



# Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL  
M. MELCHIOR WATHELET  
présentées le 5 juin 2018<sup>1</sup>

**Affaire C-73/17**

**République française  
contre**

**Parlement européen**

« Recours en annulation – Siège des institutions – Parlement européen – Exercice du pouvoir budgétaire – Sessions plénières ordinaires à Strasbourg ou sessions plénières additionnelles à Bruxelles – Demande de maintien des effets juridiques en cas d'annulation »

## **I. Introduction**

1. Par son recours, introduit le 9 février 2018, la République française, soutenue par le Grand-Duché de Luxembourg, demande à la Cour d'annuler quatre actes du Parlement européen relatifs à l'adoption du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2017, à savoir :

- l'ordre du jour de la séance du 30 novembre 2016, pour autant que des débats sur le projet commun de budget général y sont inscrits [document P8\_OJ(2016)11-30] ;
- l'ordre du jour de la séance du 1<sup>er</sup> décembre 2016, pour autant qu'un vote suivi d'explications de vote sur le projet commun de budget général y sont inscrits [document P8\_OJ(2016)12-01] ;
- la résolution législative du Parlement du 1<sup>er</sup> décembre 2016 sur le projet commun de budget général [document T8-0475/2016, P8\_TA-PROV(2016)0475 dans sa version provisoire], et
- l'acte par lequel le président du Parlement a constaté que le budget général de l'Union pour l'exercice 2017 était définitivement adopté (ci-après, pris ensemble, les « actes attaqués »).

2. Selon la République française, les débats sur le projet commun de budget général, le vote du Parlement sur ce projet et l'acte du président du Parlement qui constate l'adoption du budget auraient dû intervenir lors d'une session plénière ordinaire du Parlement à Strasbourg (France), et non lors de la période de session plénière additionnelle qui s'est tenue à Bruxelles (Belgique) les 30 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 2016.

<sup>1</sup> Langue originale : le français.

3. Ce litige allonge donc la liste des affaires relatives au siège du Parlement<sup>2</sup>. Je n'ignore évidemment pas les considérations d'ordre politique et les préoccupations environnementales ou budgétaires, voire de fierté nationale, qui entourent le partage des activités du Parlement entre Strasbourg et Bruxelles et accompagnent les déménagements mensuels entre ces deux villes. Toutefois, comme l'avocat général Mengozzi l'avait souligné avec pertinence à l'occasion de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 13 décembre 2012, France/Parlement (C-237/11 et C-238/11, EU:C:2012:796), « [s]i la Cour ne peut ignorer le contexte de forte remise en cause de l'obligation du Parlement de siéger à Strasbourg [...], il est important de rappeler qu'elle est appelée à statuer en droit<sup>3</sup>, et uniquement en droit.

## II. Le cadre juridique

4. Le 12 décembre 1992, les gouvernements des États membres ont adopté, sur le fondement de l'article 216 du traité CEE, de l'article 77 du traité CECA et de l'article 189 du traité CEEA, d'un commun accord, la décision relative à la fixation des sièges des institutions et de certains organismes et services des Communautés européennes<sup>4</sup> (ci-après la « décision d'Édimbourg »).

5. Après avoir été inscrit dans le protocole n° 12 annexé aux traités UE, CE, CECA et CEEA, le texte de l'article 1<sup>er</sup>, sous a), de la décision d'Édimbourg est désormais inscrit dans le protocole n° 6 annexé aux traités UE et FUE et le protocole n° 3 annexé au traité CEEA, relatifs à la fixation des sièges des institutions et de certains organes, organismes et services de l'Union européenne (ci-après, pris ensemble, les « protocoles sur les sièges des institutions »).

