



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
YVES BOT
prezentate la 28 mai 2013¹

Cauza C-77/11

**Consiliul Uniunii Europene
împotriva**

Parlamentului European

„Acțiune în anulare — Act al președintelui Parlamentului European privind bugetul Uniunii Europene pentru exercițiul financiar 2011 — Neconformitate a acestui act cu noua procedură bugetară stabilită de Tratatul FUE — Nerespectarea echilibrului instituțional — Încălcarea principiului atribuirii competențelor și a obligației de cooperare loială — Încălcarea unor norme fundamentale de procedură — Menținerea temporară a efectelor bugetului”

I – Introducere

1. Prezenta cauză opune Consiliul Uniunii Europene și Parlamentul European cu privire la modul în care s-a desfășurat procedura finalizată cu adoptarea bugetului general al Uniunii Europene pentru exercițiul financiar 2011. Această procedură a fost efectuată integral, pentru prima dată, în temeiul articolului 314 TFUE.

2. Prin intermediul acțiunii formulate, Consiliul solicită Curții să anuleze actul președintelui Parlamentului European de constatare a adoptării definitive a bugetului general al Uniunii Europene pentru exercițiul financiar 2011². Acesta susține, cu titlu principal, că au fost încălcate competențele sale care rezultă din articolul 314 TFUE, întrucât adoptarea bugetului pentru exercițiul financiar 2011 nu a determinat, contrar celor impuse de articolul menționat, adoptarea unui act legislativ al Parlamentului European și al Consiliului, cosemnat de aceste două instituții. Consiliul invocă de asemenea nerespectarea echilibrului instituțional, încălcarea principiului atribuirii competențelor și a obligației de cooperare loială între instituții, precum și, cu titlu subsidiar, încălcarea unor norme fundamentale de procedură.

3. În prezentele concluzii, vom prezenta motivele pentru care considerăm că procedura referitoare la bugetul Uniunii pentru anul 2011 s-a desfășurat în conformitate cu normele prevăzute la articolul 314 TFUE. Mai exact, vom propune Curții să respingă diferitele argumente ale Consiliului, care încearcă să demonstreze necesitatea, în plus față de actul președintelui Parlamentului European prin care se constată că bugetul este adoptat definitiv, a unui act legislativ al Parlamentului European și al Consiliului, cosemnat de cele două instituții, al cărui obiect ar fi oficializarea adoptării bugetului de către instituțiile menționate.

1 — Limba originală: franceza.

2 — JO 2011, L 68, p. I/1.

II – Cadrul juridic

4. În temeiul articolului 13 alineatul (2) TUE, „[f]iecare instituție acționează în limitele atribuțiilor care îi sunt conferite prin tratate, în conformitate cu procedurile, condițiile și scopurile prevăzute de acestea. Instituțiile cooperează unele cu altele în mod loial.”

5. Potrivit articolului 14 alineatul (1) TUE, „Parlamentul European exercită, împreună cu Consiliul, funcțiile legislativă și bugetară”. În mod simetric, articolul 16 alineatul (1) TUE prevede că „Consiliul exercită, împreună cu Parlamentul European, funcțiile legislativă și bugetară”.

6. Din articolul 288 primul paragraf TFUE rezultă că „[p]entru exercitarea competențelor Uniunii, instituțiile adoptă regulamente, directive, decizii, recomandări și avize”.

7. Potrivit articolului 289 alineatul (2) TFUE, „[î]n cazurile specifice prevăzute în tratate, adoptarea unui regulament, a unei directive sau a unei decizii de către Parlamentul European cu participarea Consiliului sau de către Consiliu cu participarea Parlamentului European constituie o procedură legislativă specială”. Alineatul (3) al aceluiași articol precizează că „[a]ctele juridice adoptate prin procedură legislativă constituie acte legislative”.

8. Conform articolului 296 primul paragraf TFUE, „[î]n cazul în care tratatele nu prevăd tipul actului care trebuie adoptat, instituțiile îl aleg de la caz la caz, cu respectarea procedurilor aplicabile și a principiului proporționalității”. Al treilea paragraf al aceluiași articol precizează că „[î]n cazul în care examinează un proiect de act legislativ, Parlamentul European și Consiliul se abțin de la adoptarea de acte care nu au fost prevăzute de procedura legislativă aplicabilă domeniului respectiv”.

9. Articolul 297 alineatul (1) TFUE are următorul cuprins:

„Actele legislative adoptate în conformitate cu procedura legislativă ordinară se semnează de președintele Parlamentului European și de președintele Consiliului.

Actele legislative adoptate în conformitate cu o procedură legislativă specială se semnează de președintele instituției care le-a adoptat.

[...]”

10. Articolul 314 TFUE descrie desfășurarea procedurii bugetare. Dispozițiile acestui articol aflate în mod special în discuție în prezenta acțiune sunt primul paragraf și alineatul (9).

11. Potrivit articolului 314 primul paragraf TFUE:

„Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu o procedură legislativă specială, adoptă bugetul anual al Uniunii, în conformitate cu următoarele dispoziții.”

12. În ceea ce privește articolul 314 alineatul (9) TFUE, acesta are următorul cuprins:

„La încheierea procedurii prevăzute la prezentul articol, președintele Parlamentului European constată că bugetul este adoptat definitiv.”

III – Istoricul cauzei

13. Ca urmare a unor schimburi de opinii care au avut loc între Consiliu și Parlamentul European în cadrul procedurii de adoptare a bugetului pentru anul 2010, referitoare la impactul modificărilor introduse prin Tratatul de la Lisabona asupra desfășurării procedurii bugetare, președintele Consiliului a adresat președintelui Parlamentului European, la 12 noiembrie 2010, o scrisoare în care amintea că, în urma intrării în vigoare a acestui tratat, președintele Consiliului și președintele Parlamentului European ar trebui să semneze împreună actul de adoptare a bugetului anual al Uniunii, întrucât cele două instituții sunt coautoare ale acestui act. Actul menționat ar trebui să fie distinct de actul președintelui Parlamentului European prin care se constată, în conformitate cu articolul 314 alineatul (9) TFUE, că bugetul este adoptat definitiv.

