

Cauza C-316/91

Parlamentul European

împotriva

Consiliului Uniunii Europene

HOTĂRÂREA CURȚII
din 2 martie 1994*

„Acțiune în anulare – Parlament – Condiții de admisibilitate – Acte ale Consiliului –
Convenția de la Lomé – Temei legal”

În cauza C-316/91,

Parlamentul European, reprezentat inițial de către Jorge Campinos, jurist, apoi de către José Luis Rufas Quintana, membru al Serviciului juridic, în calitate de agenți, asistați de către Roland Bieber, profesor de drept european la Universitatea din Lausanne, cu domiciliul ales la Secretariatul General al Parlamentului European, Kirchberg,

reclamant,

împotriva

Consiliului Uniunii Europene, reprezentat de către Arthur Alan Dashwood, director al Serviciului juridic, și Jürgen Huber, consilier juridic, în calitate de agenți, cu domiciliul ales la Luxemburg, la Bruno Eynard, director al Direcției de afaceri juridice din cadrul Băncii Europene de Investiții, 100, boulevard Konrad Adenauer,

pârât,

susținut de

Regatul Spaniei, reprezentat de către Alberto Navarro González, director general al coordonării juridice și instituționale comunitare, și Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado, din cadrul Serviciului de Contencios Comunitar, în calitate de agenți, cu domiciliul ales la sediul Ambasadei Spaniei la Luxemburg, 4-6, boulevard E. Servais,

intervenient

având ca obiect o acțiune în anulare a Regulamentului financiar 91/491/CEE al Consiliului din 29 iulie 1991 aplicabil cooperării pentru finanțarea dezvoltării în temeiul celei de-a patra convenții ACP-CEE (JO L 266, p. 1),

* Limba de procedură: franceza.

CURTEA,

constituită din O. Due, președinte, G. F. Mancini și J. C. Moitinho de Almeida, președinți de cameră, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn (raportor) și J. L. Murray, judecători,

avocat general: F. G. Jacobs,
grefier: R. Grass,

având în vedere raportul pentru ședință,

după ascultarea susținerilor orale ale părților în ședința din 14 septembrie 1993,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 10 noiembrie 1993,

pronunță prezenta

Hotărâre

1. Prin cererea depusă la grefa Curții la 6 decembrie 1991, Parlamentul European a introdus, în temeiul articolului 173 din Tratatul CEE, o acțiune în anulare a Regulamentului financiar 91/491/CEE al Consiliului din 29 iulie 1991 aplicabil cooperării pentru finanțarea dezvoltării în temeiul celei de-a patra convenții ACP-CEE (JO L 266, p. 1).

2. Cea de-a patra convenție ACP-CEE a fost semnată la Lomé la 15 septembrie 1989 (JO L 1991, L 229, p. 3). Cooperarea financiară este reglementată de Partea a treia a convenției, Titlul III Capitolul 2. Articolul 231 face trimitere la protocolul financiar anexat convenției în ceea ce privește valoarea totală a asistenței financiare. Această valoare a fost fixată la 12 000 milioane ECU. Reprezentanții guvernelor statelor membre ale Comunității Economice Europene, reuniți în cadrul Consiliului, au adoptat la 16 iulie 1990 un acord intern, 91/401/CEE, privind finanțarea și gestionarea ajutorului comunitar în cadrul celei de-a patra convenții ACP-CEE (JO L 1991, L 229, p. 288). Prin acest acord, statele membre au instituit un al șaptelea Fond European de Dezvoltare (1990, denumit în continuare „FED”).

3. În temeiul articolului 32 din acordul intern, dispozițiile de aplicare ale acestuia trebuie să facă obiectul unui regulament financiar adoptat de Consiliu hotărând cu majoritate calificată, astfel cum este prevăzut la articolul 21 alineatul (4) din acord, pe baza unui proiect al Comisiei și după avizul Băncii Europene de Investiții, în ceea ce privește dispozițiile relevante pentru aceasta, și al Curții de Conturi. Regulamentul financiar menționat, a cărui anulare este cerută de Parlamentul European în cauza de față, a fost adoptat de Consiliu la 29 iulie 1991.

4. Prin acțiunea sa, Parlamentul urmărește recunoașterea faptului că respectivele cheltuieli prevăzute cu titlu de ajutor pentru dezvoltare în cadrul celei de-a patra

convenții ACP-CEE reprezintă cheltuieli ale Comunității și, prin urmare, trebuie să facă obiectul regulamentelor financiare adoptate în temeiul articolului 209 din Tratatul CEE.