6. Aux termes de l'article unique, sous a), des protocoles sur les sièges des institutions : « Le Parlement européen a son siège à Strasbourg, où se tiennent les douze périodes de sessions plénières mensuelles, y compris la session budgétaire. Les périodes de sessions plénières additionnelles se tiennent à Bruxelles. Les commissions du Parlement européen siègent à Bruxelles. Le secrétariat général du Parlement européen et ses services restent installés à Luxembourg. »

## III. Les antécédents du litige

7. Le 18 juillet 2016, la Commission européenne a publié un projet de budget annuel pour l'exercice 2017. Le 12 septembre 2016, le Conseil de l'Union européenne a transmis au Parlement sa position sur ce projet. Après un vote en commission des budgets et des débats au cours de la période de session plénière ordinaire qui s'est tenue à Strasbourg du 24 au 27 octobre 2016, le Parlement a adopté, le 26 octobre 2016, une résolution législative par laquelle il a présenté des amendements audit projet. Le 27 octobre 2016, la procédure de conciliation budgétaire entre le Parlement et le Conseil a débuté, aboutissant à un accord sur un projet commun, le 17 novembre 2016, transmis le même jour au Parlement et au Conseil.

8. Le Conseil a approuvé le projet commun le 28 novembre 2016. Le Parlement n'a pas inscrit le débat et le vote sur ce projet à l'ordre du jour de la période de session plénière ordinaire qui s'est tenue à Strasbourg du 21 au 24 novembre 2016, mais à celui de la période de session plénière additionnelle qui s'est tenue à Bruxelles les 30 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 2016.

2 Voir arrêts du 10 février 1983, Luxembourg/Parlement (230/81, EU:C:1983:32) ; du 28 novembre 1991, Luxembourg/Parlement (C-213/88 et C-39/89, EU:C:1991:449) ; du 1<sup>er</sup> octobre 1997, France/Parlement (C-345/95, EU:C:1997:450), ainsi que du 13 décembre 2012, France/Parlement (C-237/11 et C-238/11, EU:C:2012:796).

3 Conclusions de l'avocat général Mengozzi dans les affaires jointes France/Parlement (C-237/11 et C-238/11, EU:C:2012:545, point 44).

4 JO 1992, C 341, p. 1.

9. Par la résolution législative du 1<sup>er</sup> décembre 2016, le Parlement a approuvé le projet commun. Le même jour, le président du Parlement a constaté, toujours à Bruxelles, que le budget de l'Union pour l'exercice 2017 était définitivement adopté. La dernière période de session plénière ordinaire de l'année 2016 s'est déroulée à Strasbourg du 12 au 15 décembre 2016.

#### **IV. La procédure devant la Cour et les conclusions des parties**

10. Le 9 février 2017, la République française a introduit le présent recours. Elle demande à la Cour :

- d'annuler les actes attaqués ;
- de maintenir les effets de l'acte par lequel le président du Parlement a constaté que le budget général de l'Union pour l'exercice 2017 était définitivement adopté jusqu'à ce que ce budget soit définitivement adopté par un acte conforme aux traités, dans un délai raisonnable à compter de la date du prononcé de l'arrêt, et
- de condamner le Parlement aux dépens.

11. Elle fonde son recours sur un moyen unique tiré de ce que les actes attaqués seraient contraires aux protocoles sur les sièges des institutions.

12. Le Parlement demande à la Cour :

- de déclarer irrecevable le recours pour autant qu'il concerne les deux ordres du jour et la résolution attaqués ;
- de rejeter le recours, et
- de condamner la requérante aux dépens ;
- à titre subsidiaire, de maintenir les effets de l'acte par lequel le président du Parlement a constaté que le budget général était définitivement adopté jusqu'à l'entrée en vigueur, dans un délai raisonnable, d'un nouvel acte destiné à le remplacer.

13. Le Grand-Duché de Luxembourg a été admis à intervenir au soutien des conclusions de la République française par ordonnance du président de la Cour du 7 juin 2017.

#### **V. Analyse**

##### ***A. Sur la recevabilité***

14. Le Parlement considère que le recours est irrecevable en ce qu'il vise les deux ordres du jour des séances du Parlement du 30 novembre 2016 et du 1<sup>er</sup> décembre 2016 ainsi que la résolution du 1<sup>er</sup> décembre 2016 sur le projet commun de budget général. Les ordres du jour ne seraient que des mesures d'organisation purement interne du Parlement dépourvues d'effets juridiques à l'égard des tiers ; la résolution ne serait qu'un acte préparatoire à l'adoption de l'acte par lequel le président du Parlement a constaté que le budget général de l'Union pour l'exercice 2017 était définitivement adopté.