14. La 10 decembrie 2010, Consiliul a adoptat poziția privind noul proiect de buget al Uniunii pentru exercițiul financiar 2011. Acesta a anexat poziției respective un proiect de decizie a Parlamentului European și a Consiliului de adoptare a bugetului general al Uniunii Europene pentru exercițiul financiar 2011. Acest proiect de decizie includea un articol unic care prevedea că bugetul respectiv era adoptat în conformitate cu anexa la decizia menționată și trebuia să fie semnat de președintele fiecăreia dintre cele două instituții.

15. La 14 decembrie 2010, președintele Parlamentului European a răspuns la scrisoarea președintelui Consiliului din 12 noiembrie 2010. Acesta a precizat printre altele că, în opinia sa, Tratatul de la Lisabona nu a schimbat cu nimic faptul că președintele Parlamentului European este cel care declară că bugetul a fost adoptat definitiv și cel care, procedând astfel, semnează bugetul. Prin urmare, președintele Parlamentului European i-a indicat președintelui Consiliului că nu putea fi de acord cu opinia acestuia potrivit căreia bugetul Uniunii ar trebui semnat de președinții celor două instituții.

16. La sesiunea plenară din 15 decembrie 2010, Parlamentul European a aprobat fără amendamente poziția Consiliului. În urma acestui vot al Parlamentului European, președintele în exercițiu al Consiliului a declarat următoarele: „Parlamentul European a aprobat, așadar, poziția Consiliului privind proiectul de buget pentru anul 2011, fără amendamente. Evident, în numele Consiliului, nu putem decât să ne exprimăm satisfacția în ceea ce privește acordul nostru comun asupra bugetului pentru anul 2011”. În aceeași zi, președintele Parlamentului European a semnat actul prin care se constata că procedura inițiată în temeiul articolului 314 TFUE era finalizată și că bugetul general al Uniunii pentru exercițiul financiar 2011 era adoptat definitiv.

17. Tot la 15 decembrie 2010, președintele Consiliului a adresat președintelui Parlamentului European o scrisoare în care a salutat votul pozitiv al Parlamentului European privind proiectul de buget pentru anul 2011 și a reamintit că Tratatul FUE prevede că bugetul este adoptat de Parlamentul European și de Consiliu. În consecință, acesta a anexat la scrisoarea menționată un proiect de decizie a Parlamentului European și a Consiliului de adoptare a bugetului general al Uniunii Europene pentru exercițiul financiar 2011, semnat de el și care urma să fie semnat și de președintele Parlamentului European. Solicitarea respectivă nu a fost însă urmată de efecte.

18. Acesta este motivul pentru care Consiliul a decis să introducă prezenta acțiune, solicitând anularea actului prin care președintele Parlamentului European a constatat, la 15 decembrie 2010, că procedura inițiată în temeiul articolului 314 TFUE era finalizată și că bugetul general al Uniunii pentru exercițiul financiar 2011 era adoptat definitiv.

19. Prin ordonanța președintelui Curții din 29 iunie 2011, Regatul Spaniei a fost autorizat să intervină în susținerea concluziilor Consiliului.

IV – Cu privire la acțiune

A – Cele două teze prezente în speță

20. Cele două teze invocate de Consiliu și, respectiv, de Parlamentul European se bazează în mare parte pe o divergență de opinii cu privire la modul în care trebuie conciliate două dispoziții ale articolului 314 TFUE, și anume primul paragraf și alineatul (9) ale acestui articol.

21. Consiliul se întemeiază pe articolul 314 primul paragraf TFUE coroborat cu o serie de alte dispoziții din tratate pentru a susține că adoptarea bugetului necesită adoptarea în comun de către Parlamentul European și de către Consiliu a unui act legislativ semnat de președintele fiecăreia dintre aceste două instituții. Actul președintelui Parlamentului European prevăzut la articolul 314 alineatul (9) TFUE prin care se constată că bugetul este adoptat definitiv nu poate fi asimilat unui act de adoptare a bugetului. Ar fi vorba numai despre un act declarativ emis de președintele Parlamentului European după ce cele două instituții au semnat actul legislativ privind adoptarea bugetului.

22. Dimpotrivă, Parlamentul European face trimitere la articolul 314 alineatul (9), precum și la interpretarea reținută de Curte cu privire la dispoziția, în esență identică sub acest aspect, cuprinsă în Tratatul CE, pentru a susține ideea potrivit căreia, deși este necesar un acord între cele două instituții, articolul 314 TFUE nu impune, totuși, ca acesta să fie oficializat printr-un act legislativ al Parlamentului European și al Consiliului. Numai actul președintelui Parlamentului European emis în temeiul articolului 314 alineatul (9) TFUE ar fi de natură să confirme adoptarea definitivă a bugetului, după verificarea regularității procedurii, și să confere acestuia din urmă un efect juridic.

23. Vom analiza mai detaliat argumentele prezentate de Consiliu și de Parlamentul European în susținerea tezelor invocate.

1. Argumentele Consiliului

24. În susținerea acțiunii formulate, Consiliul invocă patru motive, și anume încălcarea articolului 314 TFUE coroborat cu o serie de alte dispoziții din tratate, ca urmare a inexistenței unui act legislativ al Parlamentului European și al Consiliului, cosemnat de cele două instituții, nerespectarea echilibrului instituțional stabilit de acest articol, încălcarea principiului atribuirii competențelor și a obligației de cooperare loială între instituții, prevăzute la articolul 13 alineatul (2) TUE, precum și, cu titlu subsidiar, încălcarea unor norme fundamentale de procedură. În măsura în care argumentele invocate în susținerea acestor motive se suprapun considerabil, considerăm oportun, în vederea evitării repetițiilor, să le prezentăm împreună. Vom proceda la fel în cadrul aprecierii noastre, pentru a nu fragmenta în mod artificial evaluarea temeiniciei acestor argumente.