5. Printr-un act distinct, Consiliul a solicitat Curții să respingă acțiunea ca inadmisibilă pe motiv că, pe de o parte, nu este vorba de un act al Consiliului în sensul articolului 173 din tratat și că, pe de altă parte, Parlamentul nu dispune de calitatea de a acționa în cauză. Prin ordonanța din 30 septembrie 1992, Curtea a unit această excepție cu fondul cauzei.

Cu privire la admisibilitate

6. Consiliul, precum și guvernul spaniol, contestă admisibilitatea acțiunii din două motive.

7. În primul rând, Consiliul subliniază că regulamentul financiar nu este un act care poate fi atacat în temeiul articolului 173 din tratat. Cu toate că actul respectiv este un act al Consiliului, nu ar fi vorba, de fapt, de un act adoptat în temeiul dispozițiilor din tratat, ci în temeiul unei atribuții conferite Consiliului printr-o dispoziție a unui acord internațional la care toate statele membre sunt părți.

8. Este necesar să se menționeze că, în conformitate cu jurisprudența constantă, acțiunea în anulare trebuie să poată fi exercitată în cazul tuturor măsurilor luate de instituții, indiferent de natură și formă, care urmăresc să producă efecte juridice (a se vedea Hotărârea din 31 martie 1971, Comisia împotriva Consiliului, 22/70, Cul. p. 263, considerentul 42).

9. Rezultă că o acțiune a Parlamentului împotriva unui act al unei instituții care are drept scop să producă efecte juridice este admisibilă indiferent dacă actul a fost adoptat de instituție în temeiul dispozițiilor tratatului.

10. În al doilea rând, Consiliul consideră că Parlamentul nu poate invoca o încălcare a prerogativelor sale, din moment ce o consultare a avut loc, chiar dacă în cadru facultativ.

11. Este necesar să se menționeze mai întâi că, în conformitate cu jurisprudența constantă (a se vedea, în special, Hotărârea din 22 mai 1990, Parlamentul împotriva Consiliului, C-70/88, Cul. p. I-2041, considerentul 21), tratatele au stabilit un sistem de repartizare a competențelor între diferitele instituții ale Comunității, care atribuie fiecăreia propria misiune în cadrul structurii instituționale a Comunității și în realizarea sarcinilor încredințate acesteia.

12. Curtea trebuie să garanteze acest echilibru instituțional asigurând aplicarea deplină a dispozițiilor din tratate privind repartizarea competențelor. În hotărârea Parlamentul împotriva Consiliului, menționată anterior, la considerentul 27, Curtea a declarat admisibilă acțiunea în anulare a Parlamentului introdusă împotriva unui act al Consiliului sau al Comisiei, cu condiția ca această acțiune să nu aibă drept scop decât garantarea prerogativelor acesteia și să nu fie întemeiată decât pe motive ce se referă la încălcarea acestora.

13. Această condiție este respectată atunci când Parlamentul indică în mod corespunzător obiectul prerogativei sale care trebuie garantată și încălcarea pretinsă a acestei prerogative.

14. În speță, Parlamentul susține că prerogativa sa constă în obligația de a fi consultat la adoptarea regulamentului financiar a cărui temei legal ar fi trebuit să fie articolul 209 din tratat, care prevede consultarea Parlamentului. Prin adoptarea acestui regulament în temeiul articolului 32 din acordul intern, care nu necesită o astfel de consultare, Consiliul a încălcat această prerogativă.

15. Argumentul Consiliului, conform căruia nu au fost încălcate prerogativele Parlamentului pe motiv că acesta a fost consultat în mod efectiv, nu poate fi acceptat.

16. Dreptul de a fi consultat în temeiul unei dispoziții din tratat constituie o prerogativă a Parlamentului. Adoptarea unui act pe un temei legal care nu prevede o astfel de consultare ar putea încălca această prerogativă, chiar dacă a avut loc o consultare facultativă.

17. În fapt, consultarea în mod regulat a Parlamentului, în cazurile prevăzute de tratat, este unul din mijloacele prin care acesta participă în mod efectiv la procesul legislativ comunitar (a se vedea Hotărârile din 29 octombrie 1980, cazurile „Izogluose”, Roquette Frères împotriva Consiliului, 138/79, Cul. p. 3333, considerentul 33 și Maizena împotriva Consiliului, 139/79, Cul. p. 3393, considerentul 34).

