

## CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. PHILIPPE LÉGER

présentées le 14 février 1995 \*

1. Par recours introduit le 12 octobre 1993, le Parlement européen (ci-après le « Parlement ») sollicite l'annulation du règlement (Euratom, CEE) n° 2053/93 du Conseil, du 19 juillet 1993, relatif à la fourniture d'une assistance technique aux États indépendants de l'ex-Union soviétique et à la Mongolie dans l'effort d'assainissement et de redressement de leur économie <sup>1</sup>.

2. Cette affaire vous invite à prendre position sur deux questions clés dans les relations entre Parlement et Conseil. L'exigence de consultation effective du Parlement est-elle satisfaite lorsque le Conseil délibère sur une proposition de règlement de la Commission *avant* que le Parlement émette son avis et adopte ce règlement quatre jours après l'avis de ce dernier? Les organes du Conseil peuvent-ils étudier la proposition et en proposer des modifications avant même la saisine du Parlement pour avis?

3. Le règlement n° 2053/93 a été adopté dans les circonstances suivantes.

4. Le programme d'assistance TACIS est institué, pour les années 1991 et 1992, par le règlement (CEE, Euratom) n° 2157/91 du Conseil, du 15 juillet 1991 <sup>2</sup>.

5. La Commission adopte le 25 novembre 1992 une proposition de règlement [COM(92) 475 final] <sup>3</sup> permettant de poursuivre l'effort d'assistance technique aux nouveaux États indépendants sur la base de programmes indicatifs d'une durée de trois ans <sup>4</sup>. Comme le règlement n° 2157/91, cette proposition a pour base juridique les articles 235 du traité CEE et 203 du traité CEEA.

6. Cette proposition est transmise au Conseil le 15 janvier 1993 par les services de la Commission et communiquée pour information au Parlement le même jour.

7. A la suite des travaux d'un groupe de travail du Conseil dit « ex-URSS », un docu-

\* Langue originale: le français.

1 — JO L 187, p. 1.

2 — Règlement relatif à la fourniture d'une assistance technique à l'Union des républiques socialistes soviétiques dans l'effort d'assainissement et de redressement de son économie (JO L 201, p. 2).

3 — JO 1993, C 48, p. 13.

4 — Article 5, paragraphe 1.

ment est transmis au Coreper le 4 mars 1993 <sup>5</sup>. L'examen de la proposition de règlement auquel procède le Conseil, le 5 avril 1993, permet « (de constater) une large convergence de vues » <sup>6</sup>. Il est convenu de réexaminer la proposition lorsque le Parlement aura rendu son avis.

8. Le 5 mars 1993, le Conseil communique la proposition de la Commission au Parlement pour avis. Il est demandé que celui-ci soit rendu lors de la session d'avril <sup>7</sup>.

9. Le 12 mars 1993, le président du Parlement renvoie la proposition aux commissions compétentes pour examen.

10. Le 23 mars 1993, le Conseil confirme sa démarche et sollicite l'application de la procédure d'urgence prévue par l'article 75 du règlement intérieur du Parlement <sup>8</sup>. Cette demande est rejetée le 20 avril 1993 <sup>9</sup>.

11. Un projet de rapport <sup>10</sup> est examiné le 26 avril 1993 par la commission « Relations

économiques extérieures » (ci-après la « commission REX ») qui adopte à l'unanimité un projet de résolution législative le 5 mai 1993.

12. Le 27 mai 1993, le Parlement adopte la quasi-totalité des amendements proposés par la commission REX <sup>11</sup>. Le rapporteur obtient toutefois le report du vote sur le projet de résolution législative, par application de l'article 40, paragraphe 2 <sup>12</sup>, du règlement du Parlement <sup>13</sup>, « ... en considération de la position du Conseil... » <sup>14</sup>.

13. Le 16 juin 1993, le Conseil demande à nouveau l'utilisation de la procédure d'urgence, y compris, le cas échéant, en convoquant une session extraordinaire, afin que l'avis soit rendu en juin.

14. Le 22 juin 1993, le Parlement accède à cette demande.

15. Après un ultime renvoi en commission le 24 juin 1993, la résolution législative clôtur-

5 — Voir les réponses du Conseil aux questions écrites de la Cour.

6 — Ibidem.

7 — Annexe 2 de la requête.

8 — Annexe 3 de la requête.

9 — JO C 150, p. 26.

10 — Établi par le député européen M. Henry Chabert.

11 — JO C 176, p. 178.

12 — Devenu l'article 105, paragraphe 1, suite aux modifications du règlement du Parlement à la suite du traité sur l'Union européenne (JO 1993, C 268, p. 51).

13 — Voir JO, Annexe, n° 3-431, Débats du Parlement européen, Session 1993-1994, p. 344, et JO 1993, C 255, p. 81.

14 — JO C 176, p. 152.

rant la procédure de consultation est adoptée le 14 juillet 1993: la proposition de la Commission est rejetée <sup>15</sup>.

16. Le Conseil arrête définitivement le règlement n° 2053/93 le 19 juillet 1993.

17. Le recours en annulation est fondé sur trois moyens:

— la procédure de consultation du Parlement aurait eu lieu dans des conditions illégales. Elle aurait été fictive et serait intervenue en violation de l'article 5 du traité CEE;

— le Parlement aurait dû être reconsulté;

— le règlement n° 2053/93 serait illégal en ce qu'il prévoirait la possibilité de modifications internes laissées à la discrétion du Conseil, sans intervention du Parlement.

18. Examinons ces trois moyens tour à tour.

### I — Sur l'illégalité de la procédure de consultation

19. On l'a noté, « le Parlement est, parmi les acteurs institutionnels de la procédure de consultation (institutions politiques <sup>16</sup> et États membres), le seul à ne pas être présent lors des réunions du Conseil » <sup>17</sup>.

20. C'est dire l'importance que revêt pour l'équilibre entre institutions le respect des prérogatives du Parlement dans la procédure de consultation, même si celle-ci n'est plus, depuis l'Acte unique européen, le seul moyen dont dispose le Parlement pour faire entendre sa voix dans la procédure législative.

15 — Voir JO, Annexe, n° 3-433, Débats du Parlement européen, Session 1993-1994, p. 191, et JO 1993, C 255, p. 81.

16 — Même si elle ne dispose pas d'un droit propre, la Commission est « invitée » à assister aux sessions du Conseil (article 4, paragraphe 2, du règlement intérieur du Conseil). Ce fut le cas en l'espèce.

17 — Point 16 des observations du Parlement sur le mémoire en intervention du Royaume-Uni dans l'affaire C-65/93, Parlement/Conseil, en cours.

21. Votre jurisprudence en la matière a posé trois principes:

— la consultation est une formalité substantielle;

— la consultation doit être effective;

— la procédure législative est indisponible.

22. Le recours en annulation qui a donné lieu à l'arrêt du 29 octobre 1980, *Roquette Frères/Conseil*<sup>18</sup>, portait sur un règlement arrêté par le Conseil sans qu'ait été respectée la procédure de consultation.