25. Potrivit Consiliului, bugetul anual al Uniunii, precum și bugetele rectificative ar trebui să fie adoptate pe viitor printr-un act legislativ comun al celor două instituții care îl întocmesc. Actul în cauză ar trebui să fie semnat de președinții instituțiilor respective, în conformitate cu articolul 297 alineatul (1) al doilea paragraf TFUE. Întrucât autorii procedurii legislative speciale prevăzute la articolul 314 TFUE sunt, potrivit acestui articol, atât Parlamentul European, cât și Consiliul, rezultă de aici că actul de adoptare a bugetului ar trebui să poarte semnăturile președinților celor două instituții.

26. În consecință, actul de adoptare a bugetului pentru anul 2011 ar fi afectat de nelegalitate, în măsura în care acesta constă într-un act atipic și nelegislativ, emis și semnat numai de președintele Parlamentului European, cu încălcarea articolelor 314 TFUE și 288 TFUE, a articolului 289 alineatele (2) și (3) TFUE, a articolului 296 primul și al treilea paragraf TFUE, a articolului 297 alineatul (1) al doilea paragraf TFUE, precum și a articolului 13 alineatul (2) TUE.

27. Potrivit Consiliului, articolul 314 TFUE impune adoptarea unui act legislativ și un asemenea act nu poate fi decât un regulament, o directivă sau o decizie, astfel cum amintește articolul 289 alineatul (2) TFUE. Tratatul de la Lisabona nu ar face nicio excepție în ceea ce privește formele juridice care pot rezulta din procedura legislativă specială și nu ar autoriza adoptarea unui act legislativ *sui generis* sau a oricărui act *sui generis*. Pe de altă parte, din articolul 289 alineatul (3) TFUE ar rezulta că procedura legislativă specială prevăzută la articolul 314 TFUE trebuie să conducă la adoptarea unui act legislativ.

28. Consiliul arată că din articolul 314 primul paragraf TFUE și în mod special din utilizarea verbului „adoptă” [«établisent»] la plural rezultă că procedura legislativă specială prevăzută la acest articol se distinge de celelalte proceduri legislative speciale prevăzute de Tratatul FUE prin faptul că implică două subiecte principale. Niciunul dintre acestea nu ar fi mai important decât celălalt. Subliniind asemănările și particularitățile procedurii menționate față de procedura legislativă ordinară, Consiliul califică procedura prevăzută la articolul 314 TFUE drept „codecizie simplificată”.

29. Confuzia dintre actul prin care președintele Parlamentului European constată că bugetul este adoptat definitiv și actul legislativ de adoptare a bugetului ar împiedica exercitarea de către Consiliu a competențelor pe care le deține în temeiul tratatului și, prin urmare, ar încălca articolul 314 TFUE. Deși Consiliul recunoaște că este de competența președintelui Parlamentului European, în temeiul articolului 314 alineatul (9) TFUE, să constate că bugetul este adoptat definitiv, o astfel de constatare sau de declarație nu poate, în opinia acestuia, să echivaleze cu o adoptare.

30. Potrivit Consiliului, actul președintelui Parlamentului European prin care se constată în mod solemn că cei doi coautori ai bugetului anual al Uniunii l-au adoptat împreună ar constitui o etapă esențială a procedurii bugetare și o condiție a intrării în vigoare a actului legislativ. Cu toate acestea, ar fi vorba despre exercitarea de către președintele Parlamentului European a unei competențe legate, în sensul că, după adoptarea și semnarea actului legislativ de către cei doi coautori, constatarea adoptării definitive a bugetului ar fi un act obligatoriu.

31. În ceea ce privește Hotărârea Curții din 3 iulie 1986, Consiliul/Parlamentul European³, și în special fragmentul potrivit căruia „[p]reședintele Parlamentului European este cel care constată în mod oficial că procedura bugetară a fost încheiată prin adoptarea definitivă a bugetului și cel care conferă, astfel, forță obligatorie bugetului, atât pentru instituții, cât și pentru statele membre”, Consiliul consideră că această afirmație se înscrie într-un context special și că, în plus, evoluția tratatelor succesive a făcut jurisprudența respectivă caducă. În special, Tratatul de la Lisabona ar impune o nouă apreciere a actului de adoptare a bugetului, a autorilor acestuia și, prin urmare, a semnării lui.

32. De asemenea, Consiliul se întemeiază pe articolul 296 primul paragraf TFUE pentru a considera că, în aplicarea acestei dispoziții, actul de adoptare a bugetului ar trebui să fie o decizie comună a celor două instituții. În consecință, dispoziția menționată, care nu ar putea fi înlăturată pentru motivul că articolul 314 TFUE ar constitui o *lex specialis*, ar fi fost încălcată.

33. În ceea ce privește principiul echilibrului instituțional, Consiliul arată că, întrucât distincția dintre cheltuielile obligatorii și cheltuielile neobligatorii a fost eliminată, cele două componente ale autorității bugetare sunt de acum înaintea egale, având aceleași competențe, exercitate în cadrul unei proceduri de codecizie cu scopul de a ajunge în timp util la un acord comun pentru finanțarea Uniunii în exercițiul financiar următor. Articolul 314 TFUE nu s-ar limita să includă în tratat practica anterioară, ci ar introduce un nou echilibru între cele două componente ale autorității bugetare. Nicio instituție nu poate avea ultimul cuvânt în privința unui act adoptat prin codecizie.

3 — 34/86, Rec., p. 2155.

34. Cerința unui act oficial având forță obligatorie în temeiul tratatelor ar însemna nu numai respectarea articolului 288 TFUE și a articolului 289 alineatul (2) TFUE, ci și un echilibru nou, pe care instituțiile și organele acestora au obligația să îl respecte. Împrejurările în care președintele Parlamentului European a fost determinat să constate că bugetul pentru exercițiul financiar 2011 a fost adoptat definitiv fac ca acesta, în calitate de organ al instituției, să nu fi îndeplinit obligația respectivă. În consecință, actul președintelui menționat ar trebui să fie anulat.

