

Arrêt de la Cour de justice, Commission/Conseil, affaire 16/88 (24 octobre 1989)

Légende: Arrêt de la Cour dans l'affaire 16/88, Commission des Communautés européennes contre Conseil des Communautés européennes. La Cour examine la compatibilité des compétences d'exécution conférées par le Conseil à la Commission avec l'existence de pouvoirs propres de la Commission en matière d'exécution du budget.

Source: Recueil de la Jurisprudence de la Cour. 1989. [s.l.]. ISSN 1019-3170. "Arrêt du 24 octobre 1989, Commission des Communautés européennes contre Conseil des Communautés européennes, affaire 16/88", auteur:Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) , p. 3457.

Copyright: (c) Cour de justice de l'Union européenne

URL:

http://www.cvce.eu/obj/arret_de_la_cour_de_justice_commission_conseil_affaire_16_88_24_octobre_1989-fr-33b489a1-53dd-4690-8dc4-08ba58f14e26.html

Date de dernière mise à jour: 15/09/2016



Arrêt de la Cour de justice du 24 octobre 1989, Commission des Communautés européennes contre Conseil des Communautés européennes

Affaire 16/88

Habilitation donnée à la Commission ex article 145 et exécution du budget ex article 205

Sommaire de l'arrêt

Traité CEE – Répartition des compétences et conditions de leur exercice – Commission – Compétences d'exécution conférées par le Conseil et devant être exercées selon les modalités définies par celui-ci – Exécution – Notion – Adoption d'actes à portée individuelle – Inclusion – Compatibilité avec l'existence de pouvoirs propres de la Commission en matière d'exécution du budget (Traité CEE, art. 145, 155, 205, 206 bis, § 2, et 206 ter; règlement financier, art. 80)

La notion d'exécution au sens de l'article 145, troisième tiret, du traité CEE, tel que modifié par l'Acte unique européen, comprend tout à la fois l'élaboration de règles d'application et l'application de règles à des cas particuliers par le moyen d'actes à portée individuelle. En effet, le traité utilisant le terme "exécution" sans le restreindre par une précision additionnelle, ce terme ne saurait être interprété comme excluant les actes individuels.

Lorsque le Conseil fait usage de la faculté, qu'il tire de l'article 145, de soumettre à la procédure dite du "comité de gestion", qui correspond à l'une des modalités arrêtées sur la base du même article, l'adoption d'actes à portée individuelle ayant des incidences financières qu'il habilite la Commission à prendre, il ne porte pas atteinte au pouvoir que détient la Commission, en vertu de l'article 205 du traité, d'exécuter le budget sous sa propre responsabilité. D'une part, la compétence qu'a la Commission d'exécuter le budget n'est pas de nature à modifier la répartition des pouvoirs qui découle des différentes dispositions du traité qui habilite le Conseil et la Commission à adopter des actes à portée générale ou à portée individuelle dans des domaines déterminés et des dispositions institutionnelles des articles 145, troisième tiret, et 155. D'autre part, même si un acte à portée individuelle peut entraîner, de façon presque nécessaire, engagement de dépenses, il doit en être distingué d'autant que le pouvoir de prendre la décision administrative et celui d'engager la dépense peuvent être confiés, dans le cadre de l'organisation interne de chaque institution, à des titulaires différents.

Cette interprétation, qui exclut que les actes d'engagement des dépenses puissent, par eux-mêmes et indépendamment de toute décision de fond, créer des titres juridiques obligeant la Communauté à l'égard de tiers, est, par ailleurs, conforme au système de contrôle de l'exécution du budget dans lequel le Parlement européen a reçu, en vertu de l'article 206 ter du traité, le pouvoir de donner décharge à la Commission, et dans lequel la Cour des comptes est appelée à apporter au Parlement européen une assistance dont les limites sont tracées par l'article 206 bis, paragraphe 2, du traité, et par l'article 80 du règlement financier.