23. D'une formule lapidaire, vous avez jugé que:

« La consultation prévue par l'article 43, paragraphe 2, troisième alinéa, comme par

d'autres dispositions parallèles du traité, est le moyen qui permet au Parlement de participer effectivement au processus législatif de la Communauté. Cette compétence représente un élément essentiel de l'équilibre institutionnel voulu par le traité. Elle est le reflet, bien que limité, au niveau de la Communauté, d'un principe démocratique fondamental, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative. La consultation régulière du Parlement dans les cas prévus par le traité constitue dès lors une formalité substantielle dont le non-respect entraîne la nullité de l'acte concerné »<sup>19</sup>.

24. Vous appliquez cette formule non seulement à des hypothèses où la consultation est inexistante, mais également à des situations où elle est insuffisante<sup>20</sup>.

25. Même s'il est courant que la Commission adresse pour information copie de sa proposition de règlement au Parlement<sup>21</sup>, celui-ci n'est formellement saisi d'une demande d'avis que par le Conseil. L'exigence de consultation n'est pas satisfaite par la seule présentation de cette demande. « ... le respect de cette exigence implique l'expression, par le Parlement, de son opi-

19 — Point 33.

20 — Arrêts du 16 juillet 1992, *Parlement/Conseil* (C-65/90, Rec. p. I-4593), et du 1<sup>er</sup> juin 1994, *Parlement/Conseil* (C-388/92, Rec. p. I-2067).

21 — La Commission s'y est engagée par une communication du 30 mai 1973 citée par Bieber, R.: « Artikel 137 », dans *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Groeben, Thiesing, Ehlermann, 4<sup>e</sup> édition, p. 4132. Ce fut le cas dans l'affaire sous examen.

nion »<sup>22</sup>. Le rejet pur et simple de la proposition par le Parlement est un avis au sens du traité<sup>23</sup>.

26. La consultation doit être *effective*. Elle doit être « ... susceptible d'avoir des conséquences sur le contenu de l'acte adopté »<sup>24</sup>. Le Parlement doit être en mesure d'exercer une influence sur le contenu des actes normatifs adoptés par le Conseil. Il s'ensuit que le Conseil doit attendre l'avis du Parlement avant d'adopter l'acte.

27. Même si l'adoption de l'avis par le Parlement n'est soumise à aucune condition de délai, nous pensons que les pouvoirs de celui-ci ne sont pas sans limites: il résulte, à notre avis, du point 36 de l'arrêt Roquette Frères/Conseil, précité, que le Conseil peut passer outre l'absence d'avis du Parlement s'il démontre qu'il a « ... épuisé toutes les possibilités d'obtenir l'avis préalable du Parlement », sauf à reconnaître à celui-ci un droit de veto<sup>25</sup>.

22 — Point 34 de l'arrêt Roquette Frères/Conseil, précité.

23 — Voir Bieber, R.: « Legislative procedure for the establishment of the single market », *CMLR*, 1988, p. 711, 716.

24 — Point 20 de l'arrêt du 27 septembre 1988, Commission/Conseil (165/87, Rec. p. 5545).

25 — Voir, sur ce point, l'affaire C-65/93, Parlement/Conseil, précité note 17.

28. On le voit, là où elle est exigée, la consultation fait naître des obligations tant à la charge du Conseil qu'à celle du Parlement<sup>26</sup>.

29. Enfin, la procédure législative est *indisponible*. Elle n'est pas laissée à la discrétion des États membres ou des institutions<sup>27</sup>:

« Dans le cadre de l'équilibre des pouvoirs entre les institutions prévu par les traités, la pratique du Parlement européen ne saurait, en effet, enlever aux autres institutions une prérogative qui leur est attribuée par les traités eux-mêmes »<sup>28</sup>.

30. Vous avez jugé, dans l'arrêt du 23 février 1988, Royaume-Uni/Conseil<sup>29</sup>, que:

« ... les règles relatives à la formation de la volonté des institutions communautaires

26 — Voir, en ce sens, les points 28 et 29 des conclusions de l'avocat général M. Jacobs sous l'arrêt du 2 mars 1994, Parlement/Conseil (C-316/91, Rec. p. I-625): « La participation du Parlement aux travaux législatifs ne doit pas être tenue uniquement pour une prérogative mais également pour une responsabilité qui lui est confiée et à laquelle il ne peut renoncer » (point 28).

27 — Voir, sur ce point, le point 48 des conclusions de l'avocat général M. Darmon sous l'arrêt du 1<sup>er</sup> juin 1994, Parlement/Conseil, précité note 20.

28 — Arrêt du 10 juillet 1986, Wybot (149/85, Rec. p. 2391, point 23).

29 — 68/86, Rec. p. 855.

sont établies par le traité et ... ne sont à la disposition ni des États membres ni des institutions elles-mêmes »<sup>30</sup>.

31. Nous décelons dans ces trois principes l'application d'un principe général de *coopération loyale entre institutions*, fondé sur le fait que celles-ci sont unies dans la réalisation d'objectifs communs fixés par le traité<sup>31</sup> et associées dans le processus décisionnel.

32. Ce principe est déjà présent dans l'article 5 du traité CEE qui vise les États membres — mais qui impose également aux institutions communautaires des devoirs réciproques de coopération loyale avec les États membres<sup>32</sup> — et l'article 162 du même texte<sup>33</sup> qui vise les relations entre le Conseil et la Commission.

33. Vous l'avez appliqué aux relations entre le Conseil, la Commission et le Parlement dans le cadre de la procédure budgétaire, fondée essentiellement, selon l'arrêt du 27

septembre 1988, Grèce/Conseil<sup>34</sup>, sur le « dialogue interinstitutionnel »<sup>35</sup>.

34. Même si les pouvoirs du Parlement ne sont pas aussi étendus dans le cadre de la procédure de consultation que dans celui de la procédure budgétaire, ce dialogue y est tout aussi indispensable. Tel est, tout particulièrement, le cas dans le cadre de l'article 235 du traité CEE qui permet au Conseil de légiférer dans des domaines dans lesquels le traité ne lui reconnaît pas de pouvoir d'action. Le champ d'intervention du législateur n'y est pas aussi solidement déterminé que, par exemple, en matière de politique agricole commune qui relève également de la procédure de consultation (article 43, paragraphe 2, du traité CEE).

35. Ce dialogue a-t-il eu lieu en l'espèce?

36. Il n'est pas contesté que le Parlement a été consulté sur la proposition de règlement de la Commission. Seules les conditions de cette consultation sont en cause. Elles soulèvent trois questions que nous examinerons successivement:

30 — Point 38.

31 — Article 4.

32 — Arrêt du 10 février 1983, Luxembourg/Parlement (230/81, Rec. p. 255, point 37), et ordonnance du 13 juillet 1990, Zwartveld e.a. (C-2/88 Imm., Rec. p. I-3365, point 17). Voir également les conclusions de l'avocat général M. Mancini sous l'arrêt du 27 septembre 1988, Grèce/Conseil (204/86, Rec. p. 5323, 5349), et le point 56 des conclusions de l'avocat général M. Jacobs sous l'arrêt du 31 mars 1992, Conseil/Parlement (C-284/90, Rec. p. I-2277).