35. În ceea ce privește încălcarea principiului atribuirii competențelor și a obligației de cooperare loială prevăzute la articolul 13 alineatul (2) TUE, Consiliul susține că actul președintelui Parlamentului European depășește limitele competențelor care îi sunt conferite de tratatele modificate și încalcă procedurile, condițiile și scopurile prevăzute de acestea. În cadrul articolului 314 TFUE, formalitatea solemnă prevăzută la alineatul (9) al acestui articol nu s-ar putea transforma într-un act juridic unilateral de adoptare a bugetului.

36. Consiliul consideră de asemenea că Parlamentul European a încălcat obligația de cooperare loială care trebuie să guverneze raporturile dintre instituții. Acesta reproșează, în special, Parlamentului European că nu a luat parte la demersurile sale de a găsi o soluție în conformitate cu tratatele, reciproc acceptabilă și care să respecte totodată competențele instituțiilor și prerogativele președintelui Parlamentului European. Consiliul reproșează de asemenea președintelui Parlamentului European că nu l-a informat pe președintele Consiliului, în ziua votării bugetului în sesiune plenară, și anume la 15 decembrie 2010, când acesta era prezent la votul respectiv, cu privire la cuprinsul scrisorii sale din 14 decembrie 2010. În plus, Consiliul precizează că această scrisoare a președintelui Parlamentului European a fost adusă la cunoștința președintelui Consiliului abia la 17 decembrie 2010, adică la două zile după constatarea adoptării definitive a bugetului pentru exercițiul financiar 2011.

37. În ipoteza în care Curtea ar respinge teza invocată de Consiliu cu titlu principal, acesta susține, cu titlu subsidiar, că actul președintelui Parlamentului European ar trebui să fie anulat pentru încălcarea unor norme fundamentale de procedură. În special, Consiliul consideră că, începând din momentul în care a fost pe deplin conștient de dezacordul dintre Parlamentul European și Consiliu cu privire la tipul de act de adoptare a bugetului și la semnarea sa, președintele Parlamentului European nu putea să constate că procedura bugetară pentru exercițiul financiar 2011 a fost finalizată. Consiliul arată că președintele Parlamentului European nu ar fi informat sesiunea plenară a instituției sale nici despre poziția Consiliului reiterată în scrisoarea acestuia din data de 12 noiembrie 2010, nici despre ultima inițiativă a președintelui Consiliului, adoptată în aceeași zi a votului Parlamentului European cu privire la proiectul de buget, în scopul de a oferi o soluție diferendului. Întrucât poziția Consiliului referitoare la proiectul de buget includea un proiect de decizie privind adoptarea bugetului de către cele două instituții, Consiliul susține că actul președintelui Parlamentului European a intervenit într-un moment în care, în lipsa unui acord între cele două instituții cu privire la tipul de act de adoptare a bugetului și semnarea sa, procedura bugetară nu era încă finalizată. Pentru acest motiv, actul președintelui Parlamentului European ar fi afectat de nelegalitate.

38. În sfârșit, întrucât diferendul dintre Consiliu și Parlamentul European nu vizează conținutul bugetului pentru anul 2011, Consiliul solicită Curții, în ipoteza în care aceasta ar decide să anuleze actul președintelui Parlamentului European, să mențină efectele bugetului pentru anul 2011 până la înlăturarea nelegalității constatate, în temeiul articolului 264 al doilea paragraf TFUE.

2. Argumentele Parlamentului European

39. Parlamentul European contestă teza potrivit căreia acordul încheiat cu Consiliul ar trebui să conducă la adoptarea unui act legislativ, cosemnat de președinții celor două instituții, și care nu ar putea fi decât un regulament, o directivă sau o decizie, în conformitate cu articolul 289 alineatul (2) TFUE.

40. Acesta consideră că procedura de adoptare a bugetului este *sui generis*. Actul președintelui Parlamentului European prevăzut la articolul 314 alineatul (9) TFUE ar fi singurul act care ar conferi bugetului forța sa obligatorie „atât pentru instituții, cât și pentru statele membre”, astfel cum a subliniat Curtea în Hotărârea Consiliul/Parlamentul European, citată anterior⁴, care ar rămâne de actualitate, potrivit Parlamentului European, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona. Actul președintelui Parlamentului European ar avea astfel un caracter constitutiv. În cazul în care autorii tratatului ar fi dorit să modifice competențele Parlamentului European referitoare la adoptarea definitivă a bugetului, aceștia nu ar fi menținut, la articolul 314 alineatul (9) TFUE, o dispoziție similară cu cea a ex-articolului 272 alineatul (7) CE.

41. Potrivit Parlamentului European, actul președintelui său este echivalent cu adoptarea bugetului, întrucât fără acest ultim act bugetul nu ar fi „adoptat definitiv”, în sensul articolului 314 alineatul (9) TFUE. Acesta precizează că actul președintelui Parlamentului European este adoptat în exercitarea unei competențe proprii, și anume competența de a constata că bugetul este adoptat definitiv. Aceasta implică faptul că președintele Parlamentului European verifică regularitatea procedurii și conformitatea bugetului cu tratatul. Competența respectivă nu ar fi simbolică, Curtea calificând-o de altfel drept „act juridic propriu”⁵.

42. Pe de altă parte, Parlamentul European consideră că, chiar dacă articolul 314 primul paragraf TFUE prevede că Parlamentul European și Consiliul hotărăsc în conformitate cu o procedură legislativă specială, nu se prevede nicăieri că trebuie să se adopte un regulament, o directivă sau o decizie. Dacă situația s-ar prezenta astfel, autorii tratatului ar fi indicat acest lucru în mod explicit.