15. La Cour a fréquemment rejeté ce type d'arguments au motif que l'appréciation des effets juridiques des actes en cause était indissociablement liée à l'examen de leur contenu et, partant, à l'examen des recours quant au fond<sup>5</sup>.

16. Cela étant dit, je constate que les actes en cause dans les arrêts concernés n'étaient pas des ordres du jour ou des résolutions adoptés dans le cadre de la procédure budgétaire. Or, le problème me semble se présenter sous un angle différent dans cette dernière hypothèse. En effet, les deux ordres du jour attaqués sont des formalités nécessaires pour que le Parlement puisse débattre et voter sur le projet commun de budget général établi au sein du comité de conciliation conformément aux modalités et dans les délais prévus à l'article 314, paragraphes 6 et 7, TFUE. La résolution du 1<sup>er</sup> décembre 2016 sur le projet commun de budget général formalise, quant à elle, l'approbation du Parlement qui est intervenue à l'issue de ces débats. C'est sur cette base, notamment, que le président du Parlement peut, conformément à l'article 314, paragraphe 9, TFUE, constater que le budget est définitivement adopté. Chacun des actes attaqués me semble donc revêtir une nature budgétaire.

17. Or, sur la base de l'article 314, paragraphe 10, TFUE – lequel précise que chaque institution impliquée dans l'adoption du budget annuel de l'Union « exerce les pouvoirs qui lui sont dévolus par [l'article 314 TFUE] dans le respect des traités et des actes adoptés en vertu de ceux-ci » –, la Cour a jugé que la nature budgétaire d'un acte ne faisait pas obstacle à ce qu'un recours en annulation soit dirigé contre lui<sup>6</sup>. En effet, « [à] défaut de possibilité de déférer les actes de l'autorité budgétaire au contrôle de la Cour, les institutions qui composent cette autorité pourraient empiéter sur les compétences des États membres ou des autres institutions ou outrepasser les limites qui sont tracées à leurs compétences»<sup>7</sup>.

18. Je suis donc d'avis que le recours introduit par la République française est non seulement recevable en ce qu'il vise l'acte par lequel le président du Parlement a constaté que le budget général de l'Union pour l'exercice 2017 était définitivement adopté<sup>8</sup>, mais également les ordres du jour des séances du Parlement du 30 novembre 2016 et du 1<sup>er</sup> décembre 2016, ainsi que la résolution législative du Parlement du 1<sup>er</sup> décembre 2016 sur le projet commun de budget général.

## ***B. Sur le fond***

### 1. Sur le principe de l'organisation des sessions budgétaires à Strasbourg

19. Selon l'article unique, sous a), des protocoles sur les sièges des institutions, « [l]e Parlement européen a son siège à Strasbourg, où se tiennent les douze périodes de sessions plénières mensuelles, y compris la session budgétaire ».

5 Voir arrêts du 10 février 1983, Luxembourg/Parlement (230/81, EU:C:1983:32, point 30) ; du 22 septembre 1988, France/Parlement (358/85 et 51/86, EU:C:1988:431, point 15) ; du 28 novembre 1991, Luxembourg/Parlement (C-213/88 et C-39/89, EU:C:1991:449, point 16), ainsi que du 13 décembre 2012, France/Parlement (C-237/11 et C-238/11, EU:C:2012:796, point 20).

6 Voir arrêt du 3 juillet 1986, Conseil/Parlement (34/86, EU:C:1986:291, point 13).

7 Arrêt du 3 juillet 1986, Conseil/Parlement (34/86, EU:C:1986:291, point 12).

8 Il n'est contesté par personne que l'acte par lequel le président du Parlement a constaté que le budget général de l'Union pour l'exercice 2017 était définitivement adopté est un acte attaquant au sens de l'article 263 TFUE. À ce propos, voir arrêt du 17 septembre 2013, Conseil/Parlement (C-77/11, EU:C:2013:559, point 60).

20. Le gouvernement français considère que cette référence à « la session budgétaire » ne saurait être interprétée en ce sens qu'elle vise spécifiquement la période de session au cours de laquelle le projet de budget initial, tel qu'amendé par le Conseil, est examiné et généralement amendé par le Parlement, conformément à l'article 314, paragraphe 4, TFUE. À supposer que cette notion renvoie à une période de session unique et spécifique, rien ne permettrait de considérer qu'elle viserait précisément cette période plutôt que celle au cours de laquelle le projet commun adopté par le comité de conciliation est débattu et voté.