33 — Article 15 du traité de fusion. On peut penser que, si le Parlement avait eu en 1965 les pouvoirs qu'il a aujourd'hui, la nécessité d'une collaboration entre le Parlement et les autres institutions aurait été évoquée.

34 — Précité note 32, point 16.

35 — Voir également, sur la collaboration entre la Commission et le Conseil dans le cadre de l'article 58 du traité CECA, l'arrêt du 11 mai 1983, Klöckner-Werke/Commission (244/81, Rec. p. 1451).

A — *Le Conseil peut-il délibérer sur la proposition de règlement avant que l'avis du Parlement lui soit parvenu mais après avoir transmis la demande d'avis à ce dernier?*

39. Au fil du temps et de l'accroissement de l'activité législative de la Communauté, la pratique de la procédure législative, lorsqu'elle implique la consultation du Parlement, a beaucoup évolué.

B — *Le Conseil peut-il délibérer sur la proposition de règlement avant même d'avoir transmis la demande d'avis au Parlement?*

40. Déjà le 16 octobre 1973, dans une communication adressée à l'Assemblée, le Conseil s'était engagé à faciliter la procédure de consultation:

C — *Le Conseil a-t-il, dans notre affaire, loyalement coopéré avec le Parlement?*

« Le Conseil a arrêté des mesures d'ordre interne visant à ce que la décision de consulter l'Assemblée sur une proposition de la Commission intervienne dans un délai le plus court possible (en principe une semaine après la réception de la proposition de la Commission)... Par ailleurs, le Conseil a pris des dispositions d'ordre interne visant à ce que la prise en considération des avis de l'Assemblée puisse se faire dans les meilleures conditions »<sup>36</sup>.

— A —

37. Le Conseil peut-il délibérer de la proposition de la Commission avant que le Parlement ait fait connaître son avis? Quels sont les pouvoirs du Conseil lorsqu'il est en attente de l'avis du Parlement?

41. Dès 1986, dans des questions à la présidence, plusieurs parlementaires européens<sup>37</sup> se faisaient l'écho de deux dérives. D'une part, la discussion sur les différentes propositions de la Commission se déroulerait simultanément au sein du Conseil et dans les commissions parlementaires. Il semble qu'une telle pratique ne soit pas exceptionnelle: « In

38. Certes, aux termes de l'article 235 du traité, le Conseil *statue* après consultation du Parlement sur la proposition de la Commission. Peut-il *discuter* du texte avant cette consultation?

36 — *Bulletin du Parlement européen*, n° 34/73, du 19 octobre 1973, p. 4 et 5.

37 — Voir l'annexe 5 de la requête.

practice, work on a Commission proposal begins immediately within Council bodies, without waiting for the Parliament's Opinion, but the final decision cannot be taken until the Opinion has been received and considered by the Council »<sup>38</sup>. Le Parlement serait donc conduit à discuter sur la base de textes de la Commission dépassés. D'autre part, le Conseil adopterait de plus en plus de décisions provisoires, « l'avis du Parlement étant pendant ». Les chiffres cités dans les réponses de la présidence du Parlement aux questions de M. de Vries<sup>39</sup> montrent que cette pratique a incontestablement pris de l'ampleur<sup>40</sup>.

42. Par une résolution du 10 octobre 1990<sup>41</sup>, le Parlement « 1. exige(ait) que le Conseil respecte les procédures prévues par les traités et qu'il renonce à des accords politiques avant d'avoir examiné les avis du Parlement européen ».

43. Le 21 novembre 1990, le Parlement adoptait une résolution sur l'obligation pour le Conseil d'attendre l'avis du Parlement<sup>42</sup>, dans laquelle il constatait que « dans de nombreux cas » le Conseil aurait entamé ses travaux sur une proposition de la Commis-

sion avant que le Parlement ait rendu son avis et qu'il aurait même conclu des accords politiques par anticipation.

44. Cette pratique est-elle compatible avec les droits reconnus au Parlement dans le cadre de la procédure de consultation?

45. Il serait vain de vouloir contraindre le Conseil à attendre l'avis du Parlement sur la proposition de la Commission avant d'entamer toute étude, toute discussion ou toute réflexion sur la proposition d'acte en cause<sup>43</sup>. De notre point de vue, une telle pratique est justifiée pour des *raisons juridiques* et des *raisons de politique législative*.

46. Quant à ces dernières, nous relèverons les quelques points suivants:

— les inévitables délais de la procédure de consultation du Parlement;

38 — Wyatt and Dashwood, *European Community Law*, 1993, p. 37.

39 — Annexe 5 de la requête.

40 — Voir également Jacobs et Corbett: *The European Parliament*, 1990, p. 166: « The most serious difficulty for Parliament, however, arises where Council takes a decision 'in principle' or 'subject to Parliament's opinion' before this opinion has been delivered (11 times in 1986, eight in 1987, 12 in 1988, seven in 1989). »

41 — Résolution sur les relations entre le Parlement européen et le Conseil (JO C 284, p. 58).

42 — JO C 324, p. 125.

43 — Voir, sur ce point, les déclarations du président en exercice du Conseil devant le Parlement européen le 9 octobre 1990 (JO, Annexe, n° 3-394, Débats du Parlement européen, Session 90-91, p. 79).



- l'admission restrictive par celui-ci de la procédure d'urgence de l'article 97 de son règlement (ancien article 75);
- la nécessité de légiférer à bref délai dans tous les domaines où les réglementations sont prévues pour une période limitée dans le temps ou doivent être périodiquement renouvelées;
- le temps nécessaire, dans les domaines où l'unanimité est requise, à la recherche d'un compromis au sein du Conseil;
- un enrichissement du débat au sein des commissions du Parlement devant lesquelles le représentant du Conseil pourra, le cas échéant, être en mesure de faire état de la position de son institution.

47. Une telle pratique est plus fondamentalement justifiée par des *raisons juridiques*.

48. D'une part, aucun texte n'impose au Conseil un devoir d'abstention jusqu'à ce que l'avis du Parlement soit rendu <sup>44</sup>.

<sup>44</sup> — Le phénomène se produit également lors de la phase de première lecture de la procédure de coopération: les organes du Conseil d'un côté, les commissions parlementaires de l'autre, procèdent au même moment à l'examen des propositions législatives.

49. D'autre part, et surtout, la procédure de consultation ne réserve pas au Parlement le droit de donner un avis sur le dernier état du texte élaboré par le Conseil. Par essence, ce texte est flexible et changeant jusqu'à l'adoption du règlement définitif. Si elle interdit au Conseil d'adopter définitivement un acte avant d'avoir reçu l'avis du Parlement, *cette procédure n'exige à aucun moment une rigoureuse adéquation entre le texte sur lequel le Parlement donne son avis et celui qui résulte des travaux du Conseil. Le Parlement donne son avis sur la proposition de la Commission. C'est précisément ce qui distingue la procédure de consultation de la procédure législative de codécision où il y a recherche d'un « accord sur un projet commun »* <sup>45</sup> ou de la procédure de coopération où le Parlement est consulté non seulement sur la proposition de la Commission, mais également sur la « position commune » arrêtée par le Conseil <sup>46</sup>. Enfin, à la différence de la procédure d'avis conforme dans laquelle le Conseil ne peut adopter un acte différent de celui qui a fait l'objet de l'avis, la procédure de consultation l'autorise à s'écarter du texte soumis au Parlement.

