ou externe de la Communauté.

Dans le cas d'espèce, il s'agirait d'une obligation externe au sens de la déclaration commune. Une telle obligation externe pourrait être engendrée également par l'engagement autonome ou conventionnel de la Communauté.

Sans doute, l'aide spéciale ne serait pas fondée sur les protocoles financiers conclus entre la Communauté et la Turquie. Toutefois, à partir du moment où la Communauté se serait engagée à octroyer cette aide pour financer des actions de coopération selon les critères et conditions définis par la décision n° 1/80 du conseil d'association pour un montant déterminé de 75 millions d'écus et où les conditions de cette aide auraient été acceptées par la Turquie, il y aurait lieu de considérer que cette aide s'inscrit dans le cadre des relations conventionnelles entre les parties contractantes à l'accord d'Ankara, et des obligations juridiques qui en découlent.

Formellement, cette 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'Ankara, lie la Communauté. La décision n° 2/80 aurait, en effet, malgré son appellation, le caractère d'un accord conclu entre les parties contractantes (CEE-Turquie). Elle ferait, par conséquent, en ce qui concerne la Communauté, partie intégrante de l'ordre juridique communautaire, du fait de son rattachement direct à l'accord d'association conclu sur la base de l'article 238 du traité CEE.

Si on voulait comparer celle-ci à une aide dont l'octroi est discrétionnaire, on pourrait à titre d'exemple citer l'aide aux pays en voie de développement non associés (article 930 du budget 1986 classé en dépense non obligatoire). Les aides attribuées à ces pays ne s'inscriraient dans le cadre d'aucune relation conventionnelle comparable à celle existant entre la Communauté et la Turquie, et l'autorité budgétaire resterait libre d'apprécier le niveau des crédits à inscrire à ce titre au budget. En revanche, l'aide spéciale à la Turquie constituerait une action convenue avec le partenaire turc.

Quant à l'observation de la partie requérante selon laquelle il aurait été nécessaire d'inscrire la « suspension » de l'aide dans un cadre juridique de droit international s'il s'était agi d'une obligation légale de la Communauté, le Conseil répond que l'interruption de facto de la mise en œuvre de l'aide n'aurait pas eu pour effet de faire disparaître l'engagement souscrit par la Communauté, qui n'aurait d'ailleurs jamais manifesté l'intention de le remettre en cause.

bb) Le Conseil exprime de très sérieux doutes sur la possibilité pour un État membre de recourir à l'article 184 du traité CEE pour invoquer devant la Cour l'inapplicabilité du budget à l'occasion d'un litige portant sur la légalité d'une autorisation de virement. La partie requérante aurait pu, si elle estimait que le poste 9632 avait fait l'objet d'une classification incorrecte, former un recours en annulation du budget 1986 lui-même. La jurisprudence de la Cour semblerait pencher en faveur de la thèse selon laquelle il serait contraire à la fonction de l'article 184 de permettre à un État membre qui n'a pas attaqué dans les délais prévus l'acte de base (en l'occurrence le budget) d'invoquer cet article, cela d'autant plus qu'une autorisation de virement (« Beschluß ») ne serait pas une mesure d'application du budget prise à son égard.

Quant aux conséquences éventuelles d'une exception d'illégalité dans la présente affaire, le Conseil fait remarquer qu'il paraî-

trait difficile d'admettre qu'à l'occasion d'un recours en annulation d'un virement on pourrait envisager de déclarer inapplicable un élément du budget, à savoir la classification du poste 9632, alors que les divers éléments d'un budget seraient, à maints égards (assiette des dépenses non obligatoires, taux maximal, etc.), « indissociables ». L'autorité budgétaire devrait tenir compte d'une éventuelle classification de dépense non obligatoire de ce poste, ce qui modifierait l'assiette des dépenses non obligatoires à laquelle s'applique le taux maximal.

c) La *partie intervenante* fait valoir, essentiellement pour les mêmes raisons que le Conseil, qu'il était parfaitement justifié, pour l'autorité budgétaire comme pour la Commission, de considérer les crédits figurant au poste 9632 comme une dépense découlant obligatoirement d'un acte arrêté en vertu des traités.

Il serait indéniable qu'un engagement par déclaration unilatérale de volonté puisse être source d'obligations, surtout lorsque cet engagement a été accepté par son destinataire. Ni les dispositions des traités ni la déclaration commune ne se distingueraient selon que l'acte engendrant l'obligation est unilatéral ou consensuel, et donc qu'aucune de ces possibilités ne serait exclue.

