

ARRÊT DE LA COUR
10 mai 1995 *

Dans l'affaire C-417/93,

Parlement européen, représenté par M. C. Pennera, chef de division au service juridique, assisté de M. E. Perillo, membre du même service, en qualité d'agents, ayant élu domicile au secrétariat général du Parlement européen, Kirchberg,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par M. A. A. Dashwood, directeur au service juridique, et M^{lle} M. C. Giorgi, conseiller juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. B. Eynard, directeur de la direction des affaires juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad Adenauer,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation du règlement (Euratom, CEE) n° 2053/93 du Conseil, du 19 juillet 1993, relatif à la fourniture d'une assistance technique aux États indépendants de l'ex-Union soviétique et à la Mongolie dans l'effort d'assainissement et de redressement de leur économie (JO L 187, p. 1),

* Langue de procédure: le français.

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, F. A. Schockweiler, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann et P. Jann, présidents de chambre, G. F. Mancini, C. N. Kakouris (rapporteur), J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch et L. Sevón, juges,

avocat général: M. P. Léger,
greffier: M^{me} L. Hewlett, administrateur,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 24 janvier 1995, au cours de laquelle le Conseil était représenté par M^{lle} M. C. Giorgi et M. J.-P. Jacqué, directeur au service juridique,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 14 février 1995,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par requête enregistrée au greffe de la Cour le 12 octobre 1993, le Parlement européen a, en vertu de l'article 173 du traité CEE, demandé l'annulation du règlement (Euratom, CEE) n° 2053/93 du Conseil, du 19 juillet 1993, relatif à la fourniture d'une assistance technique aux États indépendants de l'ex-Union soviétique et à la Mongolie dans l'effort d'assainissement et de redressement de leur économie (JO L 187, p. 1).

- 2 L'acte attaqué a succédé au règlement (CEE, Euratom) n° 2157/91 du Conseil, du 15 juillet 1991, relatif à la fourniture d'une assistance technique à l'Union des républiques socialistes soviétiques dans l'effort d'assainissement et de redressement de son économie (JO L 201, p. 2). Le programme d'assistance technique instauré par le règlement n° 2157/91, communément intitulé TACIS (ci-après le « programme TACIS »), a été mis en place pour les années 1991 et 1992.

- 3 Estimant que la situation des pays qui composaient auparavant l'Union soviétique ainsi que celle de certains États limitrophes nécessitaient la poursuite du programme TACIS, la Commission a, le 25 novembre 1992, élaboré une proposition [COM (92) 475 final] de règlement (CEE, Euratom) du Conseil relatif à la fourniture d'une assistance technique aux États indépendants de l'ancienne Union des républiques socialistes soviétiques et à la Mongolie dans l'effort d'assainissement et de redressement de leur économie, couvrant les trois années suivantes (JO 1993, C 48, p. 13).

- 4 Cette proposition a été transmise le 15 janvier 1993 au Conseil et communiquée, le même jour, pour information au Parlement. La Commission indiquait que sa proposition s'inspirait fortement du règlement n° 2157/91, précité, et qu'elle limitait au minimum les modifications introduites par rapport à celui-ci.

- 5 La proposition en question, fondée sur les articles 235 du traité CEE et 203 du traité Euratom et devant dès lors obligatoirement faire l'objet d'une consultation du Parlement, a été transmise à celui-ci par le Conseil le 5 mars 1993. Le Conseil a formellement demandé au Parlement l'application de la procédure d'urgence.

- 6 Après une période d'examens répétés de ladite proposition par la commission compétente du Parlement et à la suite de longues discussions en séance plénière,

auxquelles les représentants du Conseil et de la Commission ont assisté, et des reports répétés du vote du Parlement, celui-ci a, par résolution du 14 juillet 1993, rejeté la proposition.

- 7 Le 19 juillet 1993, le Conseil a adopté le règlement attaqué.

