

**Cauza 204/86**

**Republica Elenă**

**împotriva**

**Consiliului Comunităților Europene**

„Transferuri de credite de la un capitol la altul în cadrul previziunilor bugetare ale  
Comisiei pentru anul 1986 (asistența specială pentru Turcia)”

**HOTĂRÂREA CURȚII**  
din 27 septembrie 1988\*

În cauza 204/86,

**Republica Elenă**, reprezentată de Giannos Kranidiotis, secretar special în cadrul  
Ministerului Afacerilor Externe, asistat de Stelios Perrakis, consilier juridic pentru afaceri  
europene în cadrul Ministerului Afacerilor Externe, serviciul Comunităților Europene, și  
de profesor Krateros Ioannou, cu domiciliul ales la Luxemburg, la ambasada Republicii  
Elene, 117, rue Val-Sainte-Croix,

reclamantă,

împotriva

**Consiliului Comunităților Europene**, reprezentat de către Félix Van Craeynest,  
administrator principal al Serviciului juridic al Consiliului Comunităților Europene, cu  
domiciliul ales la Luxemburg, la biroul lui Jörg Kaser, director în cadrul Serviciului  
juridic al Băncii Europene de Investiții, 100, boulevard Konrad-Adenauer, Luxemburg,

pârât,

susținut de

**Comisia Comunităților Europene**, reprezentată de către Hendrik van Lier, membru în  
cadrul Serviciului juridic, în calitate de agent, cu domiciliul ales la Luxemburg, la biroul  
lui Georgios Kremlis, membru în cadrul Serviciului juridic, bâtiment Jean Monnet,  
Luxemburg,

intervenient,

având ca obiect anularea actului prin care a fost aprobată tacit, la 2 iunie 1986,  
propunerea Comisiei referitoare la transferul de credite nr. 4/86 din capitolul 100, poziția  
9631, la capitolul 96, poziția 9632 din bugetul Comunităților Europene pentru anul 1986,

---

\* Limba de procedură: greacă.

CURTEA,

compusă din Mackenzie Stuart, președinte, G. Bosco, O. Due, J.C. Moitinho de Almeida și G. C. Rodriguey Iglesias, președinți de cameră, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. N. Kakouris și R. Joliet, judecători,

avocat general: G. F. Mancini

grefier: D. Louterman, administrator

având în vedere raportul pentru ședință și în urma procedurii orale din 16 martie 1988, în cursul căreia agentul pârâtului a fost asistat de către Stavros Afendras, avocat în cadrul baroului din Atena, iar agentul intervenientului a fost asistat de către dna Buissart, membru în cadrul Serviciului juridic al Comisiei Comunităților Europene,

după ascultarea concluziilor avocatului general, prezentate în ședința din 25 mai 1988,

pronunță prezenta

### **Hotărâre**

1. Prin cererea depusă la grefa Curții la 4 august 1986, Republica Elenă a introdus, în temeiul articolului 173 alineatul (1) din Tratatul CEE, o acțiune având drept obiect anularea actului prin care Consiliul a aprobat tacit, la 2 iunie 1986, propunerea Comisiei referitoare la transferul de credite nr. 4/86 din capitolul 100 (credite provizionale), poziția 9631 (cel de-al patrulea protocol financiar cu Turcia), la capitolul 96 (cooperarea cu țările din bazinul mediteranean) poziția 9632 (asistența specială pentru Turcia) din bugetul Comunităților Europene pentru anul 1986.
2. Astfel cum rezultă din justificarea anexată propunerii Comisiei, la sesiunea Consiliului privind „afacerile generale” din 17 februarie 1986, s-a manifestat un larg consens cu privire la abordarea propusă de către Comisie vizând „normalizarea, în etape, a relațiilor între Comunitate și Turcia, și în special reluarea progresivă a cooperării financiare suspendate, din motive politice, începând cu 1981”. Conform planului prezentat de către Comisie, intenția era să se reia cooperarea financiară prin deblocarea unei asistențe speciale pentru Turcia. Cu toate acestea, Republica Elenă s-a opus acestei propuneri, susținând că nici libertățile democratice, nici protecția drepturilor omului nu erau suficient restabilite în Turcia pentru a justifica reluarea acestor relații.
3. Din dosarul cauzei reiese că originile acestui ajutor datează din 1979. La 16 mai 1979, Consiliul a adoptat, în vederea unei relansări a asocierii CEE-Turcia, poziția Comunității în diferite domenii, în scopul negocierilor în cadrul instituțional al asocierii. În domeniul cooperării financiare, Comunitatea a declarat că este pregătită să înceapă negocierea celui de-al patrulea protocol financiar; pentru perioada de tranziție până la intrarea în vigoare a acestui protocol, aceasta era pregătită să ia în considerare o acțiune specifică în favoarea Turciei – sub formă de subvenții nerambursabile în valoare de 75 milioane ECU pe parcursul a doi ani – menită să finanțeze acțiunile de cooperare. La 19 septembrie 1980, Consiliul de asociere a luat act de oferta Comunității de a acorda Turciei un ajutor