21. Au terme d'une interprétation textuelle et historique des protocoles sur les sièges des institutions, appréhendés dans leurs différentes versions linguistiques et à la lumière de la jurisprudence de la Cour, le Parlement soutient au contraire que les termes « la session budgétaire » doivent être lus comme visant la période de session au cours de laquelle le Parlement exerce les pouvoirs qui lui ont été initialement accordés par l'article 203 du traité CEE de proposer des amendements au projet de budget initial, tel qu'amendé par le Conseil.

22. En effet, il découlerait de l'emploi des termes « la session budgétaire » au singulier que cette expression se réfère à une seule période spécifique de session. Par la décision d'Édimbourg, les États membres auraient uniquement voulu consacrer la pratique antérieure du Parlement consistant à organiser, vers la fin du mois d'octobre ou au début du mois de novembre, une période de session plénière à Strasbourg, dite « période de session d'octobre II », qui s'ajoutait aux périodes de sessions plénières ordinaires mensuelles et était utilisée, en substance, pour la première lecture du budget annuel. En revanche, rien dans les protocoles sur les sièges des institutions n'obligerait le Parlement à tenir également les débats et le vote ultérieurs sur le projet commun adopté par le comité de conciliation lors d'une période de session plénière ordinaire à Strasbourg.

23. Cette interprétation ne peut être suivie.

24. Selon une jurisprudence constante de la Cour, il y a lieu, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie<sup>9</sup>.

25. En effet, si « le texte d'une disposition constitue toujours le point de départ et en même temps la limite de toute interprétation »<sup>10</sup>, l'interprétation téléologique n'est facultative que dans l'hypothèse où le texte en cause est absolument clair et univoque<sup>11</sup>. Or, en l'espèce, force est de constater que le libellé de l'article unique, sous a), des protocoles sur les sièges des institutions ne permet pas, à lui seul, de déterminer le champ d'application des termes « la session budgétaire ».

26. L'utilisation de l'article défini singulier « la » plutôt que sa version plurielle « les » tend à désigner une seule séance plénière. Toutefois, cette interprétation restrictive n'est pas compatible avec la procédure d'adoption du budget telle qu'elle est organisée à l'article 314 TFUE. En effet, si le Conseil n'approuve pas les amendements adoptés par le Parlement à l'issue de son examen du projet de budget, l'article 314, paragraphe 6, TFUE prévoit un nouveau débat parlementaire sur l'accord de projet commun conclu au sein du comité de conciliation.

<sup>9</sup> Voir, notamment, arrêts du 16 juillet 2015, Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, point 35) ; du 25 janvier 2017, Vilkas (C-640/15, EU:C:2017:39, point 30), ainsi que du 15 mars 2017, Flibtravel International et Leonard Travel International (C-253/16, EU:C:2017:211, point 18).

<sup>10</sup> Conclusions de l'avocat général Trstenjak dans l'affaire Agrana Zucker (C-33/08, EU:C:2009:99, point 37).

<sup>11</sup> Voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général Léger dans l'affaire Schulte (C-350/03, EU:C:2004:568, point 88).

27. Certes, c'est le traité de Lisbonne qui a introduit dans la procédure d'adoption du budget annuel de l'Union l'implication d'un comité de conciliation. En revanche, l'éventualité d'une seconde session parlementaire consacrée à l'adoption du budget n'est pas une nouveauté. La possibilité d'une deuxième lecture du budget annuel existait déjà sous l'empire de l'article 203 du traité CEE<sup>12</sup>, c'est-à-dire bien avant l'adoption de la décision d'Édimbourg et sa consécration dans les protocoles sur les sièges des institutions.

28. Par conséquent, en l'absence de précision, il est impossible de faire prévaloir une session sur l'autre. Si les États membres avaient voulu limiter l'obligation d'organiser les débats relatifs au projet de budget de l'Union à Strasbourg à une des deux étapes parlementaires, ils auraient dû le spécifier.