50. Afin de sauvegarder l'*effectivité* de la consultation du Parlement, des garanties ont été instituées tant par le traité que par votre jurisprudence et par la pratique parlementaire.

51. Avant l'adoption de l'avis, la Commission tient, en principe, régulièrement

<sup>45</sup> — Article 189 B du traité CE.

<sup>46</sup> — Article 189 C du traité CE.

informée la commission compétente du Parlement des principales orientations résultant des discussions au Conseil, en particulier lorsque celles-ci s'écartent de sa proposition initiale, conformément au code de bonne conduite qu'elle a présenté au Parlement en février 1990 <sup>47</sup>.

52. Si le Parlement approuve sans amendement la proposition de règlement et si les discussions préparatoires au sein du Conseil ne donnent lieu à aucune modification substantielle dans la version définitive du règlement, vous avez jugé, dans l'arrêt du 30 septembre 1982, Tunnel Refineries/Conseil <sup>48</sup>, que celui-ci pouvait être adopté sans consultation du Parlement, une fois rendu l'avis de celui-ci.

53. Le Parlement doit être reconsulté si le Conseil maintient des modifications *substantielles* dans la version du texte définitivement adoptée, conformément à votre jurisprudence constante en matière de consultation <sup>49</sup>. Celle-ci n'a pas lieu à la moindre modification du texte.

54. Si le Conseil procède à des modifications de la proposition dans le cadre des discussions préparatoires, la Commission peut faire

usage de sa prérogative de soumettre une *proposition modifiée* au Conseil qui la transmet au Parlement, ce qui permet à celui-ci de débattre d'un texte actualisé et de peser sur les délibérations du Conseil. En effet, tant que le Conseil n'a pas statué, la Commission peut modifier sa proposition tout au long des procédures conduisant à l'adoption d'un acte communautaire, en vertu de l'article 189 A, paragraphe 2, du traité CE <sup>50</sup>, mais ni le Conseil ni le Parlement ne peuvent l'y contraindre. Cette possibilité a été vue par MM. Wyatt et Dashwood: « ... the Commission may alter its proposal in order to facilitate decision-making within the Council » <sup>51</sup>.

55. Dans cette hypothèse, le Parlement ne doit donc pas, à proprement parler, être « reconsulté » (il n'a pas encore émis son avis), mais être consulté sur une proposition modifiée. C'est exactement ce que suggérerait le Parlement dans sa résolution du 21 novembre 1990 <sup>52</sup> sur l'obligation d'attendre l'avis du Parlement dans la procédure de coopération:

« (Le Parlement) souligne ... que la pratique suivie pour permettre la mise en place sans retard du marché intérieur au 1<sup>er</sup> janvier 1993

47 — Voir JO, Annexe, n° 3-386, *Débats du Parlement européen*, Session 1990-1991, p. 32; *Bulletin CE* 1/2-1990, point 1.6.6, et *Bulletin CE* 4-1990, point 1.6.1.

48 — 114/81, p. 3189.

49 — Voir, par exemple, l'arrêt du 16 juillet 1992, Parlement/Conseil, précité note 20.

50 — Qui a remplacé l'article 149, paragraphe 3, du traité CEE, abrogé par le traité sur l'Union européenne. La Commission peut aussi retirer sa proposition de règlement. Voir le point 6 de la résolution sur la proposition de règlement du Conseil sur la cessation de fonctions de fonctionnaires du 10 octobre 1985 (JO C 288, p. 103).

51 — Op. cit., p. 47.

52 — Précitée note 42, p. 127.

exige souvent l'examen presque simultané de propositions législatives par le Parlement européen et par le Conseil, et demande par conséquent à la Commission, afin de permettre au Parlement européen de s'exprimer sur une proposition législative non dépassée, d'utiliser la possibilité que lui donne l'article 149, paragraphe 3, du traité et de présenter formellement une proposition modifiée, avant la première lecture du Parlement européen, pour tenir compte de l'évolution des travaux du Conseil au cas où ce dernier amène la Commission à modifier substantiellement la proposition initiale. »

56. C'est en ce sens que le Parlement, dans sa séance du 15 septembre 1993<sup>53</sup>, a adopté un nouvel article 56 de son règlement qui dispose:

« *Modification d'une proposition de la Commission*

1) Si la commission compétente, pendant qu'elle examine une proposition de la Commission, apprend que le Conseil entend la modifier de façon substantielle, elle demande formellement à la Commission si celle-ci a l'intention de modifier sa proposition.

2) Si la Commission déclare qu'elle entend modifier sa proposition, la commission compétente en suspend l'examen jusqu'à ce qu'elle ait été informée par la Commission de la nouvelle proposition ou des modifications.

3) Pendant l'examen d'une proposition de la Commission au sein de la commission compétente, la Commission peut également de sa propre initiative présenter directement en commission des amendements à sa proposition.

4) Si, interrogée conformément au paragraphe 1, la Commission déclare ne pas entendre modifier sa proposition, la commission compétente poursuit l'examen de celle-ci. La déclaration de la Commission est annexée au rapport et est considérée par le Parlement comme liant la Commission, même à l'issue de la première lecture.

5) Si, consécutivement à une déclaration de la Commission au titre du paragraphe 4, le Conseil, nonobstant la position de la Commission, prend une décision qui modifie de façon substantielle la proposition initiale de la Commission, le Prési-

53 — JO C 268, p. 66 (article 36 G).

dent du Parlement rappelle au Conseil son obligation de consulter à nouveau le Parlement. »

apportées par celui-ci à la proposition, revient, à notre avis, à dénaturer la procédure de consultation et à en faire un type de procédure de coopération.

57. Remarquons qu'à travers ce texte du règlement du Parlement, celui-ci admet implicitement que le Conseil puisse, avant d'avoir reçu l'avis du Parlement, débattre d'une proposition de la Commission.

61. Répétons-le, *c'est sur la proposition de la Commission* que l'avis doit être émis, sachant que le Parlement sera informé de toute modification substantielle de celle-ci dont le Conseil prendrait l'initiative soit par une nouvelle proposition de la Commission, soit par le biais d'une reconsultation.

58. La procédure que prévoit cet article est, à notre avis, de nature à sauvegarder les prérogatives du Parlement. Grâce à la présentation par la Commission d'une proposition modifiée, il sera consulté sur un texte tenant compte d'éventuelles modifications résultant des négociations au sein du Conseil et pourra peser efficacement sur les délibérations de celui-ci.

62. En contrepartie, la position du Conseil ne peut être définitive et est nécessairement amendable tant que l'avis du Parlement n'a pas été émis<sup>54</sup>.

59. Le Parlement n'est pas pour autant dépendant de la Commission. Une éventuelle inaction de celle-ci — qui ne jugerait pas bon de présenter une proposition modifiée — n'empêche pas qu'il doit être reconsulté en cas de modification substantielle.