[]

Dans l'affaire 16/88,

Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, Mme D. Sorasio, en qualité d'agent, ayant élu domicile chez M. G. Kremlis, membre de son service juridique, Centre Wagner, Kirchberg, Luxembourg,

partie requérante,

soutenue par

Parlement européen, représenté par son jurisconsulte, M. F. Pasetti Bombardella, assisté de MM. C. Pennera et J. Schoo, membres de son service juridique, agissant en qualité d'agents, ayant élu domicile auprès de son secrétariat général, Kirchberg, Luxembourg,

partie intervenante,

contre

Conseil des Communautés européennes, représenté par M. F. Van Craeynest, membre de son service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile chez M. J. Kaeser, directeur du service juridique de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxembourg,

ayant pour objet un recours en annulation contre l'article 6, paragraphe 4, du règlement (CEE) n° 3252/87 du Conseil, du 19 octobre 1987, concernant la coordination et la promotion de la recherche dans le secteur de la pêche (JO L 314, p. 17),

LA COUR,

composée de M. O. Due, président, Sir Gordon Slynn, MM. C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler et M. Zuleeg, présidents de chambre, T. Koopmans, G. F. Mancini, R. Joliet, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse et M. Díez de Velasco, juges,

avocat général : M. M. Darmon
greffier : Mme B. Pastor, administrateur

vu le rapport d'audience et à la suite de la procédure orale du 25 avril 1989,

ayant entendu les conclusions de l'avocat général présentées à l'audience du 30 juin 1989,

rend le présent

Arrêt

1. Par requête déposée au greffe de la Cour le 15 janvier 1988, la Commission a introduit, en vertu de l'article 173, alinéa 1, du traité CEE, un recours visant à l'annulation de l'article 6, paragraphe 4, du règlement n° 3252/87 du Conseil, du 19 octobre 1987, concernant la coordination et la promotion de la recherche dans le secteur de la pêche (JO L 314, p. 17).

2. Ce règlement a été adopté par le Conseil, sur la base de l'article 43 du traité, dans le cadre de la coordination des politiques de structure de la pêche dans les États membres, en vue de la mise en place de programmes communautaires de recherche dans des domaines qui revêtent une importance particulière pour la politique commune de la pêche et de programmes communautaires de coordination de la recherche. Par l'article 5 de ce règlement, le Conseil s'est réservé le pouvoir d'arrêter ces programmes sur proposition de la Commission, ce qu'il a fait pour la période 1988-1992 par la décision 87/534, du 19 octobre 1987 (JO L 314, p. 20). Par l'article 6 de ce même règlement, le Conseil a conféré à la Commission la compétence, d'une part, d'assurer l'exécution des programmes communautaires de recherche et de conclure, à cette fin, des contrats de recherche à frais partagés avec des centres et instituts de recherche, et, d'autre part, d'assurer l'exécution des programmes communautaires de coordination de la recherche et d'organiser, à cette fin, des séminaires, des conférences, des visites d'études, des échanges de chercheurs et des réunions de travail d'experts scientifiques, ainsi que de collecter, d'analyser ou de publier, si nécessaire, les résultats des recherches.

3. Dans son paragraphe 4, l'article 6 du règlement n° 3252/87 précise que les décisions concernant l'exécution de ces programmes sont arrêtées par la Commission selon la procédure prévue à l'article 47 du règlement n° 4028/86 du Conseil, du 18 décembre 1986 (JO L 376, p. 7). Aux termes de cet article:

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

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

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

4. Cette procédure, dite procédure du comité de gestion, a pour effet de permettre au Conseil de substituer sa propre action à celle de la Commission au cas où le comité permanent des structures de la pêche émettrait un avis négatif sur les mesures que la Commission envisage de prendre.

5. C'est le recours à cette procédure que conteste la Commission en faisant valoir deux moyens : la violation des articles 205 et 155, troisième tiret, du traité et l'application erronée ou abusive de l'article 145, troisième tiret, du traité, dans la version résultant de l'Acte unique européen. Quoique formulés en termes distincts, ces deux moyens traduisent la même idée. Les décisions individuelles que la Commission a été habilitée à prendre en l'espèce impliqueraient presque toutes l'utilisation de crédits budgétaires. De ce fait, elles n'entreraient pas dans la notion d'exécution de règles au sens de l'article 145, troisième tiret, du traité, mais relèveraient des compétences que la Commission détient en vertu de l'article 205 du traité. En soumettant l'exercice de ces prérogatives à une procédure de comité de gestion, le Conseil aurait ainsi porté atteinte au pouvoir de décision propre que l'article 205 confère à la Commission. Appliquée aux actes individuels mentionnés dans l'article 6 du règlement n° 3252/87, cette procédure donnerait, en effet, au Conseil la possibilité d'intervenir dans une sphère de compétence exclusive de la Commission.