29. Au contraire, en indiquant simplement que « *la session budgétaire* » devait se tenir à Strasbourg, il peut être légitimement supposé que les gouvernements des États membres « ont entendu indiquer que *l'exercice par le Parlement de son pouvoir budgétaire en séance plénière*, conformément à l'article 203 du traité CE, d[eval]it avoir lieu au cours de l'une des périodes de sessions plénières ordinaires qui se déroulent au siège de l'institution»<sup>13</sup>. Ce n'est donc pas l'une des étapes spécifiques de l'adoption du budget qui est visée mais bien l'exercice de la compétence dans son ensemble.

30. Dans l'arrêt du 1<sup>er</sup> octobre 1997, France/Parlement (C-345/95, EU:C:1997:450), la Cour a d'ailleurs interprété la décision d'Édimbourg « en ce sens qu'elle définit le siège du Parlement comme étant le lieu où doivent être tenues, à un rythme régulier, douze périodes de sessions plénières ordinaires de cette institution, y compris *celles* au cours desquelles le Parlement doit exercer les pouvoirs budgétaires»<sup>14</sup>.

31. Cette interprétation s'explique par l'importance de l'adoption du budget annuel de l'Union d'un point de vue démocratique. En effet, comme l'a déjà souligné la Cour, « l'exercice par le Parlement de sa compétence budgétaire en séance plénière constitue [...] un moment fondamental de la vie démocratique de l'Union européenne et doit donc être accompli avec toute l'attention, la rigueur et tout l'engagement qu'une telle responsabilité exige. L'exercice de cette compétence nécessite notamment un débat public, en séance plénière, permettant aux citoyens de l'Union de prendre connaissance des diverses orientations politiques exprimées et, de ce fait, de se former une opinion politique sur l'action de l'Union»<sup>15</sup>.

32. Les protocoles sur les sièges des institutions ayant repris la décision d'Édimbourg, il n'y a pas de raison de s'écarter de cette interprétation. Celle-ci se justifie d'autant plus que la nouvelle procédure de conciliation introduite à l'article 314, paragraphe 5, TFUE n'est pas publique et n'implique que la participation de 28 membres du Parlement. Un débat, en séance plénière et publique, par le Parlement sur le projet commun adopté par le comité de conciliation renforce le rôle du Parlement et revêt, par conséquent, une importance accrue pour la légitimité démocratique de l'Union.

12 Voir article 4 du traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, signé à Luxembourg le 22 avril 1970 (JO 1971, L 2, p. 1), ainsi que article 12 du traité portant modification de certaines dispositions financières des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, signé à Bruxelles le 22 juillet 1975 (JO 1977, L 359, p. 1).

13 Arrêt du 1<sup>er</sup> octobre 1997, France/Parlement (C-345/95, EU:C:1997:450, point 28) ; c'est moi qui souligne.

14 Point 29 dudit arrêt. Voir, également, arrêt du 13 décembre 2012, France/Parlement (C-237/11 et C-238/11, EU:C:2012:796, point 40).

15 Arrêt du 13 décembre 2012, France/Parlement (C-237/11 et C-238/11, EU:C:2012:796, point 68).

## 2. Sur l'exception liée au bon fonctionnement de l'institution

33. Toutefois, les protocoles sur les sièges des institutions sont régis par le respect mutuel des compétences respectives des États membres et du Parlement<sup>16</sup>. Cela signifie que la disposition unique, sous a), de ces protocoles ne peut être appliquée en faisant abstraction des devoirs de coopération loyale qui s'imposent aux États membres et aux institutions de l'Union. Concrètement, si le Parlement a l'obligation de respecter les protocoles sur les sièges des institutions lorsqu'il règle son organisation interne, cela ne peut conduire à entraver le bon fonctionnement de cette institution<sup>17</sup> ni, a fortiori, celui de l'Union.