63. Par ce « dialogue interinstitutionnel » que vous évoquiez dans l'arrêt Grèce/Commission, précité, nous pensons qu'est ainsi respecté le principe constitutionnel de coopération loyale entre institutions.

60. Mais reconnaître au Parlement, au nom de l'effectivité de la consultation, le droit d'être consulté sur le dernier état du texte tel qu'il résulte des travaux du Conseil, quelle que soit l'importance des modifications

64. En conclusion, sur ce premier point, nous considérons que le Conseil et le Parlement peuvent procéder *simultanément* à l'examen de la proposition, étant précisé que,

54 — Voir, en ce sens, la réponse du Conseil du 1<sup>er</sup> avril 1985 à la question écrite n° 1907/84 de M. de Vries (JO C 118, p. 12).

si les discussions préparatoires et les accords politiques au sein du Conseil ont abouti à des *modifications substantielles* dans le règlement définitivement adopté, une reconsultation s'impose.

65. On le voit, la réponse au premier moyen dépend du point de savoir s'il y a eu modification substantielle. Ce moyen rejoint donc le deuxième concernant la reconsultation, sur une question qui leur est commune: y a-t-il eu, par le Conseil, modification substantielle de la proposition initiale de la Commission?

66. Qu'en est-il lorsque le Conseil délibère sur la proposition de la Commission et la modifie avant même de saisir le Parlement? Peut-il communiquer au Parlement une demande de consultation portant sur un texte qui n'est pas le dernier état de ses propres délibérations?

67. Le principe constitutionnel de coopération loyale entre institutions commande que le texte de la proposition soumis pour avis au Parlement et celui examiné par le Conseil soient identiques.

68. Qu'en est-il, au regard de ce principe, lorsque le Conseil et le Parlement ont reçu un texte identique et qu'à la date à laquelle le Parlement reçoit du Conseil la proposition initiale de la Commission, ce texte a déjà été modifié au sein du Conseil?

69. Nous ferons ici trois observations.

70. En premier lieu, une telle question ne se poserait pas si le Conseil envoyait la demande d'avis au Parlement dès réception de la proposition de la Commission ou avant d'entamer son examen<sup>55</sup>.

71. En second lieu, l'avis du Parlement portant, comme nous l'avons vu, sur la proposition de la Commission et non sur le dernier état du texte en cours de délibération au sein du Conseil, les règles de procédure législative communautaires ne s'opposent pas à ce que celui-ci puisse commencer à discuter de la proposition avant même l'envoi de la demande d'avis à *condition qu'il se réserve toujours la possibilité de modifier, à la lumière de l'avis du Parlement, l'orientation provisoire qu'il a dégagée*. Il ne peut donc, à ce stade, adopter un texte définitif.

55 — Il s'était engagé, dans la communication du 16 octobre 1973, précitée, à respecter un délai d'une semaine. On pourrait s'interroger sur la valeur juridique et le caractère contraignant de cet engagement si les termes n'en étaient pas si vagues. Sur cette question, voir Jaqué, J.-P.: « La pratique des institutions communautaires et le développement de la structure institutionnelle communautaire », dans *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts — The dynamics of EC-law*, Bieber R. et Ress G., éditeurs, 1987.

72. En l'espèce,

— avant la transmission de la demande d'avis au Parlement le 5 mars 1993, la proposition n'a encore été examinée ni par le *Coreper* (qui l'examinera pour la première fois le 24 mars 1993) ni par le Conseil (qui procédera à un premier examen le 5 avril 1993). A la date du 5 mars 1993, il existe un document de travail établi par le groupe « ex-URSS » appelé rapport *intérimaire* et le texte du règlement « tel qu'il se présente en l'état actuel des travaux du groupe »;

— le texte élaboré par le groupe « ex-URSS » le 4 mars 1993, soit la veille de la saisine du Parlement, n'est pas un texte définitif: la question de l'application du règlement TACIS à la Mongolie n'est pas réglée<sup>56</sup>. La liste des domaines prioritaires d'assistance technique de l'annexe II n'est pas définitivement arrêtée et fait l'objet de plusieurs réserves. Le comité proposé est un comité de gestion et quatre États membres manifestent le souhait de voir retenir une procédure de type III<sup>57</sup>. Le règlement définitif reprendra cette formule.

73. Il nous paraît, par conséquent, très exagéré de soutenir que le 5 mars 1993 la propo-

sition « ... n'était plus d'actualité... »<sup>58</sup> ou « ... qu'avant même que le Parlement soit saisi, l'état des discussions au sein du Conseil avait rendu ce texte obsolète »<sup>59</sup>.

74. En troisième lieu, les modifications de la proposition envisagées au sein du Conseil antérieurement à l'envoi de la demande d'avis n'affectent pas la régularité de la procédure dans la mesure où elles devront, tout comme les modifications introduites postérieurement à cet envoi, donner lieu à reconsultation si elles sont substantielles et si elles sont reprises dans le règlement définitif.

75. Le pouvoir qu'a le Conseil de délibérer de la proposition avant même que le Parlement ne l'examine a pour limite *l'abus de droit* qui consisterait à laisser ce dernier dans l'ignorance complète de l'évolution du texte au sein du Conseil. C'est ce point qu'il nous faut désormais vérifier.

— C —

76. Nous soutenons qu'il y a eu coopération loyale entre institutions permettant au Parle-

56 — Voir le point 6 du rapport intérimaire.

57 — Note 19 du texte du règlement (état du 4 mars 1993).

58 — Point 15 de la requête.

59 — Point 4 du mémoire en réplique.

ment de connaître la position du Conseil sur les principaux points de désaccord. En effet:

question de la comitologie<sup>62</sup>. C'est d'ailleurs la position du Conseil sur cette question<sup>63</sup> qui a conduit le Parlement à émettre un avis de rejet<sup>64</sup>;

— il apparaît que le Conseil n'a jamais eu de velléités de se passer de l'avis du Parlement européen<sup>60</sup>;

— le Conseil a été représenté aux débats devant le Parlement des 26 et 27 mai 1993.

— la commission REX connaissait l'intention du Conseil d'ajouter une annexe II énumérant les secteurs prioritaires pour l'action d'assistance et l'a même reprise à son compte avec l'amendement n° 20 qu'elle a proposée. Elle savait également que le Conseil envisageait d'instituer un comité de réglementation<sup>61</sup>;

77. Nous ferons une ultime remarque. Il n'est pas certain que le Parlement ait fait tout ce qui était en son pouvoir pour peser sur la décision du Conseil:

— le Parlement a été informé par le représentant de la Commission assistant aux débats de la modification que le Conseil envisageait d'apporter au texte sur la

— le Conseil aurait nécessairement à nouveau débattu sur le texte si des amendements lui avaient été soumis. La Commission aurait également pu reprendre à son compte d'éventuels amendements en

60 — Voir le document du Coreper du 1<sup>er</sup> avril 1993 versé aux débats: « *Dans l'attente de l'avis du Parlement européen*, le Coreper a procédé à l'examen de la proposition de la Commission, dont les résultats figurent en annexe. Le Coreper suggère au Conseil de confirmer ces résultats, étant entendu que celui-ci sera appelé à se prononcer définitivement une fois rendu l'avis du Parlement européen », souligné par nous.