En l'occurrence, l'engagement unilatéral consistant à offrir une aide exceptionnelle à la Turquie aurait été clairement formulé par la Communauté et accepté par le pays bénéficiaire, ainsi qu'il résulterait principalement de l'accord obtenu au sein du Conseil du 10 mai 1979 et de la décision n° 2/80 du conseil d'association du 19 septembre 1980.

2. *Détournement de pouvoir du Conseil*

a) La *partie requérante* invoque ensuite, à titre subsidiaire, un détournement de pouvoir commis par le Conseil en ce que celui-ci aurait autorisé un virement de crédit du chapitre 100 (crédits provisionnels), poste 9631, à une ligne opérationnelle autre que celle pour laquelle le crédit en question avait été prévu (chapitre 96, poste 9632). Il s'agirait d'un détournement de pouvoir de caractère objectif dans la mesure où le Conseil aurait exercé son pouvoir d'appréciation en matière de virements du chapitre 100 (articles 15, paragraphe 4, et 21 du règlement financier) dans un but autre que celui en vue duquel il lui a été conféré.

aa) Dans ce contexte, la partie requérante fait remarquer, sur un plan général, que le virement de crédits sur une ligne opérationnelle concrète nécessite un acte juridique de base. Selon l'article 205, alinéa 3, du traité CEE, qui autorise les virements, par dérogation au principe de spécialité, les virements de crédits seraient inscrits dans le cadre de la compétence d'exécution de la Commission en matière budgétaire. Ce ne serait pas parce que l'article 21 du règlement financier, en s'écartant de la lettre de l'article 205, alinéa 3, pour des raisons d'équilibre entre les deux institutions, aurait conféré un pouvoir de décision au Conseil et/ou au Parlement qu'un tel acte cesserait d'être, en principe, un acte d'exécution. Logiquement, le virement se ferait vers une ligne sur laquelle il y aurait une analyse immédiate de l'utilisation de crédits, c'est-à-dire une ligne pour laquelle il existe un acte juridique de base permettant son utilisation (exécution). Dans le cas d'espèce, l'existence d'un tel acte de base à la ligne 9632 ne serait mise en cause.

bb) La partie requérante soutient ensuite qu'en raison de leur particularité les virements des crédits provisionnels du chapitre 100 ne pourraient être effectués qu'après l'adoption de l'acte juridique de base et seulement à la ligne opérationnelle correspondante, étant donné que ces crédits seraient liés. Les crédits provisionnels du chapitre 100 auraient un caractère propre et corrélatif et seraient bloqués — étant suffisamment individualisés en raison des commentaires y relatifs — quant à leur utilisation par virement sur une ligne opérationnelle déterminée. Autrement, on ne verrait pas quel serait le but de l'article 15, paragraphe 4, du règlement financier. Il n'y aurait absolument aucune raison de créer une pareille catégorie de crédits dans la mesure où l'autorité budgétaire compétente pourrait inscrire directement ces crédits au chapitre, à l'article ou au poste correspondant.

cc) Finalement, la partie requérante invoque un détournement de procédure. Le Conseil aurait délibérément choisi la procédure du virement direct de crédit du chapitre 100 sur une ligne autre que celle requise sur la base des « commentaires » du budget, au lieu de la procédure de virement « triangulaire », c'est-à-dire le détour (« le transit ») par la ligne opérationnelle correspondante. L'obligation corrélative de l'individualisation des crédits provisionnels du chapitre 100 par les « commentaires » rendrait nécessaire un tel « détour » par la ligne opérationnelle correspondante.

b) Le *Conseil* conteste l'argumentation de la partie requérante. Il ne suffirait pas de simples allégations pour établir le détournement de pouvoir: il faudrait qu'il soit établi. La partie requérante mélangerait le détournement de pouvoir dit « objectif » avec une question de technique budgétaire, à savoir la procédure de virement des crédits provisionnels. Elle qualifierait, d'autre part, de détournement de procédure ce qui, dans le cas d'espèce, aurait été l'application d'une règle explicite du règlement financier, à savoir celle de l'article 21, paragraphe 2, alinéa 2, troisième phrase.

aa) Quant à l'articulation entre l'article 205 du traité CEE et l'article 21, paragraphe 2, du règlement financier relatif aux virements de chapitre à chapitre, il faudrait distinguer entre:

— d'une part, l'autorisation préalable de virement qui serait donnée par l'autorité budgétaire (Conseil, Parlement, Conseil et Parlement selon le cas) sur proposition de la Commission et,

— d'autre part, l'opération matérielle de virement qui est faite ensuite par la Commission sur la base de l'article 205.