34. C'est sur la base de ces considérations que la Cour a jugé que les décisions provisoires des gouvernements des États membres relatives aux sièges des institutions n'excluaient pas que le Parlement puisse, dans l'exercice de sa compétence de régler son organisation interne, décider de tenir une session plénière en dehors de Strasbourg à la condition que cette décision, d'une part, reste exceptionnelle et, d'autre part, soit justifiée par des raisons objectives tenant au bon fonctionnement du Parlement<sup>18</sup>. Or, dans le cas d'espèce qui lui fut alors soumis, les raisons invoquées par le Parlement tenaient à la nécessité de pouvoir organiser, à bref délai, des sessions de courte durée, notamment dans le cadre de la procédure budgétaire, ce que la Cour accepta<sup>19</sup>.

35. Si l'arrêt du 22 septembre 1988, France/Parlement (358/85 et 51/86, EU:C:1988:431), est antérieur à l'adoption de la décision d'Édimbourg, le principe et la méthodologie suivie ne me semblent pas avoir perdu de leur pertinence. D'une part, la décision d'Édimbourg se fonde sur la décision du 8 avril 1965 signée lors de la signature du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, laquelle a été expressément rappelée et confirmée par le considérant des protocoles sur les sièges des institutions. D'autre part, la possibilité de tenir des sessions plénières additionnelles à Bruxelles est expressément consacrée à l'article unique, sous a), des protocoles sur les sièges des institutions.

36. Dans ce cadre, la possibilité de tenir la seconde session parlementaire relative au budget lors d'une session plénière additionnelle à Bruxelles ne me semble pas violer les protocoles sur les sièges des institutions, à la condition que cette façon de procéder soit exceptionnelle et justifiée par la volonté d'assurer l'adoption du budget dans le respect de la procédure et des délais fixés à l'article 314 TFUE.

37. Dans une Union démocratique, l'intérêt pour le fonctionnement de l'Union – et donc pour les citoyens ! – de disposer d'un véritable budget annuel plutôt que de recourir au système des « douzièmes provisoires » prévu à l'article 315 TFUE doit nécessairement l'emporter sur le respect rigoriste du siège du Parlement dès lors qu'une session plénière additionnelle du Parlement à Bruxelles offre les mêmes garanties démocratiques en termes de sérieux et de publicité des débats qu'une session plénière ordinaire à Strasbourg.

38. Comme le souligne l'article 13 TUE, si l'Union dispose d'un cadre institutionnel, c'est pour « promouvoir ses valeurs, poursuivre ses objectifs, servir ses intérêts, ceux de ses citoyens, et ceux des États membres, ainsi qu'à assurer la cohérence, l'efficacité et la continuité de ses politiques et de ses actions ». À cette fin, conformément à l'article 4, paragraphe 3, alinéa 3, TUE, les États membres « facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union ». Les institutions sont donc des instruments au service de l'Union, de ses citoyens et des États membres, non des obstacles à son fonctionnement.

16 Arrêt du 13 décembre 2012, France/Parlement (C-237/11 et C-238/11, EU:C:2012:796, point 60).

17 Voir, en ce sens, arrêts du 10 février 1983, Luxembourg/Parlement (230/81, EU:C:1983:32, points 37 et 38) ; du 22 septembre 1988, France/Parlement (358/85 et 51/86, EU:C:1988:431, points 34 et 35) ; du 1<sup>er</sup> octobre 1997, France/Parlement (C-345/95, EU:C:1997:450, points 31 et 32), ainsi que du 13 décembre 2012, France/Parlement (C-237/11 et C-238/11, EU:C:2012:796, points 41 et 42).

18 Voir, en ce sens, arrêt du 22 septembre 1988, France/Parlement (358/85 et 51/86, EU:C:1988:431, point 36).

19 Voir arrêt du 22 septembre 1988, France/Parlement (358/85 et 51/86, EU:C:1988:431, point 39).

### 3. Sur l'application au cas d'espèce

39. Afin de respecter les protocoles sur les sièges des institutions, l'organisation du débat et du vote sur le projet commun lors d'une session plénière additionnelle du Parlement à Bruxelles doit donc être exceptionnelle et justifiée par la volonté d'assurer l'adoption du budget dans le respect de la procédure et des délais fixés à l'article 314 TFUE.

40. En ce qui concerne la première condition, le caractère exceptionnel de cette façon de procéder ne me semble pas contestable. En effet, depuis la décision d'Édimbourg, le budget annuel de l'Union n'a été voté par le Parlement (ou son adoption constatée par le président du Parlement) lors d'une période de session plénière additionnelle à Bruxelles qu'à six occasions<sup>20</sup>.