43. În ceea ce privește pretinsa încălcare a articolului 296 primul paragraf TFUE, Parlamentul European consideră că această dispoziție nu se aplică în cazul bugetului, întrucât articolul 314 TFUE constituie o *lex specialis* în raport cu dispoziția menționată. Faptul că autorii tratatului nu au prevăzut tipul de act legislativ ar constitui o opțiune deliberată. Astfel, în timp ce Convenția privind viitorul Europei și Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa au prevăzut o „lege europeană” pentru bugetul Uniunii, conferința interguvernamentală din 2007 ar fi urmărit să mențină cu privire la acest aspect abordarea ex-articolului 272 CE. Parlamentul European mai arată că ar fi foarte surprinzător, chiar neverosimil, ca autorii tratatului să fi urmărit să lase instituțiilor sarcina de alege un tip de act legislativ de la caz la caz, în special atunci când este vorba despre un act de importanță politică și instituțională, precum bugetul Uniunii, care este adoptat anual. În plus, ar trebui să se ia în considerare natura bugetului, care este un document în esență contabil, cuprinzând estimările tuturor veniturilor și cheltuielilor care urmează să fie făcute într-o anumită perioadă. Acest document ar fi ulterior anexat, după verificarea de către președintele Parlamentului European a conformității procedurii cu tratatul, la actul prin care este adoptat, și anume cel prin care președintele Parlamentului European constată că bugetul este adoptat definitiv.

44. Parlamentul European consideră că noțiunile de regulament, de directivă sau de decizie, astfel cum rezultă din articolul 288 TFUE, nu corespund caracterului specific al bugetului. Parlamentul European indică în această privință că, spre deosebire de orice alt tip de legislație, bugetul nu cuprinde decât estimări ale veniturilor și cheltuielilor. Numai utilizarea creditelor înscrise în buget ar necesita adoptarea prealabilă a unui act de bază. Această împrejurare ar fi edificatoare pentru dihotomia între procesul legislativ și procesul bugetar. În acest sens, Parlamentul European arată că bugetul este adoptat potrivit unei proceduri *sui generis* adaptate în mod specific la natura și la rolul acestui instrument. În special, procedura respectivă ar lua în considerare caracterul contabil al documentului care trebuie elaborat și necesitatea de a asigura adoptarea instrumentului până la sfârșitul anului.

4 — Punctul 8.

5 — Hotărârea Consiliul/Parlamentul European, citată anterior (punctul 8).

45. În ceea ce privește pretinsa cerință referitoare la semnarea actului de adoptare a bugetului de către președintele fiecăreia dintre cele două instituții, Parlamentul European subliniază că specificul actelor legislative adoptate în conformitate cu procedura legislativă specială este că ele nu sunt semnate de președinții Parlamentului European și Consiliului, întrucât această formalitate este rezervată actelor adoptate în conformitate cu procedura legislativă ordinară, astfel cum precizează articolul 297 alineatul (1) TFUE. În plus, articolul 314 TFUE nu ar prevedea nicăieri că președintele Consiliului are dreptul de a cosemna bugetul. Mai mult, ar trebui menținut efectul util al articolului 314 alineatul (9) TFUE, întrucât această dispoziție constituie o *lex specialis* în raport cu articolul 297 TFUE.

46. Deoarece procedura bugetară nu poate fi asimilată procedurii legislative ordinare, ar fi eronat să se pretindă, astfel cum procedează Consiliul, că nicio instituție nu are ultimul cuvânt în privința unui act adoptat prin codecizie. Parlamentul European arată, în acest sens, că articolul 314 alineatul (7) litera (d) TFUE vizează o situație în care președintele Parlamentului European poate fi determinat să constate că bugetul este adoptat, chiar dacă numai Parlamentul European aprobă proiectul comun, în timp ce Consiliul îl respinge. O asemenea situație ar demonstra că bugetul poate fi adoptat și semnat de președintele Parlamentului European chiar fără să fie necesar un acord al Consiliului.

47. Cosemnarea unei decizii de către Parlamentul European și de către Consiliu nu ar avea sens într-o procedură care prevede posibilitatea de a adopta bugetul chiar în cazul în care Consiliul respinge proiectul comun. Articolul 314 alineatul (7) litera (d) TFUE ar răspunde unei cerințe simple, și anume ca bugetul să fie adoptat înainte de sfârșitul anului pentru a evita recurgerea la sistemul denumit „doisprezecimile provizorii”. În loc să introducă două proceduri diferite, una pentru situația în care Parlamentul European și Consiliul își dau acordul și una pentru situația în care trebuie aplicat articolul 314 alineatul (7) litera (d) TFUE, autorii tratatului ar fi ales o singură procedură, și anume aceea prin care președintele Parlamentului European constată că bugetul este adoptat definitiv printr-un act juridic propriu, având un caracter obiectiv, chiar dacă procedura este caracterizată prin acțiunea comună a acestor două instituții.

48. În plus, Parlamentul European apreciază că nu a încălcat principiul atribuirii competențelor, ci a acționat în conformitate cu articolul 314 alineatul (9) TFUE atunci când a constatat că procedura bugetară a fost finalizată și a semnat bugetul. Parlamentul European apreciază că, în cazul în care ar fi acceptat ca un act legislativ autonom, precum un regulament, o directivă sau o decizie, să fie adoptat în mod oficial și semnat de președinții celor două instituții, ca și cum ar fi fost vorba despre un act adoptat în cadrul unei proceduri ordinare, ar fi acționat *ultra vires* și ar fi încălcat articolul 314 TFUE, golind astfel de conținut alineatul (9) al acestui articol.

49. Pe de altă parte, Parlamentul European consideră că argumentul Consiliului potrivit căruia ar fi încălcat obligația de cooperare loială prevăzută la articolul 13 alineatul (2) TUE este vădit nefondat. Parlamentul European și președintele său ar fi urmărit doar respectarea articolului 314 TFUE. Pe de altă parte, Parlamentul European arată că președintele său a explicat poziția cu privire la cererea Consiliului în scrisoarea din 14 decembrie 2010. Parlamentul European arată, de asemenea, că în timpul votului privind bugetul pentru anul 2011, la 15 decembrie 2010, președintele Consiliului nu a ridicat nicidecum problema actului legislativ care urma să fie adoptat sau problema semnării. Acesta s-a limitat să afirme că salută acordul dintre cele două instituții. Numai după ce bugetul a fost semnat, în cadrul reuniunii, președintele Consiliului a transmis președintelui Parlamentului European o scrisoare care cuprindea, în anexă, o decizie a Parlamentului European și a Consiliului semnată de el, deși cunoștea punctul de vedere al președintelui Parlamentului European referitor la semnarea bugetului.