61 — Voir le point 5 de l'exposé des motifs du rapport Chabert, annexé au mémoire en défense du Conseil. Voir également la déclaration du rapporteur lors des débats du 24 juin 1993 (JO, Annexe, n° 3-432, *Débats du Parlement européen*, Session 1993-1994, p. 323).

62 — Sir Leon Brittan déclarait lors des débats du 26 mai 1993: « Enfin, j'aborde la question de la comitologie. Je tiens à être parfaitement clair: pour ce qui est de la Commission, nous avons initialement suggéré la mise en place d'un comité de gestion. Quant au Conseil, il a préconisé avec insistance l'introduction d'un comité de réglementation » (JO, Annexe, n° 3-431, *Débats du Parlement européen*, Session 1993-1994, p. 175).

63 — Qui était le seul point d'achoppement véritable: voir la déclaration du 26 mai 1993 du rapporteur Chabert (JO 1993, Annexe, n° 3-431, *Débats du Parlement européen*, Session 1993-1994, p. 177).

64 — Voir la déclaration du rapporteur Chabert lors des débats du 14 juillet 1993 (JO, Annexe, n° 3-433, p. 190 et 191).

présentant une proposition modifiée<sup>65</sup>. Le Conseil n'aurait pu s'en écarter qu'à l'unanimité<sup>66</sup>. Le Parlement a préféré émettre un avis de rejet pur et simple de la proposition de la Commission;

et qu'il n'a pas été porté atteinte à ses prérogatives, sous réserve que les modifications décidées par le Conseil n'aient pas été substantielles, auquel cas la reconsultation s'imposait. C'est précisément l'objet du second grief.

— le Parlement aurait également pu, *en rendant son avis*, ouvrir la procédure de concertation prévue par la déclaration commune du 4 mars 1975<sup>67</sup>, ce que le projet de résolution législative établi par la commission REX avait d'ailleurs préconisé à son point 4. On sait qu'ici le principal point de friction entre le Conseil et le Parlement portait sur la comitologie. Or, dans une résolution du 23 octobre 1986, le Parlement européen avait précisément émis le vœu de pouvoir « ... exiger de la part du Conseil une concertation lorsque ce dernier entend prévoir dans un acte juridique une procédure de recours à un comité »<sup>68</sup>.

## II — Sur l'obligation de reconsultation

79. L'obligation de reconsulter le Parlement n'est pas prévue par le traité. Vous jugez toutefois que:

78. Nous estimons, par conséquent, que la consultation du Parlement n'a pas été fictive

« ... l'exigence de consulter le Parlement européen au cours de la procédure législative, dans les cas prévus par le traité, implique l'exigence d'une nouvelle consultation à chaque fois que le texte finalement adopté, considéré dans son ensemble, s'écarte dans sa substance même de celui sur lequel le Parlement a déjà été consulté, à l'exception des cas où les amendements correspondent, pour l'essentiel, au souhait exprimé par le Parlement lui-même »<sup>69</sup>.

65 — Le représentant de la Commission avait d'ailleurs annoncé, au cours des débats parlementaires, qu'il était prêt à reprendre la plupart des amendements du Parlement (JO 1993, Annexe, n° 3-431, *Débats du Parlement européen*, Session 1993-1994, p. 175). Sur le rôle capital d'« avocat du Parlement » que peut jouer la Commission dans la procédure de consultation, voir Raworth, P.: « A Timid Step Forwards: Maastricht and the Democratization of the European Community », *ELR*, 1994, p. 16, 20.

66 — Article 189 A, paragraphe 1, du traité.

67 — Déclaration commune de l'Assemblée, du Conseil et de la Commission (JO C 89, p. 1). Voir également l'article 63 du règlement du Parlement.

68 — Résolution clôturant la procédure de consultation du Parlement européen sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil relative à un règlement fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (JO C 297, p. 94, point 4).

69 — Point 16 de l'arrêt du 16 juillet 1992, Parlement/Conseil, précité note 20. Voir également les arrêts du 15 juillet 1970, ACF Chemiefarma/Commission (41/69, Rec. p. 661, attendu 178), et du 4 février 1982, Buyl e.a./Commission (817/79, Rec. p. 245, points 16 et 23).



80. Selon le Parlement, la proposition de la Commission aurait fait l'objet de quatre modifications substantielles:

- quant aux bénéficiaires de l'assistance TACIS (article 2);
- quant au champ d'application ratione materiae du règlement avec l'ajout d'une annexe II;
- en ajoutant une condition nouvelle de réciprocité (article 7, paragraphe 4);
- quant à la comitologie (article 7). Le Conseil a écarté le comité de gestion au profit d'un comité de réglementation.

disposition a seulement permis de maintenir dans le programme TACIS la Mongolie qui bénéficiait déjà de programmes d'assistance<sup>71</sup>. La Mongolie compte parmi les bénéficiaires du programme TACIS tant dans la proposition de règlement que dans le règlement lui-même. L'ajout du nouvel article 2 dans ce dernier texte a seulement permis d'éviter un cumul d'aides. Dans son avis du 20 avril 1993, la commission des budgets « ... considère important que la Mongolie figure parmi les bénéficiaires, compte tenu de sa situation et de ses besoins d'aide comparables à ceux de plusieurs États indépendants ainsi que de la volonté de cet État de mettre en place un système politique démocratique »<sup>72</sup>. Au point 4 de son exposé des motifs, le rapport de la commission REX suggère très directement que la Mongolie ne puisse pas cumuler l'aide aux pays en voie de développement d'Asie prévue par le règlement n° 443/92 et celle du programme TACIS<sup>73</sup>.

82. Le nouvel article 2 modifie les *modalités* de l'assistance apportée à la Mongolie. Il n'affecte pas la substance du règlement.

81. Le premier point est une disposition technique destinée à éviter que la Mongolie relève simultanément de l'aide financière et technique prévue par le règlement (CEE) n° 443/92<sup>70</sup> et de l'assistance TACIS. Cette

83. Sur le deuxième point, l'adjonction de l'annexe II n'impliquait pas une nouvelle consultation du Parlement. L'annexe II énumère « en particulier », « à titre indica-

70 — Règlement du Conseil du 25 février 1992 relatif à l'aide financière et technique et à la coopération économique avec les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie (JO L 52, p. 1).

71 — Voir le mémoire en défense du Conseil, point 21.

72 — Annexe du mémoire en défense du Conseil. Voir la lettre du président de la commission des budgets au président de la commission REX en date du 20 avril 1993 et sa proposition d'amendement n° 7.

73 — Ibidem.

tif »<sup>74</sup>, les domaines prioritaires sur lesquels porte l'assistance technique. Cette énumération est exemplative et non exhaustive. Elle se substitue à l'article 3, paragraphe 3, de la proposition de la Commission qui disposait:

« L'assistance technique porte prioritairement sur les domaines du développement des ressources humaines, du soutien des entreprises, y compris les services financiers, de la production, de la distribution et de la commercialisation des denrées alimentaires, de l'énergie et des transports. »

84. Cette disposition, qui n'a pas davantage de caractère exhaustif, n'exclut aucun des domaines visés à l'annexe II.

85. De plus, cette annexe est quasiment identique à l'amendement n° 24 créant une annexe I bis, adopté par le Parlement le 27 mai 1993<sup>75</sup>.