41. La seconde condition doit quant à elle être appréciée à l'aune de l'article 314, paragraphe 6, TFUE, qui impose au Parlement et au Conseil d'adopter le projet commun de budget dans un délai de quatorze jours à compter de la date de l'accord obtenu au sein du comité de conciliation.

42. En l'espèce, le projet commun de budget ayant été adopté le 17 novembre 2016, il était exclu de pouvoir l'examiner lors de la session plénière ordinaire du Parlement prévue à Strasbourg du 12 au 15 décembre 2016. La session plénière ordinaire qui s'est tenue à Strasbourg du 21 au 24 novembre 2016 restait donc la seule période au cours de laquelle le Parlement aurait, en théorie, pu débattre et voter sur le projet commun de budget pour l'exercice 2017.

43. Toutefois, le Parlement fait valoir qu'avant de soumettre le projet commun à l'approbation du Conseil et du Parlement, il est nécessaire de « transposer » ce qui n'est encore qu'un accord politique en textes budgétaires et juridiques. Il est également indispensable de faire traduire ceux-ci dans les vingt-quatre langues officielles de l'Union. Or, les services du Conseil et du Parlement n'auraient été informés par la Commission de la disponibilité des documents utiles que par un courriel daté du 24 novembre 2016 à 16 h 42, soit moins d'une heure avant la fin de la période de la session ordinaire du Parlement<sup>21</sup>.

44. Cette circonstance me paraît être une raison objective justifiant une dérogation au principe qui veut que le budget annuel de l'Union soit discuté et voté par le Parlement lors d'une session plénière ordinaire à Strasbourg.

45. En effet, pour reprendre les termes employés par le gouvernement français dans ses observations écrites, les débats et le vote sur le projet commun issu de la conciliation constituent tout autant que l'examen de la position du Conseil sur le projet de budget un moment fondamental de la vie démocratique de l'Union<sup>22</sup>. Se référant à l'arrêt du 13 décembre 2012, France/Parlement (C-237/11 et C-238/11, EU:C:2012:7), le gouvernement français estime, à juste titre, que l'un et l'autre doivent être accomplis avec toute l'attention, la rigueur et l'engagement qu'une telle responsabilité exige.

46. Dans ces conditions, il ne peut être soutenu que « les débats et le vote sur le projet commun constituent aujourd'hui une nouvelle étape fondamentale de la procédure budgétaire, et [qu']il ne peut dès lors être considéré que cette étape est moins importante que celle au cours de laquelle les institutions se prononcent pour la première fois sur le projet de budget [de l'Union]»<sup>23</sup>, et prétendre,

20 Selon le mémoire en défense du Parlement, il s'agit de l'adoption des budgets pour les exercices 1996, 1997, 2007, 2012, 2017 et 2018. Par ailleurs, je constate que la République française a introduit un recours en annulation uniquement contre les actes adoptés par le Parlement à Bruxelles lors des sessions budgétaires 2016 et 2017 (c'est-à-dire la présente procédure et celle pendante sous le numéro C-92/18).

21 Le courriel, relatif à la version en langue anglaise des documents pertinents, précise que les versions de ces documents, traduites dans toutes les autres langues officielles, sont transmises directement par l'Office des publications de l'Union européenne aux secrétariats du comité budgétaire du Conseil et de la commission « BUDG » du Parlement.

22 Voir point 53 de la réplique de la République française.

23 Voir point 52 de la réplique de la République française.

dans le même temps, que la disponibilité dans toutes les langues officielles de l'Union du projet commun dans des textes budgétaires et juridiques corrects ne constitue pas le prérequis pour que le Parlement puisse exercer sa compétence budgétaire avec l'attention, la rigueur et tout l'engagement qu'une telle responsabilité exige.

47. Dans ces conditions, il apparaît effectivement que la seule façon de pouvoir adopter le budget général pour l'exercice 2017 dans les délais prévus à l'article 314, paragraphe 6, TFUE, sans entraver le bon fonctionnement du Parlement, était d'inscrire le sujet à l'ordre du jour de la session plénière additionnelle qui avait été planifiée à Bruxelles les 30 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 2016 lors de l'adoption, le 20 mai 2015, du calendrier des sessions plénières de l'année 2016.