Sur le premier moyen

- 8 A l'appui de son recours, le Parlement fait valoir, en premier lieu, que l'obligation de consultation prescrite par les articles 235 du traité CEE et 203 du traité Euratom n'a pas été respectée en l'occurrence par le Conseil. Certes, l'avis du Parlement aurait été demandé, mais cette consultation n'aurait été qu'apparente ou fictive, puisque la proposition de la Commission aurait fait immédiatement l'objet de discussions au sein du Conseil, non seulement avant que l'avis ait été rendu, mais même avant que le Parlement ait été officiellement saisi. Au moment de la saisine officielle du Parlement, les travaux au sein du Conseil auraient en fait été à ce point avancés que la consultation aurait porté sur une proposition déjà périmée et obsolète. En effet, si, à cette date, le Conseil n'avait pas encore adopté formellement le texte du règlement, sa décision de fond aurait déjà été prise. Un tel comportement constituerait non seulement une violation des formes substantielles, mais également un détournement de procédure ainsi qu'une violation du devoir de coopération loyale entre institutions.
- 9 Il convient de relever à cet égard que, conformément à la jurisprudence de la Cour, la consultation régulière du Parlement dans les cas prévus par le traité constitue une formalité substantielle dont le non-respect entraîne la nullité de l'acte concerné (arrêt du 29 octobre 1980, Roquette Frères/Conseil, 138/79, Rec. p. 3333, point 33).

10 Il y a toutefois lieu de souligner que, dans le cadre de la procédure de consultation, aucune disposition du droit communautaire n'impose au Conseil de s'abstenir de tout examen de la proposition de la Commission ou de toute recherche d'une orientation générale, voire même d'une position commune en son sein, avant que l'avis du Parlement soit rendu, pour autant qu'il n'arrête pas sa position définitive avant d'en avoir pris connaissance. Par ailleurs, une telle interdiction ne ressort d'aucune finalité d'ordre institutionnel ou procédural.

11 Bien au contraire, une attitude telle que celle qui est reprochée en l'espèce au Conseil répond au souci légitime de mettre à profit la période pendant laquelle il attend l'avis du Parlement pour procéder à sa propre préparation et éviter ainsi les retards inutiles. C'est seulement dans le cas où le Conseil arrête définitivement sa position avant d'avoir reçu l'avis du Parlement que l'obligation de consultation est violée.

12 Ainsi qu'il résulte des discussions qui ont eu lieu devant la Cour lors de l'audience de plaidoiries, le Parlement n'a pas d'objection à ce que le Conseil, une fois qu'il a saisi le Parlement, commence en parallèle ses travaux, mais il lui reproche en l'occurrence d'avoir en réalité arrêté définitivement sa position avant même de demander son avis.

13 A cet égard, il ressort du dossier que l'examen de la proposition de la Commission avait été entamé au sein du Conseil avant que le Parlement ne soit officiellement saisi. Un groupe de travail du Conseil dit « ex-URSS » a transmis au comité des représentants permanents (Coreper), le 4 mars 1993, soit la veille de la saisine du Parlement, un document qui reflétait l'état des travaux au sein de ce groupe sur la proposition en question. Toutefois, ladite proposition n'a été examinée pour la première fois par le Coreper, sur la base du document précité, que le 24 mars 1993.

Quant au Conseil, il a procédé à un premier examen de la proposition le 5 avril 1993 et a pu constater « une large convergence de vues » en son sein. Il a par ailleurs convenu de réexaminer la proposition après réception de l'avis du Parlement.

- 14 Il ressort de cet historique que le Conseil n'avait pas arrêté sa position définitive sur la proposition de la Commission avant que l'avis du Parlement ne lui soit communiqué.

- 15 Dès lors que le Parlement n'a pas présenté d'éléments prouvant le contraire, il y a lieu de rejeter comme non fondé le premier moyen du recours.

Sur le deuxième moyen

- 16 Le Parlement soutient que, en l'occurrence, le texte du règlement finalement adopté par le Conseil s'écarte sur quatre points de celui de la proposition de la Commission sur lequel il a été consulté. Ces modifications revêtant un caractère substantiel, le Parlement aurait dû être reconsulté. Tel n'ayant pas été le cas, le règlement litigieux devrait être annulé.