50. În sfârșit, cu privire la pretinsa încălcare a unor norme fundamentale de procedură, Parlamentul European susține că și-a îndeplinit misiunea, astfel cum este prevăzută la articolul 314 alineatul (9) TFUE, constatând că exista un acord între cele două instituții și că procedura fusese legală.

B – *Aprecierea noastră*

51. Astfel cum am arătat anterior, diferendul dintre Consiliu și Parlamentul European se bazează în mare măsură pe dificultatea care ar exista, la prima vedere, în ceea ce privește concilierea a două dispoziții ale articolului 314 TFUE. Prima dispoziție este cuprinsă în articolul 314 primul paragraf TFUE, care, amintim, prevede că „Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu o procedură legislativă specială, adoptă bugetul anual al Uniunii, în conformitate cu următoarele dispoziții”. Cea de a doua este cuprinsă în articolul 314 alineatul (9) TFUE, care precizează că „[l]a încheierea procedurii prevăzute la prezentul articol, președintele Parlamentului European constată că bugetul este adoptat definitiv”.

52. Dacă prima dintre aceste două dispoziții constituie o formulare nouă a rolului pe care îl au Parlamentul European și Consiliul în adoptarea bugetului anual al Uniunii, cea de a doua se situează în continuarea ex-articolului 272 alineatul (7) CE, al cărui cuprins îl reia, cu singura diferență, fără consecințe în opinia noastră, că verbul „adoptat” [«adopté»] înlocuiește pentru viitor verbul „aprobat” [«arrêté»]⁶. Competența pe care o păstrează președintele Parlamentului European de a constata că bugetul este adoptat definitiv trebuie, prin urmare, să fie conciliată cu afirmația potrivit căreia Parlamentul European și Consiliul trebuie să fie considerate pentru viitor drept coautoare ale bugetului anual al Uniunii în ansamblul său, întrucât distincția dintre cheltuielile obligatorii și cheltuielile neobligatorii a fost eliminată. Una dintre provocările prezentei acțiuni constă, prin urmare, în asigurarea efectului util al articolului 314 alineatul (9) TFUE, respectând în același timp calitatea Consiliului de coautor al bugetului, împreună cu Parlamentul European.

53. Precizăm de la bun început că, în opinia noastră, afirmația potrivit căreia Parlamentul European și Consiliul adoptă împreună bugetul nu înseamnă că adoptarea acestuia din urmă trebuie să se facă printr-un act legislativ, constând într-un regulament, într-o directivă sau într-o decizie, în sensul articolului 288 TFUE, care ar trebui să fie semnat de președinții fiecăreia dintre aceste două instituții.

54. Într-adevăr, observăm că teza Consiliului nu are niciun temei explicit în cuprinsul articolului 314 TFUE. Astfel, autorii tratatului nu au ales să precizeze în mod expres că Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu o procedură legislativă specială, adoptă, printr-un regulament, printr-o directivă sau printr-o decizie, bugetul anual al Uniunii.

55. Inexistența unei precizări cu privire la tipul de act prin care Parlamentul European și Consiliul adoptă bugetul anual al Uniunii constituie, de asemenea, o diferență notabilă în raport cu Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa, ale cărui articole I-56 și III-404 primul paragraf prevedeau că „[b]ugetul anual al Uniunii se stabilește prin lege europeană”.

56. În lipsa unei indicații explicite la articolul 314 TFUE cu privire la necesitatea unui act legislativ semnat împreună de președinții Parlamentului European și Consiliului pentru a oficializa adoptarea bugetului, este necesar să se examineze dacă, astfel cum sugerează Consiliul, mențiunea cuprinsă în primul paragraf al acestui articol, potrivit căreia bugetul este adoptat în conformitate cu o „procedură legislativă specială”, este de natură să consolideze teza susținută de Consiliu.

57. Mențiunea în cauză poate, la prima vedere, să creeze confuzie dacă o comparăm cu articolul 14 alineatul (1) TUE și cu articolul 16 alineatul (1) TUE. Astfel, în timp ce aceste două dispoziții operează o distincție între funcțiile legislativă și bugetară, modul de redactare a articolului 314 primul paragraf TFUE sugerează că procedura bugetară ar trebui să facă parte din categoria procedurilor legislative. Consiliul a dedus din asimilarea procedurii bugetare cu o procedură legislativă că aceasta ar trebui să aibă ca rezultat un act legislativ ales dintre categoriile de acte prevăzute la articolul 288 TFUE și cosemnat de președinții Parlamentului European și Consiliului. Nu împărtășim această opinie.

6 — În plus, arătăm că, în versiunea în limba engleză a tratatului, termenul „adopted” a rămas nemodificat.

58. Dacă luăm în considerare modul de redactare a articolului 289 alineatul (3) TFUE, potrivit căruia „[a]ctele juridice adoptate prin procedură legislativă constituie acte legislative”, considerăm că este corect să afirmăm că, în măsura în care se încadrează în categoria procedurilor legislative, procedura bugetară ar trebui să conducă la adoptarea unui act legislativ.

59. Totuși, nu credem că ar trebui să fie vorba despre un act legislativ cosemnat de președinții Parlamentului European și Consiliului.

60. În această privință, remarcăm că se poate deduce din articolul 297 alineatul (1) primul și al doilea paragraf TFUE că, deși cosemnarea este regula în cadrul procedurii legislative ordinare, situația nu este aceeași în cazul actelor legislative adoptate în conformitate cu o procedură legislativă specială. Această constatare se înscrie în logica celor prevăzute la articolul 289 alineatul (2) TFUE, și anume că, spre deosebire de procedura legislativă ordinară, care constă în adoptarea unui act legislativ în comun de către Parlamentul European și Consiliu, procedura legislativă specială se caracterizează prin adoptarea unui act legislativ numai de către una dintre aceste instituții, cu participarea celeilalte. În cazul în care autorii tratatului ar fi dorit o codecizie reală, concretizată printr-un act legislativ semnat de Parlamentul European și de Consiliu, aceștia ar fi prevăzut că metodele procedurii legislative ordinare se aplică în cadrul procedurii bugetare.