18. În plus, o dispoziție specifică ar fi aplicabilă în cazul consultării Parlamentului în temeiul articolului 209 din tratat. Conform articolului 127 din Regulamentul financiar al Consiliului din 21 decembrie 1977 aplicabil bugetului general al Comunităților Europene (JO L 356, p. 1, și JO 1991, C 80, p. 1 – publicarea textului actualizat), orice regulament financiar care modifică acest regulament nu este adoptat de Consiliu decât după recurgerea la procedura de conciliere în cazul în care Parlamentul European solicită acest lucru.

19. În consecință, este necesar să se constate că acțiunea introdusă de Parlament este admisibilă.

Cu privire la fond

20. Partea a treia, titlul III din convenție reglementează cooperarea pentru finanțarea ajutorului pentru dezvoltare. În scopurile definite la acest titlu, un protocol financiar anexat acestuia stabilește, în formularea articolului 231 din convenție, valoarea totală a „asistenței financiare comunitare”.

21. Parlamentul susține că decurge din formularea articolului 231 din convenție, reluat în primul articol al protocolului financiar, faptul că însăși Comunitatea și-a asumat, față de

statele ACP, în cadrul cooperării pentru finanțarea dezvoltării, o obligație de drept internațional distinctă de acelea ale statelor membre.

22. Astfel, resursele financiare care trebuie acordate ar reprezenta cheltuielile Comunității care trebuie înscrise în bugetul comunitar și care trebuie să facă obiectul dispozițiilor din tratat privind punerea în aplicare a acestora, în special a articolului 209.

23. Acest argument trebuie respins.

24. Este important să se facă distincție între, pe de o parte, problema de a afla cine și-a asumat angajamentul față de statele ACP și, pe de altă parte, aceea de a afla dacă executarea angajamentului luat revine Comunității sau statelor membre. Răspunsul la prima întrebare depinde de o interpretare a Convenției și de repartizarea competențelor între Comunitate și statele membre, în domeniul respectiv, în temeiul dreptului comunitar, în timp ce răspunsul la a doua întrebare depinde numai de această repartizare a competențelor.

25. Trebuie examinată, mai întâi, repartizarea competențelor între Comunitate și statele membre în domeniul ajutorului pentru dezvoltare.

26. Competența Comunității în acest domeniu nu este exclusivă. Statele membre au dreptul, în consecință, de a-și asuma angajamente cu state terțe, colectiv sau individual, și chiar împreună cu Comunitatea.

27. Astfel cum a fost observat de către Guvernul Spaniei, această constatare este sprijinită prin noul Titlu XVII din Tratatul CE, introdus prin Tratatul privind Uniunea Europeană, al cărui articol 130X prevede coordonarea politicii Comunității și a statelor membre în materie de cooperare pentru dezvoltare, punerea la un numitor comun a programelor de ajutor și posibilitatea de a întreprinde acțiuni comune.

28. În continuare, este necesar să se interpreteze convenția pentru a stabili părțile care și-au asumat angajamente.

29. Convenția a fost încheiată, în conformitate cu preambulul și cu articolul 1, de către Comunitate și statele membre, pe de o parte, și statele ACP, pe de altă parte. S-a stabilit o cooperare „ACP-CEE” de natură esențial bilaterală. În aceste condiții, în absența derogărilor prevăzute în mod expres de convenție, Comunitatea și statele membre, în calitate de parteneri ai statelor ACP, sunt responsabile solidar față de acestea din urmă, în ceea ce privește îndeplinirea obligațiilor care rezultă din angajamentele asumate, inclusiv a celor referitoare la asistența financiară.

30. Chiar dacă articolul 231 din convenție, precum și articolul 1 din protocolul financiar, utilizează expresia „asistența financiară comunitară”, nu este mai puțin adevărat că numeroase alte dispoziții utilizează noțiunea de „Comunitate” pentru a desemna Comunitatea și statele membre considerate împreună.

31. Astfel, articolul 338 din convenție prevede, fără a face distincție în funcție de obiectul deliberărilor, că hotărârea Consiliului de Miniștri ai Asociației este pronunțată prin acordul comun al Comunității, pe de o parte, și al statelor ACP, pe de altă parte. În plus, articolul 367 din convenție prevede că aceasta poate fi denunțată de Comunitate, fără a face precizări suplimentare.

32. În cele din urmă, articolul 223 din convenție prevede, chiar în domeniul cooperării pentru finanțarea dezvoltării, că, cu excepția cazului în care există dispoziții contrare în convenție, orice decizie care necesită aprobarea uneia dintre părțile contractante este aprobată sau este considerată aprobată în șaizeci de zile de la data notificării efectuate de cealaltă parte.