L'autorisation de virement donnée par l'autorité budgétaire revêtirait la même nature juridique qu'une inscription d'un crédit sur une ligne déterminée, à savoir une correction de la prévision budgétaire. Pour ce faire, il ne serait nullement requis, en droit, qu'il existe un acte juridique de base. Ce serait seulement pour l'exécution de la dépense qu'un tel acte de base servant de fondement légal à la dépense est nécessaire. Il appartiendrait à la Commission sous sa responsabilité (articles 205, 206 bis et 206 ter du traité) de s'assurer que les conditions pour l'exécution de la dépense sont remplies.

bb) En ce qui concerne les virements des crédits provisionnels du chapitre 100, le Conseil fait noter qu'il serait impossible, selon l'article 15, paragraphe 4, du règlement financier, d'effectuer une dépense sur

la base du chapitre 100 lui-même: il faudrait d'abord virer le crédit provisionnel selon la procédure de l'article 21 du règlement financier vers une ligne « opérationnelle » appropriée. Ainsi, le chapitre 100 s'analyserait comme un regroupement de crédits bloqués et individualisés. Il se distinguerait à cet égard du chapitre 101 (réserve pour imprévus), qui aurait le caractère d'une réserve globale.

Au cas où il apparaîtrait que l'adoption de l'acte juridique de base pour la ligne opérationnelle correspondante s'avère irréalisable et que le crédit provisionnel risque de tomber en annulation, l'autorité budgétaire pourrait parfaitement autoriser le virement sur une autre ligne pour laquelle il existe un besoin. Elle disposerait, à cet égard, d'une large marge d'appréciation. Ce serait d'ailleurs ce que dit le point IV, 3, sous c), alinéa 3, de la déclaration commune du 30 juin 1982 qui qualifierait les virements de « propositions de rechange ».

cc) Le Conseil fait ensuite des remarques sur la « question technique » du virement dit « triangulaire » ou « direct ». La Commission aurait toujours proposé à l'autorité budgétaire d'autoriser directement les virements de crédits provisionnels vers les lignes de destination finale, sans le « passage » par les lignes opérationnelles correspondantes. Le Conseil aurait toutefois suivi, dans plusieurs précédents, la formule dite « triangulaire », qui consisterait à autoriser deux opérations (chapitre 100 vers la ligne correspondante et « revirement » immédiat vers toute autre ligne opérationnelle) en une, le « transit » étant, dans ce cas, instantané. Cette formule serait impraticable lorsque la ligne de transit et la ligne de destination finale sont classées différemment (ligne de dépense obligatoire vers ligne de dépense non obligatoire, et vice versa), car il serait impossible d'appliquer simultanément deux procédures différentes (article 21, paragraphe 2, alinéas 2 et 3, du règlement financier) en même temps. Dans ce cas, la seule possibilité serait soit d'autoriser successivement deux virements distincts (ce qui serait trop lourd), soit de considérer qu'il s'agit d'un virement mixte (article 21, paragraphe 2, alinéa 4) autorisé directement du chapitre 100 à la ligne de destination finale.

Compte tenu de la généralité de l'article 15, paragraphe 4, du règlement financier qui renvoie globalement à la « procédure prévue à l'article 21 », un virement direct serait donc parfaitement régulier.

Il n'y aurait pas de détournement de procédure. Le virement triangulaire n'apporterait par lui-même aucune garantie supplémentaire par rapport au virement direct, le résultat de l'autorisation donnée par l'autorité budgétaire étant exactement le même, quelle que soit la méthode utilisée.

c) La *partie intervenante* fait valoir que la notion de détournement de pouvoir ne s'applique pas dans le cas d'espèce. L'autorité budgétaire aurait usé de son pouvoir à des fins qui sont celles pour lesquelles ce pouvoir lui aurait été conféré par l'article 21 du règlement financier, à savoir modifier les dotations budgétaires à l'intérieur du budget en raison des événements survenus après l'adoption de celui-ci. Une violation des traités ou d'une règle de droit relative à leur application ne serait également pas mise en cause. L'autorisation d'un virement de crédit ne serait d'aucune manière conditionnée par l'existence préalable d'un acte de base relativement au poste départ.