61. Precizarea că bugetul anual al Uniunii este adoptat în conformitate cu o procedură legislativă specială este destinată tocmai să accentueze faptul că procedura bugetară, deși se inspiră din desfășurarea procedurii legislative ordinare, astfel cum se precizează la articolul 294 TFUE, de exemplu în ceea ce privește convocarea unui comitet de conciliere în caz de dezacord între Parlamentul European și Consiliu, trebuie distinsă de aceasta.

62. Este vorba în mod cert despre o procedură legislativă, în sensul că implică cele două componente ale autorității legislative care sunt, de asemenea, cele două componente ale autorității bugetare și că trebuie să conducă la adoptarea unui act legislativ. Această procedură este totuși calificată drept „specială”, în sensul că este adaptată la cerințele proprii ale funcției bugetare și la specificitatea instrumentului care este bugetul.

63. Autorii tratatului au instituit astfel o procedură specifică, ale cărei diferite etape răspund caracterului special al bugetului, care este un act de prevedere și de autorizare⁷, obligației de celeritate a procedurii pentru a permite un vot al bugetului înainte de începutul următorului exercițiu bugetar, precum și necesității de a obține un rezultat depășind un eventual dezacord între Parlamentul European și Consiliu.

64. Această procedură se înscrie într-un calendar restrâns și este organizată astfel încât un acord între Parlamentul European și Consiliu să fie obținut la timp pentru a evita, pe cât posibil, utilizarea sistemului doisprezecimilor provizorii în următorul exercițiu bugetar⁸.

65. Acordul dintre Parlamentul European și Consiliu poate interveni în diferite stadii. În cel mai bun caz, acesta va interveni atunci când Parlamentul European aprobă poziția Consiliului la sfârșitul primei etape, în conformitate cu articolul 314 alineatul (4) litera (a) TFUE⁹. Dacă Parlamentul European adoptă amendamente cu majoritatea membrilor care îl compun, este convocat un comitet de conciliere, cu excepția cazului în care Consiliul informează Parlamentul European că aprobă toate amendamentele sale¹⁰.

7 — A se vedea Hotărârea Consiliul/Parlamentul European, citată anterior (punctul 6), care precizează că bugetul este un „act care prevede și autorizează în prealabil, în fiecare an, veniturile și cheltuielile”.

8 — A se vedea articolul 315 TFUE.

9 — Articolul 314 alineatul (4) litera (b) TFUE prevede de asemenea că, în cazul în care Parlamentul European nu a luat o hotărâre, bugetul este considerat aprobat.

10 — A se vedea articolul 314 alineatul (4) litera (c) TFUE.

66. Atunci când se reunește comitetul de conciliere începe o a doua etapă prin care se urmărește obținerea unui acord asupra unui proiect comun între membrii Consiliului sau reprezentanții acestora și membrii reprezentând Parlamentul European¹¹. În cazul în care comitetul de conciliere ajunge, în termen de 21 de zile de la data convocării sale, la un acord asupra unui proiect comun, Parlamentul European și Consiliul dispun fiecare de un termen de 14 zile calculat de la data acordului pentru aprobarea proiectului comun¹².

67. În continuare, pot să apară mai multe situații.

68. Dacă Parlamentul European și Consiliul aprobă fiecare proiectul comun sau nu iau o hotărâre, ori în cazul în care una dintre aceste instituții aprobă proiectul comun, iar cealaltă nu ia o hotărâre, bugetul este considerat adoptat definitiv în conformitate cu proiectul comun¹³.

69. În schimb, atunci când Parlamentul European, hotărând cu majoritatea membrilor care îl compun, și Consiliul resping proiectul comun, ori în cazul în care una dintre aceste instituții respinge proiectul comun, iar cealaltă nu ia o hotărâre, bugetul nu poate fi considerat adoptat și Comisia Europeană trebuie să prezinte un nou proiect de buget¹⁴. Situația este aceeași în cazul în care Parlamentul European, hotărând cu majoritatea membrilor care îl compun, respinge proiectul comun, iar Consiliul îl aprobă¹⁵.

70. Invers, situația în care Consiliul respinge proiectul comun, iar Parlamentul European îl aprobă nu împiedică în mod necesar adoptarea bugetului. Într-adevăr, respingerea proiectului comun de către Consiliu poate, în anumite condiții, să fie surmontată. Astfel, articolul 314 alineatul (7) litera (d) TFUE prevede că Parlamentul European poate decide, hotărând cu majoritatea membrilor care îl compun și a trei cincimi din totalul voturilor exprimate, confirmarea tuturor sau doar a anumitor amendamente prevăzute la alineatul (4) litera (c) a aceluiași articol. Articolul 314 alineatul (7) litera (d) TFUE precizează în plus că, în cazul în care unul dintre amendamentele Parlamentului European nu este confirmat, se reține poziția aprobată în cadrul comitetului de conciliere referitoare la linia bugetară care face obiectul acestui amendament. Pe această bază, bugetul este considerat adoptat definitiv.

71. În sfârșit, în cazul în care, în termenul de 21 de zile prevăzut la articolul 314 alineatul (5) TFUE, comitetul de conciliere nu ajunge la un acord asupra unui proiect comun, Comisia prezintă un nou proiect de buget¹⁶.

72. Din această descriere a procedurii bugetare, astfel cum este prevăzută în prezent la articolul 314 TFUE, deducem că adoptarea bugetului poate avea loc numai atunci când s-a ajuns la un acord între Parlamentul European și Consiliu. Chiar în situația specială prevăzută la articolul 314 alineatul (7) litera (d) TFUE, care conferă Parlamentului European competența de a trece peste respingerea proiectului comun de către Consiliu, bugetul este considerat adoptat pe baza acordului comun obținut în cadrul comitetului de conciliere. Existența unui acord, intervenit în cadrul unui proces care favorizează colaborarea și concertarea între Parlamentul European și Consiliu¹⁷, este cea care permite să se considere că bugetul a fost adoptat de cele două instituții, în conformitate cu cerințele articolului 314 primul paragraf TFUE.

11 — A se vedea articolul 314 alineatul (5) TFUE.