86. La substitution de l'article 3, paragraphe 3, de la proposition par l'article 4,

paragraphe 3, et l'annexe II du règlement s'analyse comme une modification du *mode de définition* du champ d'application ratione materiae du règlement. Même si l'annexe II cite à titre exemplatif davantage de domaines, elle ne modifie pas *substantiellement* l'étendue de ce champ d'application. Il s'agit là d'un « changement de méthode plutôt que de fond », au sens du point 23 de l'arrêt *Buyl e.a./Commission*, précité.

87. Sur le troisième point, on relèvera que l'introduction d'une condition de réciprocité n'a fait que consacrer une pratique constante en la matière et qu'elle ne bouleverse ni les principes ni l'économie du programme TACIS.

88. Arrêtons-nous sur la question — beaucoup plus délicate — de la comitologie. L'article 7 de la proposition de la Commission prévoyait un comité de gestion du type II.b<sup>76</sup>: la Commission arrête des mesures qui sont immédiatement applicables. Si celles-ci ne sont pas conformes à l'avis du comité, la Commission en diffère l'application pendant six semaines, délai dans lequel le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut prendre une décision différente qui se substituera à celle de la Commission.

74 — Article 4, paragraphe 3, du règlement n° 2053/93.  
75 — JO C 176, p. 184.

76 — Variante II.b de la décision 87/373/CEE « comitologie » du Conseil, du 13 juillet 1987, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (JO L 197, p. 33).

89. L'article 8 du règlement n° 2053/93 prévoit un comité de réglementation de type III.a: en cas d'absence d'avis ou d'avis négatif du comité, la Commission est obligée de transformer son projet en mesure de proposition au Conseil. Si celui-ci ne prend pas de décision, la Commission est à nouveau compétente et transforme sa proposition en décision.

90. Il y a, à notre avis, une différence substantielle entre le comité de caractère consultatif de la procédure I et les comités prévus par les procédures II et III, le premier excluant tout pouvoir de décision du Conseil.

91. Il y a également une différence substantielle entre les comités de type II.a, II.b et III.a, d'une part, et de type III.b, d'autre part. En effet, seule cette dernière procédure peut conduire à une impasse, le Conseil pouvant bloquer toute décision à la majorité simple.

92. En revanche, les procédures de type II.a, II.b et III.a ne diffèrent entre elles que sur des points mineurs, tels les délais, et sur le fait que, dans le dernier cas, la décision du Conseil est prise sur proposition de la Commission, ce qui renforce la position de celle-ci puisque le Conseil ne pourra s'écarter de cette proposition qu'en statuant à

l'unanimité<sup>77</sup>. *Elles ont pour point commun qu'en l'absence de décision du Conseil, la compétence exécutive retourne vers la Commission qui statue.*

93. Nous en concluons qu'il n'y a pas entre le comité de gestion de type II.b et le comité de réglementation de type III.a des différences telles qu'on puisse parler de modifications substantielles du règlement touchant « ... le coeur même du dispositif mis en place... »<sup>78</sup>.

94. Nous estimons, par conséquent, qu'il n'y a pas eu de modification substantielle de la proposition de la Commission dans le règlement définitivement adopté.

95. La reconsultation du Parlement ne s'imposait pas pour un deuxième motif. Il est, en effet, capital de noter ici que le projet du Conseil d'instituer un comité de type III était connu du Parlement<sup>79</sup> et que la

77 — Voir, sur ce point, Blumann, C.: *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, A. Barav et C. Philip, éditeurs, Comitologie, p. 197.

78 — Arrêt du 16 juillet 1992, Parlement/Conseil, précité note 20, point 19.

79 — Voir JO 1993, Annexe, n° 3-433, p. 191, et ci-dessus, point 72.

question de la comitologie a été véritablement *au centre* des débats devant le Parlement <sup>80</sup>, plusieurs parlementaires imputant à l'existence d'un comité de gestion dans le programme TACIS 1991-1992 les retards dans la mise à disposition des financements et dans la prise de décision <sup>81</sup>. Elle a constitué le point d'achoppement entre le Conseil et le Parlement qui devait finalement conduire au rejet par celui-ci de la proposition.

### III — Sur l'illégalité intrinsèque du règlement n° 2053/93

99. Pour le Parlement, « ... il est tout simplement illégal qu'un texte adopté sur consultation obligatoire du Parlement prévoie qu'il puisse être modifié en cours d'application, sans que cette formalité ne soit respectée à nouveau » <sup>83</sup>.

96. Le représentant du Conseil lors des débats a été interpellé sur cette question <sup>82</sup>.

100. Aux termes de l'article 7, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement attaqué:

97. Mais à l'issue des débats, le Parlement qui n'ignorait pas les intentions du Conseil a fait le choix de rejeter globalement la proposition de règlement. L'adoption de l'amendement prévoyant un comité de consultation proposé par la commission REX est donc restée sans suite.

« Les marchés de services sont passés, en règle générale, par voie d'appel d'offres restreint et de gré à gré pour les interventions d'un coût maximal de 300 000 écus. Ce montant peut être révisé par le Conseil sur proposition de la Commission, compte tenu de l'expérience acquise dans des cas similaires. »

98. Les deux premiers moyens doivent donc être rejetés.

101. Le Parlement soutient que le respect de ses prérogatives impose qu'il soit consulté avant l'adoption d'une telle révision, s'agissant d'un règlement fondé sur l'article 235 du traité.

80 — Voir les projets d'amendement n° 18 du rapport de la commission REX et n° 7 de l'avis de la commission pour le contrôle budgétaire ainsi que les points 4 et 5 de l'exposé des motifs du rapport de la commission REX.

81 — Voir l'intervention de M. Nielsen, parlementaire: « Le Comité de gestion fait preuve de beaucoup trop de bureaucratie et manque totalement de transparence. Créons un comité consultatif susceptible d'accélérer et d'améliorer tant le processus décisionnel que la réalisation pratique des projets » (JO 1993, Annexe, n° 3-431, *Débats du Parlement européen*, Session 1993-1994, p. 186). Voir également l'intervention du rapporteur Chabert au cours des débats (JO 1993, Annexe, n° 3-431, *Débats du Parlement européen*, Session 1993-1994, p. 169).

82 — *Ibidem*, p. 177.

83 — Point 36 de la requête.

102. La Communauté connaît une certaine hiérarchie des normes. Aux règlements de base adoptés directement en application des procédures prévues par les traités, il faut opposer les règlements d'application ou d'exécution adoptés soit par la Commission sur habilitation du Conseil en vertu de l'article 155, troisième tiret, du traité CEE, soit par le Conseil lui-même en vertu de l'article 145, troisième tiret, du même texte. La procédure d'adoption de ces règlements est prévue par le règlement de base.