Il fallait, à ce stade, rappeler que l'utilité du virement réside dans une correction des autorisations budgétaires initiales à la

lumière des circonstances les plus récentes, soit que la prévision initiale ne serait pas ou peu susceptible de se réaliser (défaut d'adoption de l'acte de base), soit que le rythme d'exécution s'avérerait plus rapide ou plus lent que prévu. Le virement serait ainsi un instrument dont disposerait l'autorité budgétaire en cours d'exercice pour assurer l'allocation optimale des crédits et éviter que des crédits demeurent inutilisés, c'est-à-dire qu'il soit inutilement fait appel à des ressources communautaires. Le virement trouverait donc à s'appliquer chaque fois qu'il serait jugé nécessaire de renforcer un poste au détriment d'un autre dont les perspectives d'utilisation apparaîtraient comme plus éloignées ou moins prioritaires. C'est dire que le virement pourrait se faire à partir d'un poste (le poste départ) auquel ne correspondrait pas nécessairement un acte de base.

Quant au détournement de procédure, la partie intervenante est d'avis qu'il n'y a pas eu le choix, la procédure prévue par l'article 21 du règlement financier ayant été correctement utilisée pour le but pour lequel elle a été instaurée, à savoir un virement de chapitre à chapitre.

La partie intervenante estime en conclusion que le virement direct ne constitue nullement une entorse au droit de la procédure budgétaire, ce virement étant la seule figure convenable dès lors qu'il conviendrait de rejeter l'existence d'un lien renforcé entre le crédit figurant au chapitre 100 et son « commentaire ».

3. *Violation par la Communauté d'une obligation de droit international*

Par la résolution n° 541 (1983), le Conseil de sécurité des Nations unies « demande à tous les États de ne pas reconnaître d'autre État chypriote que la république de Chypre ».

a) La *partie requérante* fait valoir que dans la mesure où, comme il serait prouvé, la Turquie aurait violé la résolution n° 541 (1983) du Conseil de sécurité, la Communauté, en accordant une « aide spéciale », méconnaîtrait cette violation et, en conséquence, violerait elle-même l'obligation qui lui incomberait en vertu du droit international.

La Communauté aurait le devoir de garantir ou, à tout le moins, de ne pas mettre en péril une obligation de droit international, à savoir l'application des décisions contraignantes des organes des Nations unies et, dans le cas d'espèce, l'application des résolutions du Conseil de sécurité qui imposeraient de ne pas reconnaître la soi-disant « république turque de Chypre-Nord ».

b) Le *Conseil* exprime, tout d'abord, des doutes sur le point de savoir si une autorisation de virement donnée à la Commission par l'autorité budgétaire, qui aurait un caractère « interne » à la Communauté, serait, par elle-même, susceptible d'être contraire au droit international.

En plus, la Communauté ne serait pas liée, selon la jurisprudence de la Cour, par un acte d'un organe des Nations unies adressé aux États membres de cette organisation, dans un cas où la Communauté n'aurait pas assumé des compétences précédemment exercées par les États membres, comme dans le domaine de la reconnaissance des États. Quant à la résolution n° 541 (1983), le Conseil fait remarquer qu'elle n'impose aucune obligation contraignante et que les États membres des Nations unies, et, par

voie de conséquence, la Communauté, ne seraient en tout état de cause pas automatiquement obligés de prendre, de leur propre initiative, des contre-mesures destinées à sanctionner une éventuelle violation.

c) La *partie intervenante* souligne qu'une résolution, étant un acte non contraignant par sa nature et, en l'occurrence, par sa formulation, ne saurait être source d'illégalité.

L'on discernerait mal, enfin, en quoi l'approbation d'un virement destiné à financer une aide spéciale en faveur de la Turquie constituerait un acte de reconnaissance, telle que visée par cette résolution.

V — Réponses aux questions posées par la Cour

1. En réponse à la question posée par la Cour, si la décision n° 2/80 du conseil d'association, du 19 septembre 1980, relative à l'aide exceptionnelle de 75 millions d'écus en faveur de la Turquie a fait l'objet d'un acte du Conseil au sens de l'article 2, paragraphe 1, de l'accord relatif aux mesures à prendre et aux procédures à suivre pour l'application de l'accord créant une association entre la CEE et la Turquie du 12 septembre 1963 (JO L 217 du 29.12.1964, p. 3703), le *Conseil* répond par la négative.