12 — A se vedea articolul 314 alineatul (6) TFUE.

13 — A se vedea articolul 314 alineatul (7) litera (a) TFUE.

14 — A se vedea articolul 314 alineatul (7) litera (b) TFUE.

15 — A se vedea articolul 314 alineatul (7) litera (c) TFUE.

16 — A se vedea articolul 314 alineatul (8) TFUE.

17 — Astfel, articolul 314 TFUE formalizează și consolidează o practică de dialog care a făcut obiectul unor acorduri interinstituționale.

73. Oricare ar fi situațiile avute în vedere, nu este necesar ca acordul intervenit astfel între Parlamentul European și Consiliu să fie oficializat, contrar celor susținute de acesta din urmă, printr-un act legislativ cosemnat de președinții celor două instituții, pentru ca bugetul să poată fi considerat adoptat.

74. În ceea ce privește situația prevăzută la articolul 314 alineatul (7) litera (d) TFUE, apreciem, de altfel, că este dificil de susținut că autorii tratatului au dorit să condiționeze adoptarea bugetului de semnătura președintelui Consiliului, deși această instituție a respins proiectul comun.

75. În plus, articolul 314 TFUE nu impune nici explicit, nici implicit existența unui act legislativ cosemnat de președinții Parlamentului European și Consiliului pentru ca bugetul să devină apt să producă efecte juridice.

76. A decide altfel ar însemna, după cum subliniază Parlamentul European, să se priveze de efect util actul președintelui Parlamentului European prevăzut la articolul 314 alineatul (9) TFUE.

77. Or, trebuie să se constate că autorii Tratatului de la Lisabona au decis să mențină, în termeni aproape neschimbați, această ultimă etapă a procedurii bugetare, prin care președintele Parlamentului European constată că bugetul este adoptat definitiv. Pe de altă parte, nimic nu indică faptul că aceștia au intenționat să priveze respectivul act al președintelui Parlamentului European de efectele juridice pe care jurisprudența Curții i le-a recunoscut.

78. În aceste condiții, apreciem că actului prin care președintele Parlamentului European constată că bugetul este adoptat definitiv trebuie să i se recunoască aceeași funcție și aceleași efecte juridice ca înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona.

79. În această privință, din jurisprudența Curții rezultă că, prin actul respectiv, „[p]reședintele Parlamentului European este cel care constată în mod oficial că procedura bugetară a fost încheiată prin adoptarea definitivă a bugetului și cel care conferă astfel forță obligatorie bugetului, atât pentru instituții, cât și pentru statele membre. În exercitarea acestei funcții, președintele Parlamentului European intervine printr-un act juridic propriu, având un caracter obiectiv, la finalul unei proceduri caracterizate prin acțiunea comună a unor instituții diferite”¹⁸.

80. Cu alte cuvinte, în această ultimă etapă a procedurii, actul președintelui Parlamentului European are rolul de a atesta desfășurarea și încheierea legală a procedurii bugetare. De asemenea, acest act al președintelui Parlamentului European este cel care permite bugetului să producă efecte juridice în raport cu instituțiile și cu statele membre.

81. Prin urmare, actul președintelui Parlamentului European este actul legislativ, asimilabil unei decizii care produce efecte obligatorii în sensul articolului 288 al patrulea paragraf TFUE, care încheie procedura legislativă specială prevăzută la articolul 314 TFUE¹⁹. Este vorba, pe scurt, despre decizia bugetară în absența căreia bugetul ar rămâne un instrument lipsit de efecte juridice²⁰.

82. Această decizie bugetară este, desigur, un act atacabil, după cum rezultă din prezenta procedură. O astfel de decizie poate fi anulată în special în cazul în care este adoptată fără să existe un acord între Parlamentul European și Consiliu cu privire la conținutul bugetului, în condițiile prevăzute la articolul 314 TFUE.

18 — Hotărârea Consiliul/Parlamentul European, citată anterior (punctul 8).

19 — Întrucât un astfel de act este prevăzut în mod expres la articolul 314 alineatul (9) TFUE în cadrul procedurii legislative speciale în discuție, articolul 296 primul și al treilea paragraf TFUE este lipsit de relevanță.

20 — Atribuirea de efecte juridice bugetului nu dispensează, în principiu, instituțiile Uniunii, în cazul în care acestea doresc să efectueze cheltuielile prevăzute în buget, de obligația de a adopta un act juridic obligatoriu care conferă un temei juridic acțiunii Uniunii, în conformitate cu dispozițiile articolului 310 alineatul (3) TFUE.

83. Nu aceasta este situația în prezenta cauză. Astfel, rezultă în mod clar din înscrisurile de la dosar că între Parlamentul European și Consiliu s-a ajuns la un acord neechivoc cu privire la conținutul bugetului pentru exercițiul financiar 2011. Împrejurarea că între aceste două instituții există în continuare un diferend cu privire la oficializarea acordului respectiv nu l-a împiedicat pe președintele Parlamentului European să adopte, la 15 decembrie 2010, actul prin care a constatat că procedura inițiată în temeiul articolului 314 TFUE a fost finalizată și că bugetul general al Uniunii pentru exercițiul financiar 2011 a fost adoptat definitiv.

84. Având în vedere toate aceste elemente, propunem Curții să respingă ca nefondat motivul principal invocat de Consiliu, întemeiat pe încălcarea articolului 314 TFUE, ca urmare a inexistenței unui act legislativ cosemnat de președinții Parlamentului European și Consiliului.

85. Pe de altă parte, întrucât considerăm că Parlamentul European a acționat cu respectarea articolului 314 TFUE, acestuia nu i se poate reproșa că nu a respectat echilibrul instituțional stabilit prin articolul 314 TFUE, că a încălcat principiul atribuirii competențelor și obligația de cooperare loială între instituții sau că a încălcat normele fundamentale de procedură.

V – Concluzie

86. Având în vedere ansamblul considerațiilor de mai sus, propunem Curții:

- să respingă acțiunea și
- să oblige Consiliul Uniunii Europene la plata cheltuielilor de judecată, Regatul Spaniei urmând să suporte propriile cheltuieli de judecată.