6. Le Conseil expose, quant à lui, qu'une nette distinction doit être faite entre les compétences relatives à l'adoption d'actes à portée générale ou individuelle qui sont l'objet des articles 145 et 155 du traité, et les compétences budgétaires qui sont réglées par les articles 203 et 205 du traité. Il précise que l'exécution du budget n'est possible qu'après l'adoption d'une décision de fond donnant un fondement légal à la dépense. En l'espèce, les décisions que la Commission est appelée à prendre en vertu de l'article 6 du règlement n° 3252/87, et spécialement la conclusion de contrats, constituent des décisions de fond, l'exécution du budget consistant à utiliser les crédits correspondants. Cet article 6 comporterait une habilitation au sens de l'article 155 du traité et des habilitations de ce type pourraient avoir pour objet l'adoption de mesures individuelles. Le Conseil ajoute encore que l'interprétation défendue par la Commission aboutirait à fausser la portée de l'article 206 ter. Lorsque le Parlement européen est appelé à donner décharge à la Commission sur l'exécution du budget, il devrait tenir compte du cadre législatif dans lequel cette exécution s'inscrit et n'aurait pas à se prononcer sur les décisions de fond prises par la Commission en vertu d'une habilitation au sens de l'article 155 du traité, telle que celle qui est en cause.

7. Pour un plus ample exposé de la réglementation en cause ainsi que 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.

8. Il y a d'abord lieu de relever que les articles 145 et 155, comme les articles 205, 206 bis et 206 ter, se trouvent dans la cinquième partie du traité, consacrée aux institutions communautaires. Toutefois, les articles 145 et 155 du traité figurent dans le titre I, intitulé « Dispositions institutionnelles », alors que les articles 205, 206 bis et 206 ter du traité prennent place dans le titre II qui traite des « Dispositions financières ». Il convient dès lors d'examiner la fonction de chacune de ces séries de dispositions dans le système institutionnel communautaire et, à cette fin, de se placer, d'abord, dans le cadre des dispositions institutionnelles du traité et de rechercher, ensuite, si les conclusions qui peuvent en être tirées doivent être modifiées en raison des dispositions financières de l'article 205 du traité.

9. Les dispositions du traité qui spécifient les pouvoirs qu'ont les institutions d'adopter des actes à portée générale ou des actes à portée individuelle dans les domaines couverts par le traité peuvent, comme c'est le cas, par exemple, de l'article 90, paragraphe 3, de l'article 91, de l'article 93, paragraphe 2, et de l'article 115 du traité, attribuer directement à la Commission un pouvoir de décision propre au sens de l'article 155 du traité.

10. Lorsque, au contraire, c'est au Conseil que le traité attribue le pouvoir de décision, la Commission

pouvait, dès avant l'Acte unique européen, recevoir compétence pour prendre les actes d'exécution en vertu de l'article 155, quatrième tiret, du traité. En outre, dans certains cas, ainsi qu'il résultait explicitement de l'article 79, paragraphe 4, du traité ou implicitement de l'article 87, paragraphe 2, sous d), du traité, la responsabilité de l'application des règles aux situations particulières devait lui être confiée. Enfin, depuis les modifications apportées par l'Acte unique européen à l'article 145, le Conseil ne peut se réserver d'exercer directement des compétences d'exécution que dans des cas spécifiques, décision qu'il doit motiver de façon circonstanciée. Dans le domaine agricole régi par l'article 43 du traité, qui est en cause dans la présente affaire, l'attribution des pouvoirs d'exécution est déterminée par l'article 145, troisième tiret, du traité, tel qu'il résulte de l'Acte unique européen.

11. La notion d'exécution au sens de cet article comprend tout à la fois l'élaboration de règles d'application et l'application de règles à des cas particuliers par le moyen d'actes à portée individuelle. Le traité utilisant le terme « exécution » sans le restreindre par une précision additionnelle, ce terme ne saurait être interprété comme excluant les actes individuels.

12. Sous le régime du traité dans sa version antérieure à l'Acte unique européen, la Cour avait jugé, dans l'arrêt du 17 décembre 1970, Köster (25/70, Rec. p. 1161, points 9 et 10), que, dès lors que le Conseil pouvait conférer, en vertu de l'article 155 du traité, une compétence d'exécution à la Commission, il pouvait également en soumettre l'exercice à l'intervention d'un comité de gestion lui permettant d'exercer un pouvoir d'évocation, et que la légitimité de la procédure du comité de gestion ne pouvait être contestée au regard de la structure institutionnelle de la Communauté.