Le Conseil n'aurait pas estimé nécessaire d'arrêter un tel acte, au motif que la décision n° 2/80 comporterait en elle-même les éléments essentiels (montant de l'aide, mode de soumission des projets par la Turquie) pour sa mise en œuvre, et constituerait de ce fait une base juridique suffisante pour l'exécution des crédits correspondants inscrits au budget des Communautés.

2. En réponse à la question de savoir si l'aide spéciale a été suspendue en vertu d'un acte communautaire et quels sont les effets juridiques de la suspension, le *Conseil* remarque que, lors d'une session tenue les 7 et 8 décembre 1981, et sans que ce point ait figuré à son ordre du jour, le Conseil et la Commission seraient convenus, aux termes d'un débat informel, de suspendre de facto, pour des raisons liées à la situation qui prévalait alors en Turquie, l'exécution des engagements financiers pris par la Communauté en sa faveur, ce qui incluait l'aide spéciale. S'agissant d'une suspension de facto, elle n'aurait pas entraîné sur le plan juridique de modification de la décision n° 2/80 du conseil d'association. Eu égard au caractère de celle-ci, restant juridiquement obligatoire, la classification du poste 9632 en dépense obligatoire ne pouvait pas être remise en cause, même en l'absence de l'inscription de crédits d'engagement à ce poste dans les budgets de 1982 à 1986.

Selon la *Commission*, il ressort du texte de la déclaration commune du 30 juin 1982 (voir points I, 1 et 2, et II, 6) que l'élément déterminant pour la classification d'une dépense est l'examen de l'acte renfermant le principe de la dépense (acte de base). A cet égard, la Commission souligne que l'acte de base, à savoir la décision n° 2/80, n'a subi aucune modification à la suite de la suspension de l'aide spéciale. De ce fait, la suspension de l'aide spéciale n'aurait nullement modifié, comme telle, l'obligation communautaire résultant de l'acte de base. La suspension serait, en réalité, l'expression de conditions (relatives au processus de normalisation) mise à l'exécution ou plutôt à la poursuite de l'exécution de l'obligation. L'aide demeurerait ainsi une obligation en soi de la Communauté, mais la reprise de son exécution aurait été modalisée par les conditions formulées par la Communauté.

La formulation de conditions à l'égard du bénéficiaire quant à l'exécution de l'aide spéciale n'aurait pas été en soi destructive de la classification du poste 9032 en dépenses obligatoires, étant donné qu'une dépense, même classée en dépenses obligatoires, ne ferait pas naître un droit absolu dans le chef du bénéficiaire. Celle-ci serait, en effet, fréquemment assortie de conditions et modalités d'exécution, comme prévu au point 2 de la décision n° 2/80.

De même, les protocoles financiers avec les pays de la Méditerranée, classés en dépenses obligatoires, prévoiraient généralement que les demandes de financement présentées à la Communauté seraient instruites « en conformité avec les objectifs spécifiques de la coopération financière et technique établis d'un commun accord ». Dans ces hypothèses, les conditions et procédures mises à l'octroi du soutien financier aux divers projets n'auraient nullement conféré à l'obligation de la Communauté vis-à-vis du pays bénéficiaire un caractère discrétionnaire, l'obligation comme telle demeurant certaine dans son principe et son montant.

3. En réponse à la question de savoir si et quand cet acte de suspension a été formellement annulé, le *Conseil* et la *Commission* observent que, en l'absence d'acte formel concrétisant comme telle la suspension des relations financières avec la Turquie, il n'y avait pas lieu de procéder à une annulation. Lors d'un débat informel à l'occasion de sa session des 17 et 18 février 1986, le Conseil aurait entendu normaliser graduellement les relations d'association avec la Turquie, notamment sur le plan financier, sans qu'il eût été nécessaire d'adopter un acte juridique communautaire à cet effet.

4. Enfin, le *Conseil* et la *Commission* rappellent que, compte tenu de la nature particulière des débats au Conseil, et notamment du fait qu'ils n'ont pas été reflétés dans les procès-verbaux des sessions du Conseil de 1981 et de 1986 susvisées, ils ne seraient pas en mesure de produire de document à ce sujet.

U. Everling
Juge rapporteur