excepțional de 75 milioane ECU și a stabilit condițiile pentru punerea în aplicare a acestui ajutor (Decizia nr. 2/80 a Consiliului de asociere).

4. În vederea dezvoltării politicii interne a Turciei, Comunitatea a decis, la sfârșitul anului 1981, să înghețe relațiile cu această țară, mai ales în domeniul cooperării financiare. Cel de-al patrulea protocol financiar, semnat în iunie 1981, nu a fost, prin urmare, încheiat. Asistența specială a fost suspendată, după ce fuseseră alocați 46 milioane ECU. Prin urmare, suma de 29 milioane a rămas disponibilă.
5. În bugetul pe anul 1986, niciun credit de angajament, în temeiul cooperării financiare cu Turcia, nu a fost înscris la linia corespunzătoare de la capitolul 96. În schimb, o sumă de 10 milioane ECU în credite de angajament era prevăzută la capitolul 100, în temeiul celui de-al patrulea protocol financiar cu Turcia (poziția 9631). Cu toate acestea, Comisia estima că nu va fi posibil să se pună în aplicare cel de-al patrulea protocol financiar, blocat încă din anul 1981, decât în 1987, în cel mai bun caz, și că, în aceste condiții, creditele corespunzătoare, înscrise la capitolul 100 din bugetul pe anul 1986, nu puteau fi utilizate astfel cum fusese prevăzut.
6. Prin urmare, Comisia a propus autorității bugetare, prin scrisoarea din 17 aprilie 1986, un transfer direct de 10 milioane ECU de la capitolul 100 (credite temporare) poziția 9631 (cel de-al patrulea protocol financiar cu Turcia) la capitolul 96 (cooperarea cu statele din bazinul mediteranean), poziția 9632 (asistența specială pentru Turcia), pe baza procedurii de la articolul 21 alineatul (2) din regulamentul financiar. Această dispoziție prevede că, în cazul unor propuneri de transferuri referitoare la cheltuielile obligatorii în conformitate cu dispozițiile din tratate sau din actele adoptate în temeiul acestora (denumite în continuare „cheltuieli obligatorii”), Consiliul, după consultarea Parlamentului, se pronunță, cu o majoritate calificată, în termen de șase săptămâni. În lipsa unei decizii a Consiliului în acest termen, propunerile de transfer sunt considerate a fi aprobate. În schimb, propunerile de transfer referitoare atât la cheltuielile obligatorii cât și la cheltuielile neobligatorii se consideră a fi aprobate dacă nici Consiliul și nici Parlamentul European nu au luat o decizie contrară în termen de șase săptămâni de la primirea propunerilor de către cele două instituții.
7. Comisia a estimat că transferul propus se referea la credite menite să acopere cheltuielile obligatorii. În cadrul procedurii prevăzute în acest scop, respectiv articolul 21 alineatul (2) paragraful al doilea din regulamentul financiar, Parlamentul European s-a pronunțat, prin avizul din 29 mai 1986, pentru respingerea propunerii de transfer.
8. Întrucât Consiliul nu a adoptat nicio decizie formală, propunerea de transfer a fost considerată aprobată, în temeiul acestei dispoziții, la 2 iunie 1986.
9. Pentru o expunere mai detaliată a elementelor cauzei, a derulării procedurii, precum și a mijloacelor și argumentelor părților, se face trimitere la raportul pentru ședință. Aceste elemente din dosar nu sunt reluate în continuare decât în măsura în care sunt necesare pentru raționamentul Curții.

10. Republica Elenă invocă trei motive în sprijinul acțiunii sale, respectiv necompetența Consiliului, un abuz de putere din partea Consiliului și încălcarea de către Comunitate a unei obligații de drept internațional.

### **Cu privire la motivul întemeiat pe necompetența Consiliului**

11. Republica Elenă susține că este necesar ca autorizarea transferului să fie considerată nulă, pe motiv de necompetență a Consiliului în materie de transferuri de credite privind cheltuieli neobligatorii.
12. În speță, este vorba despre un transfer cu caracter „mixt” în măsura în care cheltuielile la poziția originală (9631 din capitolul 100) sunt obligatorii, iar cele prevăzute la poziția unde s-a realizat transferul (9632 de la capitolul 96) constituie o cheltuială neobligatorie. Asistența specială pentru Turcia a fost decisă în mod unilateral de către Consiliu, la de 8 mai 1979, în cadrul luării sale de poziție pe tema dezvoltării asocierii cu Turcia, și a constituit, prin urmare, în principal un gest de „bună voință” față de această țară, astfel cum demonstrează de altfel chiar termenii Deciziei nr. 2/80 a Consiliului de Asocierie. Prin urmare, procedura de transfer referitoare atât la cheltuielile obligatorii, cât și la cele neobligatorii, prevăzută la articolul 21, alineatul (2), paragraful al patrulea, din regulamentul financiar, a fost aplicabilă și, având în vedere avizul negativ al Parlamentului european, transferul nu trebuia să aibă loc.
13. Consiliul și Comisia estimează, din contra, că în speță sunt îndeplinite condițiile de aplicare a procedurii de transfer referitoare la cheltuielile obligatorii. Cele două instituții susțin în special faptul că respectiva clasificare a poziției 9632 – cheltuială obligatorie – nu a fost pusă la îndoială de cele trei instituții care participă la procedura bugetară, respectiv Parlamentul European, Consiliul și Comisia. Conform declarației lor comune din 30 iunie 1982 (JO C 194, p. 1), este vorba despre o obligație externă a Comunității față de Turcia. Asistența specială s-a concretizat prin Decizia nr. 2/80 a Consiliului de Asocierie din 19 septembrie 1980, care obligă Comunitatea în temeiul articolului 22 din Acordul de asociere CEE-Turcia. Poziția 9632 este clasificată drept o cheltuială obligatorie în anexa la declarația comună. Mai mult, Consiliul estimează că eventualele probleme de clasificare ar trebui rezolvate în cadrul procedurii prevăzute de declarația comună și nu pe cale judiciară.
14. În primul rând, este necesară observația că, pentru a stabili atribuțiile corespunzătoare în materie bugetară ale Parlamentului European și ale Consiliului, articolul 203 din tratat face o distincție între „cheltuieli care derivă în mod obligatoriu din tratat sau din acte adoptate în temeiul acestuia” și „cheltuieli altele decât cele care derivă în mod obligatoriu din tratat sau din acte adoptate în temeiul acestuia”. Regulamentul financiar a adoptat această distincție la articolul 21.
15. Având în vedere dificultatea de a stabili sfera de aplicare a acestor termeni și având în vedere crizele bugetare care au apărut în repetate rânduri între instituții, Parlamentul European, Consiliul și Comisia au afirmat, în cadrul declarației menționate comune din 30 iunie 1982, că „buna funcționare a Comunităților necesită o cooperare armonioasă

între instituții” și că „pentru a fi respectate competențele respective ale diferitelor instituții comunitare, astfel cum sunt definite în tratate, este necesar să se ia de comun acord diferite măsuri care urmăresc să asigure o mai bună desfășurare a procedurii bugetare”. Cele trei instituții au convenit, prin urmare, că „reprezintă cheltuieli obligatorii acele cheltuieli pe care autoritatea bugetară este obligată să le înscrie în buget pentru a permite Comunității să-și respecte obligațiile, interne sau externe, asumate prin tratate sau prin documentele adoptate în temeiul acestora”.

16. Este necesar să se amintească, în această privință, că, astfel cum a decis Curtea în hotărârea din 3 iulie 1986 (Consiliu/Parlament, 34/86, Rec. p. 2155), problemele de delimitare a cheltuielilor neobligatorii în raport cu cheltuielile obligatorii fac obiectul unei proceduri interinstituționale de conciliere instituite de declarația comună a Parlamentului European, a Consiliului și a Comisiei din 30 iunie 1982, și că acestea sunt de natură să fie rezolvate în acest cadru. Într-adevăr, funcționarea procedurii bugetare, astfel cum a fost prevăzută în dispozițiile financiare ale tratatului, se bazează în principal pe dialogul interinstituțional. În cadrul acestui dialog predomină aceleași obligații reciproce de cooperare loială, care, astfel după cum a admis Curtea, reglementează relațiile între statele membre și instituțiile comunitare (a se vedea hotărârea Curții din 10 februarie 1983, Luxemburg/Parlamentul European, 230/81, Rec. p. 255).
17. Este necesar să se adauge faptul că, în materie de clasificare a cheltuielilor, instituțiile comunitare se bucură de o competență de apreciere care este, cu toate acestea, limitată de repartizarea competențelor între instituții, prevăzută de tratat. Prin urmare, Curtea trebuie să se asigure de faptul că instituțiile nu ignoră normele de drept, în cadrul cooperării lor, și că acestea nu fac uz de puterea lor discreționară pas într-o manieră evident greșită sau arbitrară.
18. În această privință, este necesar să se observe că nu este contestată de către părți clasificarea poziției originale, respectiv poziția 9631 (al patrulea protocol financiar) din capitolul 100 (credite temporare) drept cheltuială obligatorie. Această clasificare se inspiră, de altfel, din faptul că respectivele credite temporare constituie o rezervă, a cărei distribuire către linia operațională este, în principiu, prevăzută. În speță, creditul înscris la poziția 9631 este clasificat drept cheltuială obligatorie, având în vedere faptul că este menit să acopere obligațiile Comunității care derivă din cel de-al patrulea protocol financiar, atunci când acesta este semnat și încheiat în mod corespunzător. Instituțiile comunitare nu au comis, prin urmare, o eroare de drept, atunci când au considerat poziția originală cheltuială obligatorie.
19. În ceea ce privește poziția de destinație, respectiv poziția 9632 (Asistența specială pentru Turcia) de la capitolul 96 (Cooperarea cu țările din bazinul mediteranean), este necesar să se menționeze că, în documentul din 10 mai 1979, adoptat de către Consiliu la 16 mai 1979, și care stabilește poziția comunitară privind o relansare a asocierii CEE-Turcia, Comunitatea se declară „pregătită să ia în considerare o acțiune specifică în favoarea Turciei — sub formă de subvenții nerambursabile, în valoare de 75 milioane ECU pe parcursul a doi ani — destinate să finanțeze acțiuni de cooperare”. Atât din formularea acestui document cât și din conținutul său reiese că acesta avea rolul de a da directive

delegației Comunității pentru negocierile cu Turcia. Prin urmare, aceste directive, luate ca atare, nu puteau să dea naștere unei obligații externe.

20. În schimb, faptul că aceste negocieri s-au concretizat prin Decizia nr. 2/80 a Consiliului de Asociere indică faptul că oferta Comunității de a „acorda Turciei un ajutor excepțional de 75 milioane ECU” a fost acceptată de către Turcia. Prin asigurarea unei cooperări „pentru punerea în aplicare a ajutorului [...] pus la dispoziția Turciei”, Consiliul de Asociere a plasat acel ajutor în cadrul instituțional al asocierii. În aceste condiții, niciun element din dosar nu permite să se tragă concluzia că, în cauză, clasificarea asistenței speciale drept cheltuială obligatorie conține o eroare de drept sau o eroare evidentă de apreciere.
21. Guvernul Republicii Elene a susținut, de asemenea, că suspendarea asistenței speciale, ca urmare a înghețării relațiilor între Comunitate și Turcia în 1981, putea să afecteze caracterul obligatoriu al asistenței. În această privință, este suficient să se constate faptul că efectele unei astfel de suspendări nu afectează natura juridică a obligației în cauză. Decizia nr. 2/80 nu a suferit nicio modificare ca urmare a suspendării asistenței speciale.
22. În aceste condiții, este necesar să se constate că autoritatea bugetară nu și-a folosit competența de apreciere într-o manieră evident greșită sau arbitrară atunci când a clasificat poziția 9632 (asistența specială pentru Turcia) drept cheltuială obligatorie. Prin urmare, motivul întemeiat pe necompetența Consiliului se respinge.

### **Cu privire la motivul bazat pe abuzul de putere**

23. Republica Elenă susține că, în cauză, creditele temporare nu pot fi transferate decât spre liniile menționate în observațiile referitoare la capitolul 100 și numai după adoptarea actului de bază corespunzător. În speță însă actul de bază pentru poziția 9631 (al patrulea protocol financiar) nu a fost adoptat niciodată și transferul a fost folosit pentru a alimenta o poziție diferită, respectiv poziția 9632 (asistența specială pentru Turcia). Mai mult, Consiliul a urmat procedura de transfer direct al creditelor de la capitolul 100 către o linie diferită de cea cerută conform observațiilor din acest capitol, în timp ce procedura corectă de transfer „triumfiular”, respectiv „tranzit” prin intermediul liniei operaționale corespunzătoare, era aplicabilă.
24. Consiliul și Comisia estimează că restricțiile la care sunt supuse, conform Republicii Elene, operațiunile de transfer nu derivă din textele bugetare. Pe de o parte, autorizarea unui transfer din capitolul 100 nu poate fi condiționată de existența prealabilă a unui act de bază corespunzător. Pe de altă parte, un transfer direct este perfect legal, cu condiția ca procedura prevăzută de articolul 21 din regulamentul financiar să fie respectată.
25. Din articolul 15 alineatul (4) din regulamentul financiar reiese că respectivele credite temporare „nu pot fi utilizate decât prin intermediul transferului, în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 21 din regulamentul menționat”. Această ultimă dispoziție fixează condițiile și limitele în care instituțiile comunitare pot modifica previziunea bugetară. Nici articolul 21 din regulamentul financiar și nici altă dispoziție

bugetară nu interzic transferul de credite temporare către alte linii decât cele menționate în observațiile din capitolul 100.

26. Din cele menționate anterior rezultă că autoritatea bugetară are posibilitatea de a realiza un transfer „direct” din capitolul 100 către o linie alta decât cea cerută pe baza observațiilor din acest capitol. O procedură de transfer astfel cum este cea vizată de Republica Elenă nu îmbunătățește nici transparența bugetului și nici legalitatea execuției sale. Prin urmare, motivul întemeiat pe abuzul de putere se respinge.

### **Cu privire la motivul întemeiat pe încălcarea unei obligații de drept internațional**

27. Republica Elenă invocă, în această privință, o încălcare de către Comunitate a unei obligații de drept internațional, respectiv Rezoluția nr. 541 din 18 noiembrie 1983 a Consiliului de Securitate a Organizației Națiunilor Unite care cere tuturor statelor să nu recunoască un alt stat cipriot în afară de Republica Cipru. În măsura în care Turcia nu a respectat rezoluția menționată, Comunitatea a trecut cu vederea această încălcare, prin acordarea unei asistențe speciale Turciei și, în consecință, a încălcat ea însăși obligația care îi revenea în temeiul dreptului internațional.
28. În această privință, este suficient să se constate că rezoluția menționată a Consiliului de Securitate a Organizației Națiunilor Unite este cu totul străină relațiilor dintre Comunitate și Turcia în cadrul asocierii. Prin urmare, de asemenea, acest motiv se respinge.
29. În consecință, acțiunea se respinge în ansamblul ei.

### **Cu privire la cheltuielile de judecată**

30. În conformitate cu articolul 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât reclamanta a căzut în pretenții, aceasta este obligată la plata cheltuielilor de judecată, inclusiv a celor ale intervenientului.

Pentru aceste motive,

### **CURTEA**

hotărăște:

**1) Respinge acțiunea.**

**2) Obligă Republica Elenă la plata cheltuielilor de judecată, inclusiv a celor ale intervenientului.**

Mackenzie Stuart

Bosco

Due

Moitinho de Almeida

Rodriguez Iglesias

Koopmans

Everling

Bahlmann

Galmot

Kakouris

Joliet

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 27 septembrie 1988.

Grefier

J.-G. Giraud

Președinte

A. J. Mackenzie Stuart