- 17 Il y a lieu de rappeler à cet égard que, conformément à la jurisprudence de la Cour, l'exigence de consulter le Parlement, dans les cas prévus par le traité, implique l'exigence d'une nouvelle consultation à chaque fois que le texte finalement adopté par le Conseil, considéré dans son ensemble, s'écarte dans sa substance même de

celui sur lequel le Parlement a déjà été consulté (arrêts du 16 juillet 1992, Parlement/Conseil, C-65/90, Rec. p. I-4593, point 16, et du 1^{er} juin 1994, Parlement/Conseil, C-388/92, Rec. p. I-2067). Il y a donc lieu d'examiner chacune des modifications évoquées par la partie requérante.

- 18 En premier lieu, le Parlement relève que l'article 2 du texte final du règlement ne figurait pas dans la proposition de la Commission, ce qui constitue une modification touchant à la substance même du texte sur lequel a porté sa consultation. Selon cette disposition, les États concernés bénéficient de l'assistance TACIS dans la mesure où ils ne bénéficient pas de l'aide financière et technique au titre du règlement (CEE) n° 443/92, du 25 février 1992, destinée aux pays en développement d'Amérique latine et d'Asie (JO L 52, p. 1).
- 19 Il ressort du dossier que la disposition en cause, qui concerne concrètement la situation de la Mongolie, vise à éviter un cumul d'aides communautaires. Loin de mettre en cause le dispositif mis en place par le programme TACIS, elle constitue un ajout ponctuel qui ne saurait être considéré comme une modification substantielle de la proposition de la Commission, nécessitant une reconsultation du Parlement.
- 20 En deuxième lieu, le Parlement constate qu'une annexe II, relative aux domaines prioritaires sur lesquels doit porter l'assistance TACIS, a été ajoutée au texte final du règlement. Ces domaines qui, dans la proposition de la Commission, étaient définis à l'article 3, paragraphe 3, seraient, dans le texte final, déterminés à l'article 4, paragraphe 3, qui renvoie sur ce point à l'annexe II. Le Parlement soutient que l'annexe en cause détaille minutieusement les domaines dans lesquels est appelée à s'exercer l'assistance TACIS et va ainsi au-delà des prévisions de la disposition correspondante de la proposition.
- 21 Cette approche ne saurait être suivie. En effet, il ressort de l'article 4, paragraphe 3, du texte final du règlement, lu en combinaison avec l'annexe en cause, que celle-ci

énumère à titre indicatif les domaines sur lesquels porte en particulier l'assistance TACIS. L'annexe, qui n'a pas de caractère limitatif, ne modifie pas le champ d'application de l'article 3, paragraphe 3, de la proposition initiale. Par conséquent, une nouvelle consultation du Parlement ne s'imposait pas.

- 22 En troisième lieu, le Parlement observe qu'un dernier alinéa a été ajouté à l'article 6, paragraphe 4, de la proposition de la Commission, devenu l'article 7, paragraphe 4, du texte final. Ce nouvel alinéa soumet à la condition de réciprocité la participation d'entreprises de pays tiers à des projets en cofinancement. Selon le Parlement, une telle condition, d'importance politique majeure pour les pays tiers, constitue une modification substantielle de la proposition nécessitant sa reconsultation.
- 23 La position du Parlement sur l'ajout de l'alinéa en cause ne peut pas non plus être retenue. La condition de réciprocité en question constitue un critère ponctuel, conforme à la pratique habituellement suivie en la matière, et ne touche ni à l'économie générale du programme TACIS ni même au principe de la participation des entreprises de pays tiers à des projets en cofinancement.
- 24 Quant à la dernière modification relevée par le Parlement, elle concerne le type du comité appelé à assister la Commission dans l'application du programme TACIS. Tandis que la proposition de la Commission prévoyait, en son article 7, un comité de gestion, correspondant à la procédure II, variante b), établie par l'article 2 de la décision 87/373/CEE du Conseil, du 13 juillet 1987, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (JO L 197, p. 33), le Conseil a finalement opté, à l'article 8 du règlement, pour un comité de réglementation, correspondant à la procédure III, variante a), de la décision en question.