48. S'agissant de l'acte par lequel le président du Parlement, en sa qualité d'organe de cette institution, confère force obligatoire au budget de l'Union, il ne peut être contesté que cet acte fait partie intégrante de la procédure budgétaire<sup>24</sup>, même si c'est uniquement l'article 91 du règlement intérieur du Parlement européen, et non le traité, qui prévoit que, lorsque le président considère que le budget a été adopté conformément aux dispositions de l'article 314 TFUE, « il proclame en séance plénière que le budget est définitivement adopté ».

49. Cela étant dit, si l'article 314, paragraphe 9, TFUE n'impose aucune formalité pour cette constatation, il n'impose pas non plus de délai au président du Parlement pour le faire. Par conséquent, il ne peut être légitimement soutenu que cet « acte » ne pouvait intervenir lors de la dernière séance plénière ordinaire du Parlement qui s'est tenue à Strasbourg du 12 au 15 décembre 2016.

50. Il découle des considérations qui précèdent que l'acte par lequel le président du Parlement a constaté que le budget général de l'Union pour l'exercice 2017 était définitivement adopté doit être annulé.

## **VI. Sur le maintien des effets dans le temps de l'acte par lequel le président du Parlement a constaté que le budget général de l'Union pour l'exercice 2017 était définitivement adopté**

51. Si la Cour devait annuler l'acte par lequel le président du Parlement a constaté que le budget général de l'Union pour l'exercice 2017 était définitivement adopté, le gouvernement français demande à la Cour de maintenir les effets de cet acte jusqu'à ce que ledit budget soit définitivement adopté par un acte conforme aux traités.

52. L'annulation de l'acte du président du Parlement a pour effet de priver le budget 2017 de sa validité<sup>25</sup>. Or, lorsque la constatation de l'invalidité du budget de l'Union intervient à un moment où une partie importante de l'exercice en cause s'est déjà écoulée, la nécessité de garantir la continuité du service public européen ainsi que d'importants motifs de sécurité juridique justifient que la Cour précise les effets du budget qui doivent être considérés comme définitifs<sup>26</sup>. L'application de l'article 264, alinéa 2, TFUE s'impose d'autant plus dans la présente affaire que l'exercice 2017 est intégralement écoulé.

53. Dans ces circonstances, il est justifié de maintenir les effets de l'acte par lequel le président du Parlement a constaté que le budget général était définitivement adopté jusqu'à l'entrée en vigueur, dans un délai raisonnable, d'un nouvel acte, valablement adopté et destiné à le remplacer.

24 Dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 3 juillet 1986, Conseil/Parlement (34/86, EU:C:1986:291, points 7 et 8), la Cour a expressément rejeté la thèse invoquée par le Parlement selon laquelle le président du Parlement n'interviendrait *qu'après* la fin de la procédure budgétaire.

25 Voir, en ce sens, arrêt du 3 juillet 1986, Conseil/Parlement (34/86, EU:C:1986:291, point 46).

26 Voir, en ce sens, arrêt du 3 juillet 1986, Conseil/Parlement (34/86, EU:C:1986:291, point 48).

## VII. Sur les dépens

54. Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Toutefois, selon le paragraphe 3 dudit article, les parties supportent leurs propres dépens si elles succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs. Le recours de la République française étant non fondé pour trois des quatre actes attaqués, il y a lieu de faire application de cette disposition.

55. Conformément à l'article 140, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, le Grand-Duché de Luxembourg supportera ses propres dépens.

## VIII. Conclusion

56. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de déclarer et d'arrêter ce qui suit :

- 1) L'acte par lequel le président du Parlement européen a constaté que le budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2017 était définitivement adopté est annulé.
- 2) Les effets de l'acte par lequel le président du Parlement a constaté que le budget général était définitivement adopté sont maintenus jusqu'à l'entrée en vigueur, dans un délai raisonnable, d'un nouvel acte, valablement adopté et destiné à le remplacer.
- 3) Le recours est rejeté pour le surplus.
- 4) Chacune des parties supporte ses propres dépens.