103. Ces deux catégories d'actes sont hiérarchisées dans la mesure où le règlement d'exécution ne peut ni modifier ni méconnaître les principes posés par le règlement de base. Le premier ne doit pas dépasser le cadre de l'exécution des principes du second<sup>84</sup>. « Le pouvoir délégué n'est ... qu'un pouvoir d'exécution et non un pouvoir d'application primaire d'une disposition du traité »<sup>85</sup>.

104. Vous avez consacré ce pouvoir de délégation du Conseil par une jurisprudence abondante rendue en matière de politique agricole commune:

« ... tant le système législatif du traité, reflété notamment par l'article 155, dernier tiret,

que la pratique constante des institutions communautaires établissent, conformément aux conceptions juridiques reçues dans tous les États membres, une distinction entre les mesures qui trouvent directement leur base dans le traité même et le droit dérivé destiné à assurer leur exécution;

... on ne saurait donc exiger que tous les détails des règlements concernant la politique agricole commune soient établis par le Conseil selon la procédure de l'article 43;

... il est satisfait à cette disposition dès lors que les éléments essentiels de la matière à régler ont été arrêtés conformément à la procédure qu'elle prévoit;

... par contre, les dispositions d'exécution des règlements de base peuvent être arrêtées suivant une procédure différente de celle de l'article 43, soit par le Conseil lui-même, soit par la Commission en vertu d'une habilitation conforme à l'article 155 »<sup>86</sup>.

84 — Voir l'arrêt du 27 septembre 1979, *Eridania* (230/78, Rec. p. 2749, points 9 et suiv.).

85 — Rapport Jozeau-Marigné sur les problèmes juridiques de la consultation du Parlement européen, 8 août 1967, document 110, point 24.

86 — Arrêt du 17 décembre 1970, *Scheer* (30/70, Rec. p. 1197, attendu 15). Voir également les arrêts du 17 décembre 1970, *Köster, Berodt & Co.* (25/70, Rec. p. 1161); du 16 juin 1987, *Romkes* (46/86, Rec. p. 2671); du 20 septembre 1988, *Espagne/Conseil* (203/86, Rec. p. 4563), et du 27 octobre 1992, *Allemagne/Commission* (C-240/90, Rec. p. I-5383).

105. Vous considérez, à propos de cet article, que l'économie du traité dans laquelle il doit être replacé ainsi que les exigences de la pratique commandent une interprétation large de la notion d'exécution <sup>87</sup>.

106. La délégation en faveur de la Commission du pouvoir d'adoption des règlements d'exécution est également habituelle en matière de marchés publics <sup>88</sup>.

107. L'Acte unique européen, en modifiant l'article 145 du traité, a limité le pouvoir reconnu au Conseil de s'attribuer à lui-même la compétence d'exécution:

« ... le Conseil ne peut se réserver d'exercer directement des compétences d'exécution que dans des cas spécifiques, décision qu'il doit motiver de façon circonstanciée » <sup>89</sup>.

108. Absent des comités qui interviennent aux côtés de la Commission <sup>90</sup>, le Parlement l'est également de certaines procédures par lesquelles le Conseil se réserve le pouvoir d'exécution, telle celle prévue par l'article 7 du règlement n° 2053/93. Ce système n'est pas sans logique. S'il est normal que le Parlement soit « ... consulté chaque fois qu'il s'agit de définir une option politique, il est tout aussi évident que ce n'est pas son rôle d'intervenir lorsqu'il s'agit de prendre un simple acte de gestion » <sup>91</sup>. Le caractère accessoire ou secondaire des modalités d'exécution justifie qu'elles soient décidées avec moins de solennité. Cette possibilité de délégation est donc un enjeu de pouvoir entre le Parlement et les autres institutions qui peuvent trouver ici un moyen d'exclure le Parlement du processus législatif <sup>92</sup>. Ainsi, dès 1967 <sup>93</sup>, le Parlement demandait à être consulté sur l'ensemble des textes consécutifs à des règlements de base qui ont pour conséquence une influence notable sur les effets politiques, économiques ou juridiques de ces règlements. Dans une résolution relative aux procédures communautaires d'exécution du droit communautaire dérivé <sup>94</sup>, le Parlement appelait à une limitation stricte des compétences des comités, « organismes non prévus par le traité ».

109. Toujours est-il que, en vertu de l'article 145 du traité, la délégation à soi-même, par le Conseil, du pouvoir d'exécution, est incontestablement licite même si la procédure d'adoption des règlements d'exécution

87 — Attendu 10 de l'arrêt du 30 octobre 1975, *Rey Soda* (23/75, Rec. p. 1279).

88 — Voir, par exemple, l'article 31 de la directive 90/531/CEE du Conseil, du 17 septembre 1990, relative aux procédures de passage des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications (JO L 297, p. 1), et l'article 30 ter de la directive 89/440/CEE du Conseil, du 18 juillet 1989, modifiant la directive 71/305/CEE portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux (JO L 210, p. 1).

89 — Arrêt du 24 octobre 1989, *Commission/Conseil* (16/88, Rec. p. 3457, point 10).

90 — Voir la décision 87/373, précitée note 76, et Reich, Ch.: « Le Parlement européen et la 'comitologie' », *Revue du marché commun*, n° 336, 1990, p. 319.

91 — Rapport Jozeau-Marigné, précité note 85, p. 5.

92 — Voir le rapport Hänsch, Parlement européen, Documents de séance, 7 juillet 1986, doc. A2-78/86.

93 — Voir la résolution du 17 octobre 1967 (JO 1967, 268, p. 7).

94 — Résolution publiée au JO 1968, C 108, p. 37.

n'obéit pas aux mêmes règles que celle concernant le règlement de base.

règlement antérieur n° 2157/91 qui prévoyait le même mode de révision du seuil de 300 000 écus <sup>95</sup>.

110. Mais, précisément, l'article 7 du règlement attaqué concerne-t-il les modalités d'exécution ou d'application du règlement de base ou touche-t-il aux principes de fond posés par ce texte?

114. Dans les deux cas, la procédure de révision du seuil excluant le Parlement ne figurait pas dans la proposition de la Commission et a été ajoutée par le Conseil.

111. La fixation du seuil à compter duquel les marchés de service ne peuvent plus être passés par voie d'appel d'offres restreint et de gré à gré est-elle une modalité d'exécution ou d'application du règlement n° 2053/93?

115. Le pouvoir délégué au Conseil ne porte que sur les modalités de passation des marchés de services. Certes, le choix de la procédure d'entente directe et d'appel d'offres restreint permet d'accélérer le processus de décision et la réduction du seuil en deçà duquel la Commission peut traiter par entente directe renforce l'efficacité du système. Toutefois, l'article 7, paragraphe 2, deuxième alinéa, ne remet en cause ni les principes ni l'économie du règlement et ne s'écarte pas des « compétences d'exécution » <sup>96</sup>, seules susceptibles de délégation.

112. Nous ferons ici deux observations.

113. L'article 7, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement n° 2053/93 a été repris du

116. Le troisième moyen doit donc être également rejeté.

117. Nous concluons, par conséquent, au rejet de la requête dans son ensemble.

<sup>95</sup> — Article 6, paragraphe 2, deuxième alinéa.

<sup>96</sup> — Article 145 du traité CE.