Selon le Parlement, le type de comité choisi est d'une importance capitale, de sorte que la modification apportée à la proposition de la Commission doit être qualifiée de substantielle.

- 25 Il y a lieu de relever que le comité prévu par le règlement en question est appelé à jouer un rôle significatif dans la mise en application du programme TACIS. Par conséquent, le choix de tel ou tel type de comité, dans la mesure où il implique des procédures de prise de décisions différentes et une répartition différente des compétences entre la Commission et le Conseil, peut avoir une influence décisive sur le fonctionnement du régime en question.
- 26 Toutefois, en l'occurrence, l'équilibre global des compétences respectivement reconnues à la Commission et au Conseil n'est pas affecté de manière décisive par le choix entre les deux types de comités en cause, de telle sorte que la modification apportée à la proposition de la Commission ne revêt pas un caractère substantiel. Dès lors, une nouvelle consultation du Parlement sur ce point n'était pas non plus indispensable.
- 27 Par conséquent, ce moyen doit également être rejeté.

Sur le troisième moyen

- 28 L'article 7, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement attaqué dispose:

« Les marchés de services sont passés, en règle générale, par voie d'appel d'offres restreint et de gré à gré pour les interventions d'un coût maximal de 300 000 écus.

Ce montant peut être révisé par le Conseil sur proposition de la Commission, compte tenu de l'expérience acquise dans des cas similaires. »

- 29 Le Parlement soutient que, à tout le moins, la deuxième phrase de cette disposition doit être annulée. En effet, il serait illégal qu'un texte législatif, dont l'adoption exige la consultation du Parlement, prévoie qu'il puisse être modifié en cours d'application sans que celui-ci soit consulté sur la proposition de modification. Une telle procédure de modification, qui diffère de celle requise pour l'adoption du texte initial, se traduirait par une réduction des prérogatives du Parlement.
- 30 Ainsi que la Cour l'a déjà jugé, notamment en matière de politique agricole commune, la procédure d'adoption par le Conseil des règlements relatifs à une politique communautaire, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement, s'applique seulement aux règlements de base qui contiennent les éléments essentiels de la matière à régler, et les dispositions d'exécution de ces règlements peuvent être arrêtées par le Conseil suivant une procédure différente (arrêts du 17 décembre 1970, Köster Berodt & Co., 25/70, Rec. p. 1161, point 6, et du 16 juin 1987, Romkes, 46/86, Rec. p. 2671, point 16).
- 31 Cette jurisprudence est applicable, en particulier, dans la présente espèce, où, sur la base de l'article 235 du traité CEE et de l'article 203 du traité Euratom, le Conseil a compétence pour arrêter le règlement en cause sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement.
- 32 En l'occurrence, la disposition ajoutée à l'article 7, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement attaqué ne saurait être qualifiée d'essentielle pour le régime d'assis-

tance TACIS. En effet, elle ne touche ni au principe de passation des marchés de services, dans le cadre du programme TACIS, par voie d'appel d'offres restreint et de gré à gré, ni, a fortiori, à l'économie générale du règlement en cause. Dès lors qu'elle se limite à prévoir la possibilité de révision, compte tenu de l'expérience acquise, du seuil au-delà duquel un tel mode de passation des marchés en question n'est plus possible, la disposition critiquée ne constitue qu'une modalité d'application du programme TACIS.

33 Par conséquent, le Conseil a pu considérer à juste titre que la révision du seuil en question relevait des compétences d'exécution, qui ne sont pas soumises à la procédure prévue par les articles des traités CEE et Euratom sur la base desquels le règlement attaqué a été adopté. Ce moyen n'est donc pas non plus fondé.

34 Aucun des moyens de la partie requérante n'ayant pu être accueilli, le recours doit être rejeté.

Sur les dépens

35 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens s'il est conclu en ce sens. Le Parlement ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

- 1) Le recours est rejeté.
- 2) Le Parlement est condamné aux dépens.

Rodríguez Iglesias	Schockweiler	Kapteyn	Gulmann	
Jann	Mancini	Kakouris	Moitinho de Almeida	
Murray	Edward	Puissochet	Hirsch	Sevón

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 10 mai 1995.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias