

HOTĂRÂREA CURȚII
27 septembrie 1988^{*}

**Parlamentul European
împotriva
Consiliului Comunităților Europene**

„Competența Parlamentului European de a introduce o acțiune în anulare”

Cauza 302/87

În cauza 302/87,

Parlamentul European, reprezentat de către domnul F. Pasetti Bombardella, jurist al Parlamentului, asistat de către domnii C. Pennera și J. Schoo, membri ai Serviciului juridic al Parlamentului, în calitate de agenți, cu domiciliul ales la Secretariatul General al Parlamentului European, plateau du Kirchberg, Luxemburg,

reclamant,

împotriva

Consiliului Comunităților Europene, reprezentat de către domnii A. A. Dashwood, director, F. Van Craeynest, administrator principal, și doamna B. Laloux, membru al Serviciului juridic al Consiliului, în calitate de agenți, cu domiciliul ales la biroul domnului J. Käser, director al Serviciului juridic al Băncii Europene de Investiții, 100, boulevard Konrad-Adenauer, Luxemburg,

pârât,

având ca obiect anularea Deciziei 87/373/CEE a Consiliului din 13 iulie 1987 de stabilire a normelor de exercitare a competențelor de executare conferite Comisiei,

CURTEA,

compusă din Lord Mackenzie Stuart, președinte, domnii G. Bosco, O. Due, J. C. Moitinho de Almeida și G. C. Rodríguez Iglesias, președinți de cameră, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. N. Kakouris, R. Joliet, T. F. O'Higgins, F. A. Schockweiler, judecători,

avocat general: domnul M. Darmon

grefier: domnul J. A. Pompe, grefier adjunct,

având în vedere raportul de ședință și în urma procedurii orale din 24 martie 1988,

* Limba de procedură: franceza.

după ascultarea concluziilor avocatului general prezentate în ședința din 26 mai 1988,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea depusă la grefa Curții la 2 octombrie 1987, Parlamentul European a introdus, în temeiul articolului 173 primul paragraf din Tratatul CEE, o acțiune având ca obiect anularea Deciziei 87/373/CEE a Consiliului din 13 iulie 1987 de stabilire a normelor de exercitare a competențelor de executare conferite Comisiei (JO L 197, p. 33).

2 Prin această decizie, care este întemeiată pe articolul 145 din Tratatul CEE, astfel cum a fost modificat prin articolul 10 din Actul Unic European, Consiliul a definit procedura pentru exercitarea competențelor pe care acesta le-a delegat Comisiei pentru executarea normelor pe care acesta le prevede și a adoptat dispozițiile care reglementează compunerea, funcționarea și rolul comitetelor reprezentanților statelor membre chemate să intervină.

3 Consiliul a invocat o excepție de inadmisibilitate în temeiul articolului 91 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, solicitându-i acesteia să se pronunțe cu privire la excepție fără a intra în dezbateră fondului.

4 În sprijinul excepției sale, Consiliul susține că articolul 173 primul paragraf din tratat nu prevede în mod expres că Parlamentul European poate introduce o acțiune în anulare. Această capacitate nu poate fi recunoscută nici în baza unui raționament întemeiat pe necesitatea de a asigura coerența căilor legale. Într-adevăr, intervenția și acțiunea în constatarea abținerii de a acționa, la care are acces Parlamentul European, astfel cum a constatat Curtea în Hotărârea din 29 octombrie 1980 (Roquette frères/Consiliul, 138/79, Rec., p. 3333 și Hotărârea Maïzena GmbH/Consiliul, 139/79, Rec., p. 3393), precum și Hotărârea din 22 mai 1985 (Parlamentul European/Consiliul, „Transporturi“, 13/83, Rec., p. 1513), ar fi independente de acțiunea în anulare.

5 De asemenea, Consiliul susține că nici Hotărârea din 23 aprilie 1986 (Parti écologiste „Les Verts”/Parlamentul European, 294/83, Rec., p. 1339) și nici Hotărârea din 3 iulie 1986 (Consiliul/Parlamentul European, „Buget”, 34/86, Rec., p. 2155) nu permit să se concluzioneze recunoașterea implicită de către Curte a competenței Parlamentului European de a introduce o acțiune în anulare. Hotărârea „Les Verts” din 23 aprilie 1986, citată anterior, s-a bazat pe necesitatea de a asigura o protecție jurisdicțională împotriva tuturor actelor destinate să producă efecte juridice în raport cu terții, indiferent de instituția care a emis actul. Nu rezultă de aici că trebuie să existe un paralelism între participarea pasivă și cea activă a Parlamentului la controlul legalității. De asemenea, acest paralelism nu poate fi dedus nici din Hotărârea „Buget” din 3 iulie 1986, citată anterior, dat fiind că toate actele pe care Consiliul este obligat să le adopte în cadrul procedurii bugetare nu au în orice caz decât un caracter pregător.

6 La 20 ianuarie 1988, Curtea a hotărât să se pronunțe cu privire la excepția Consiliului fără a intra în dezbateră fondului.

7 Pentru o expunere mai detaliată a elementelor cauzei, a desfășurării procedurii, precum și a motivelor și argumentelor părților, se face trimitere la raportul de ședință. Aceste elemente din dosar nu sunt reluate în continuare decât în măsura necesară raționamentului Curții.

8 Este necesar să se observe, cu titlu preliminar, că părțile au situat pe bună dreptate dezbateră în cadrul articolului 173 din tratat.

9 Într-adevăr, articolul 173 opune dreptul de acțiune al instituțiilor pe care acest articol îl reglementează la primul său paragraf, dreptului de acțiune al persoanelor de drept privat, persoane fizice și persoane juridice, ale cărui condiții sunt stabilite la al doilea paragraf. Parlamentul European, care este una dintre instituțiile comunitare enumerate de articolul 4 din tratat, nu este o persoană juridică.

10 Mai mult, se poate observa că sistemul de la articolul 173 al doilea paragraf este în orice caz necorespunzător acțiunii în anulare a Parlamentului European. Reclamanții menționați la articolul 173 al doilea paragraf trebuie, într-adevăr, să fie vizați în mod direct și individual de însuși conținutul actului pe care aceștia îl contestă. Or, nu conținutul actului este cel care ar putea aduce atingere drepturilor Parlamentului European, ci nerespectarea normelor de procedură care necesită intervenția sa. De altfel, articolul 173 al doilea paragraf nu vizează decât o categorie restrânsă de acte, respectiv acte cu sferă de aplicare individuală, în timp ce Parlamentul European urmărește recunoașterea unui drept de acțiune împotriva actelor cu sferă de aplicare generală.

11 Prin urmare, este necesar să se analizeze dacă Parlamentului European i se poate recunoaște, prin interpretarea articolului 173 primul paragraf, competența de a introduce o acțiune în anulare împotriva actelor Consiliului sau ale Comisiei.

12 Astfel cum reiese din articolele 143 și 144 din tratat, Parlamentul European dispune de puterea de a controla politic Comisia care, în conformitate cu articolul 155, „veghează la aplicarea dispozițiilor prezentului tratat, precum și a dispozițiilor adoptate de instituții în temeiul acestuia” și de a o cenzura, dacă este nevoie, în cazul în care aceasta nu își îndeplinește sarcina în mod corespunzător. Controlul politic al Parlamentului European se exercită prin intermediul dezbaterilor pe care acesta le poate organiza cu privire la probleme specifice sau generale și care îi permit să adopte moțiuni privind politica urmată de Consiliu sau Comisie.

13 De altfel, independent de competențele bugetare, care i-au fost recunoscute prin Tratatul de la Luxemburg din 22 aprilie 1970 și Tratatul de la Bruxelles din 22 iulie 1975, și de puterea de codecizie, pe care acesta o deține începând cu Actul Unic European în materie de aderare și acorduri de asociere, Parlamentul European este în măsură să exercite o influență asupra conținutului actelor normative adoptate de către Consiliu, fie

prin avizele pe care le emite în cadrul procedurii de consultare, fie prin pozițiile pe care le adoptă în cadrul procedurii de cooperare.

14 Este necesar să se sublinieze că Parlamentul European a dobândit, astfel cum rezultă din articolul 175 primul paragraf din tratat, dreptul de a constata abținerea de a acționa din partea Comisiei sau Consiliului și de a înceta astfel o paralizie a mecanismelor de decizie care ar putea să îl împiedice să își exercite atribuțiile. Parlamentul European are, de asemenea, posibilitatea de a-și face auzită opinia în fața Curții intervenind în litigii în legătură cu care aceasta este sesizată, astfel cum rezultă din articolul 37 din Statutul Curții.

15 Contrar celor susținute de Parlamentul European, din acest drept de constatare a abținerii de a acționa și de intervenție în litigiile prezentate înaintea Curții nu decurge obligația de a-i recunoaște acestuia posibilitatea de a introduce o acțiune în anulare.

16 Nu există o legătură obligatorie între acțiunea în anulare și acțiunea în constatarea abținerii de a acționa. Aceasta rezultă din faptul că acțiunea în constatarea abținerii de a acționa permite Parlamentului European să determine adoptarea unor acte care nu pot face întotdeauna obiectul unei acțiuni în anulare. Astfel cum s-a arătat în Hotărârea din 12 iulie 1988 (Parlamentul European/Consiliul, 377/87, Rec., p. 4017), atâta timp cât un proiect de buget nu a fost prezentat de către Consiliu, Parlamentul European poate obține o hotărâre prin care se constată abținerea de a acționa a Consiliului, în timp ce proiectul care constituie un act pregătitor nu ar putea fi contestat în temeiul articolului 173.

17 De asemenea, s-a avansat argumentul conform căruia, în lipsa competenței de a introduce acțiunea în anulare, Parlamentul European nu ar putea să conteste, după ce a solicitat Consiliului sau Comisiei să acționeze în sensul articolului 175, un refuz explicit de a acționa cu care s-ar confrunta. Cu toate acestea, acest argument se bazează pe o premisă inexactă. Într-adevăr, refuzul de a acționa, oricât de explicit este, poate fi deferit Curții în temeiul articolului 175, din moment ce acesta nu pune capăt abținerii de a acționa.

18 Nu există o legătură obligatorie nici între dreptul de a interveni și posibilitatea de a introduce o acțiune. Pe de o parte, în conformitate cu articolul 37 al doilea paragraf din Statutul Curții de Justiție a CEE, dreptul de a interveni al persoanelor particulare presupune pur și simplu un „interes în soluționarea litigiului” supus Curții, în timp ce admisibilitatea unei acțiuni în anulare introduse de aceștia este supusă condiției ca aceștia să fie destinatarii actului a cărui anulare o solicită sau ca actul să îi privească în mod direct și individual cel puțin. Pe de altă parte, în conformitate cu articolul 37 primul paragraf, Parlamentul European are dreptul de a interveni în litigii precum cele referitoare la neîndeplinirea de către state a obligațiilor care le revin, în timp ce dreptul de a aduce asemenea cazuri înaintea Curții este rezervat Comisiei și statelor membre.

19 Parlamentul European arată, în continuare, că articolul 173 primul paragraf din tratat reflectă un principiu de egalitate între instituțiile care sunt menționate în mod expres în articol, în sensul că fiecare dintre ele poate introduce o acțiune împotriva actelor celeilalte

și, invers, actele sale pot fi deferite Curții de către altă instituție pentru reexaminare. Întrucât Curtea a considerat că actele Parlamentului European susceptibile de a produce efecte juridice pot face obiectul unei acțiuni în anulare, aceasta ar trebui, din preocuparea de a menține echilibrul instituțional, să decidă că Parlamentul European are competența de a ataca actele Consiliului și Comisiei.

20 Este necesar a se aminti că, în această privință, Curtea a dispus în Hotărârea din 23 aprilie 1986 (Parti écologiste „Les Verts”/Parlamentul European, citată anterior), că actele Parlamentului European care produc efecte juridice în raport cu terții pot face obiectul unei acțiuni în anulare, deoarece o interpretare care le-ar fi exclus din sfera de aplicare a acestei acțiuni ar fi condus la un rezultat contrar sistemului tratatului, care avusese menirea de a institui un sistem complet de protecție judiciară în ceea ce privește actele instituțiilor comunitare care pot produce efecte juridice.

21 Comparația între articolul 38 din Tratatul CECO, la care Curtea a făcut trimitere în mod specific în Hotărârea sa „Les Verts”, și articolul 33 din tratatul menționat demonstrează cu toate acestea că în sistemul tratatelor, atunci când actele Parlamentului European au fost supuse unui control de legalitate, Parlamentul European nu a fost abilitat să ia inițiativa unei acțiuni directe împotriva actelor celorlalte instituții. Argumentul Parlamentului European, conform căruia ar fi necesar să existe un paralelism între calitatea de pârât și cea de reclamant în litigiul privind legalitatea, trebuie prin urmare să fie respins.

22 Parlamentul European invocă, în continuare, recunoașterea în mod implicit de către Curte a competenței acestuia de a introduce o acțiune în anulare, în Hotărârea din 3 iulie 1986 (Consiliul/Parlamentul European, „Buget”, citată anterior).

23 În această privință, este necesar să se observe că procedura bugetară descrisă la articolul 203 alineatele (4), (5) și (6) din tratat este caracterizată de deliberări succesive ale celor două ramuri ale autorității bugetare, în cursul cărora fiecare dintre ele poate, în condițiile de vot stabilite de tratat, să reacționeze la luările de poziție ale celeilalte. Aceste deliberări constituie acte pregătitoare care au rol în elaborarea bugetului. Astfel cum reiese din Hotărârea din 3 iulie 1986 (Consiliul/Parlamentul European, „Buget”, citată anterior), bugetul nu dobândește caracter juridic obligatoriu decât o dată cu încheierea procedurii, respectiv atunci când președintele Parlamentului European, în calitate de organ al acestei instituții, constată în conformitate cu articolul 203 alineatul (7) din tratat că bugetul este adoptat definitiv.

24 Rezultă că, în ceea ce privește aprobarea bugetului, singurul act care poate fi anulat este emis de un organ al Parlamentului European și că, prin urmare, acesta trebuie atribuit respectivei instituții. În consecință, Parlamentul European nu poate invoca atribuțiile bugetare care i-au fost conferite prin Tratatul de la Luxemburg și de la Bruxelles, citate anterior, atribuții care, de altfel, nu fac obiectul prezentei cauze, pentru a i se recunoaște dreptul de a introduce o acțiune în anulare împotriva actelor emise de Comisie și Consiliu.

25 Parlamentul European a arătat în continuare faptul că, în lipsa competenței de a introduce o acțiune în anulare, acesta nu este în măsură să își apere propriile prerogative în raport cu alte instituții.

26 În această privință, este necesar să se observe că, încă de la început, Parlamentul European a avut competența de a participa, cu titlu consultativ, la procesul de elaborare al actelor normative, dar că nu i s-a acordat totuși posibilitatea de a introduce o acțiune în anulare. Prerogativele Parlamentului European au fost sporite de Actul Unic European, care a consacrat procedura de codecizie a Parlamentului în materie de aderare și acorduri de asociere și a instituit procedura de cooperare în anumite cazuri determinate, fără să se aducă, cu toate acestea, modificări articolului 173 din tratat.

27 În afara drepturilor, menționate anterior, pe care i le recunoaște Parlamentului European prin articolul 175, tratatul oferă mijloacele pentru a supune revizuirii de către Curte a actelor Consiliului adoptate cu nerespectarea prerogativelor Parlamentului. În timp ce articolul 173 primul paragraf acordă, în general, dreptul de a introduce o acțiune în anulare împotriva unor astfel de acte tuturor statelor membre, articolul 155 din tratat atribuie în special Comisiei responsabilitatea de a veghea la respectarea prerogativelor Parlamentului și de a introduce în acest scop acțiunile în anulare care sunt considerate necesare. De altfel, o persoană fizică sau juridică poate invoca, în caz de nerespectare a prerogativelor Parlamentului European, încălcarea normelor fundamentale de procedură sau încălcarea tratatului pentru a obține anularea actului adoptat sau, în mod indirect, o declarație de inaplicabilitate a acestui act în baza articolului 184 din tratat. În mod asemănător, nelegalitatea unui act pe motiv că încalcă prerogativele Parlamentului European poate fi invocată în fața unei instanțe naționale, iar actul în cauză poate face obiectul unei acțiuni înaintate Curții pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare cu privire la validitate.

28 Din cele menționate anterior reiese că stadiul actual al textelor aplicabile nu permite Curții să recunoască Parlamentului European competența de a introduce o acțiune în anulare.

29 Prin urmare, este necesar ca excepția de inadmisibilitate să fie admisă, iar acțiunea să fie respinsă ca inadmisibilă.

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 cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Parlamentul European a căzut în pretenții, se impune obligarea acestuia la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA

declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea ca inadmisibilă.

2) Obligă Parlamentul European la plata cheltuielilor de judecată.

Mackenzie Stuart	Bosco	Due	Moitinho de Almeida	
Rodríguez Iglesias	Koopmans	Everling	Bahlmann	
Galmot	Kakouris	Joliet	O'Higgins	Schockweiler

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, la 27 septembrie 1988.

Grefier
J.-G. Giraud

Președinte
A. J. Mackenzie Stuart