13. Le pouvoir qu'a le Conseil de soumettre à certaines modalités l'exercice des compétences qu'il confère à la Commission a été expressément consacré par les modifications que l'Acte unique européen a apportées à l'article 145 du traité. Ces modalités doivent répondre aux règles que le Conseil, statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen, aura préalablement établies. Elles ont été fixées par la décision 87/373 du Conseil, du 13 juillet 1987 (JO L 197, p. 33).

14. Les parties ne se sont pas expliquées sur les raisons pour lesquelles la disposition du règlement n° 3252/87, qui fait l'objet du recours, a renvoyé à la procédure prévue à l'article 47 du règlement n° 4028/86 du Conseil, plutôt qu'à l'une de celles organisées par la décision du 13 juillet 1987 précitée, qui était applicable au moment de l'adoption du règlement n° 3252/87. Toutefois, la procédure à laquelle il a été fait renvoi correspond en substance à la procédure II, variante a), prévue à l'article 2 de la décision du 13 juillet 1987 précitée.

15. Il convient d'examiner maintenant si, comme le soutient la Commission, le Conseil a, en soumettant à la procédure du comité de gestion l'adoption des décisions qu'il l'habilitait à prendre, porté atteinte au pouvoir qu'elle détient, en vertu de l'article 205 du traité, d'exécuter le budget sous sa propre responsabilité.

16. A cet égard, il y a lieu de souligner que la compétence qu'a la Commission d'exécuter le budget n'est pas de nature à modifier la répartition des pouvoirs qui découle des différentes dispositions du traité qui habilite le Conseil et la Commission à adopter des actes à portée générale ou à portée individuelle dans des domaines déterminés, tel l'article 43, qui est en cause dans la présente affaire, et des dispositions institutionnelles des articles 145, troisième tiret, et 155.

17. Même si un acte à portée individuelle peut entraîner, de façon presque nécessaire, engagement de dépenses, il doit en être distingué d'autant que le pouvoir de prendre la décision administrative et celui d'engager la dépense peuvent être confiés, dans le cadre de l'organisation interne de chaque institution, à des titulaires différents.

18. Il en résulte que c'est à tort que la Commission soutient que le Conseil ne peut pas lui conférer, au titre de l'article 145, troisième tiret, le pouvoir d'adopter des actes de portée individuelle dès lors que ceux-ci auraient des implications financières.

19. Cette interprétation, qui exclut que les actes d'engagement des dépenses puissent, par eux-mêmes et

indépendamment de toute décision de fond, créer des titres juridiques obligeant la Communauté à l'égard des tiers, est, par ailleurs, conforme au système de contrôle de l'exécution du budget dans lequel le Parlement européen a reçu, en vertu de l'article 206 ter du traité, le pouvoir de donner décharge à la Commission et dans lequel la Cour des comptes est appelée à apporter au Parlement européen une assistance dont les limites sont tracées par l'article 206 bis, paragraphe 2, du traité et par l'article 80 du règlement financier adopté par le Conseil le 21 décembre 1977 (JO L 356, p. 1) en vertu de l'article 209 du traité.

20. L'interprétation qui vient d'être exposée est, en outre, confortée, en ce qui concerne plus spécifiquement les programmes de recherche, par l'article 7 du traité CEEA. Cet article donne, en effet, compétence au Conseil pour arrêter les programmes de recherche et à la Commission pouvoir d'en assurer l'exécution. Cette dernière disposition aurait été inutile, si la compétence d'exécuter les programmes - y compris la décision de conclure des contrats de recherche et la conclusion de ces contrats - relevait de la compétence d'exécuter le budget, que la Commission détient en toute hypothèse en vertu de l'article 179, alinéa 1, du même traité.

21. Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le recours de la Commission doit être rejeté.

Sur les dépens

22. Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. La Commission ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens, à l'exception de ceux de la partie intervenante, qui supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) La Commission est condamnée aux dépens, à l'exception de ceux de la partie intervenante.

3) La partie intervenante supportera ses propres dépens.

Due
Slynn
Kakouris
Schockweiler
Zuleeg
Koopmans
Mancini
Joliet
O'Higgins
Moitinho de Almeida
Rodríguez Iglesias
Grévisse
Díez de Velasco

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 24 octobre 1989.

Le greffier
J.-G. Giraud

Le président
O. Due