33. Din aceste considerații rezultă că, în conformitate cu natura esențial bilaterală a cooperării, obligația de a acorda „asistență financiară comunitară” revine Comunității și statelor membre, considerate împreună.

34. În ceea ce privește problema dacă îndeplinirea acestei obligații revine Comunității sau statelor membre, este necesar să se amintească, astfel cum s-a constatat anterior la considerentul 26, că în domeniul ajutorului pentru dezvoltare competența Comunității nu este exclusivă, astfel încât statele membre au dreptul de a-și exercita în mod colectiv competențele în această privință pentru a-și asuma asistența financiară care trebuie acordată statelor ACP.

35. Rezultă că punerea în aplicare a asistenței financiare comunitare prevăzută la articolul 231 din convenție și la articolul 1 din protocolul financiar intră în competența partajată a Comunității și a statelor membre și aparține acestora alegerea sursei și a modalităților de finanțare.

36. Această alegere a fost efectuată prin Acordul intern 91/401 privind finanțarea și gestionarea ajutorului comunitar în cadrul celei de-a patra convenții ACP-CEE, menționat anterior, ale căror dispoziții de aplicare fac obiectul regulamentului financiar contestat, adoptat de Consiliul în temeiul articolului 32 din convenție.

37. Articolul 1 din acordul intern prevede ca statele membre să instituie FED și precizează contribuția fiecărui stat membru la acest fond. Potrivit articolului 10, Comisia are sarcina de a gestiona FED, în timp ce, potrivit articolului 33 alineatul (2), Curtea de Conturi își exercită, de asemenea, atribuțiile în ceea ce privește operațiunile FED, iar alineatul (3) prevede că descărcarea de gestiunea financiară a FED este dată Comisiei de către Parlament la recomandarea Consiliului.

38. Rezultă că, pentru asistența financiară comunitară prevăzută la articolul 231 din convenție și la articolul 1 din protocolul financiar, cheltuielile necesare sunt asumate direct de către statele membre și sunt distribuite printr-un fond, instituit de comun acord, la gestionarea căruia instituțiile comunitare sunt, în temeiul acestui acord, asociate.

39. În consecință, aceste cheltuieli nu constituie cheltuieli ale Comunității care trebuie înscrise în bugetul comunitar și cărora să li se aplice articolul 209 din tratat.

40. De asemenea, Parlamentul a susținut în fața Curții că, din toate aspectele procedurii stabilite pentru gestionarea și alocarea cheltuielilor, reiese caracterul comunitar al acestora. Astfel, de la origine, din caracteristicile externe, din procedura de decizie precum și din conținutul regulamentului financiar ar reieși că acesta are o legătură foarte strânsă cu celelalte acte comunitare.

41. Acest argument nu poate fi acceptat. Nicio dispoziție din tratat nu împiedică statele membre să utilizeze, în afara cadrului acestuia, elemente procedurale inspirate din normele aplicabile cheltuielilor comunitare și să asocieze instituțiile comunitare procedurii astfel stabilite (a se vedea Hotărârea din 30 iunie 1993, Parlamentul împotriva Consiliului și Comisiei, C-181/91 și C-248/91, Cul. p. I-3685).

42. Rezultă din considerentele anterioare că regulamentul financiar nu trebuia să fie adoptat în baza articolului 209 din tratat. În consecință, nicio prerogativă a Parlamentului nu a fost încălcată. În consecință, acțiunea trebuie respinsă ca nefondată.

Cu privire la cheltuielile de judecată

În conformitate cu articolul 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, orice parte care cade în pretenții este obligată la plata cheltuielilor de judecată. Din moment ce Parlamentul a căzut în pretenții, este obligat la plata cheltuielilor de judecată. Regatul Spaniei, în calitate de intervenient, suportă propriile cheltuieli de judecată, în aplicarea articolului 69 alineatul (4) primul paragraf din regulamentul de procedură.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

hotărăște:

- 1) Respinge acțiunea.**
- 2) Parlamentul European este obligat la plata cheltuielilor de judecată. Regatul Spaniei, în calitate de intervenient, suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Due	Mancini	Moitinho de Almeida	Kakouris
Joliet	Schockweiler	Rodríguez Iglesias	
Grévisse	Zuleeg	Kapteyn	Murray

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 2 martie 1994.

Grefier

R. Grass

Președinte

O. Due