

Citation suggérée : Ludovica Robustelli, Le conflit sur la décharge opposant le Parlement européen au Conseil : Quelles chances de réussite pour un recours en carence ?, *Blogdroiteeuropéen Working Paper 2/223*, novembre 2023, Accessible à <https://wp.me/p6OBGR-528>

## Le conflit sur la décharge opposant le Parlement européen au Conseil : Quelles chances de réussite pour un recours en carence ?

Ludovica Robustelli, docteure en droit européen de l'Université de Grenoble Alpes

### Sommaire :

- I. Une interprétation divergente de l'article 319 TFUE au fondement de la querelle budgétaire
- II. Un recours en carence susceptible d'être couronné de succès

### *Abstract*

*Since 2011, the European Parliament has refused to grant the budget discharge to the two Councils. The reasons are multiple, but the most important is the lack of collaboration of the two institutions with the European Parliament. Nevertheless, the two Councils dismissive attitude also reveals an understanding of the discharge decision that differs from that of the European Parliament. Indeed, while the latter considers itself entitled to grant a discharging decision to all the institutions, the former considers that such a decision should be adopted only for the Commission's fiscal year. The text of the Treaty on the functioning of the European Union is not very clear on this point. This is conducive to a conflict between the two institutions, which occurs this year yet again since the European Parliament has once more refused to approve the Councils' fiscal year. For a long time, the European Parliament has threatened the Council with initiating a procedure for failing to act. This article aims to analyze the chances of success of such an action and concludes that the European Union Court of Justice response would be anything but predictable.*

## Le conflit sur la décharge opposant le Parlement européen au Conseil : Quelles chances de réussite pour un recours en carence ?

Le système institutionnel de l'Union européenne a des spécificités qui lui sont propres et qui le distinguent des systèmes nationaux notamment sur le pouvoir de contrôle que le Parlement exerce à l'égard de l'exécutif. Sur ce point, la séparation des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif s'estompe sous le cumul des fonctions législative et budgétaire, exercées conjointement par le Parlement européen et le Conseil de l'UE<sup>1</sup>. Les représentants ministériels des États membres ne sont dès lors soumis qu'à un contrôle politique partiel de la part du Parlement, non assorti d'un vrai pouvoir de sanction<sup>2</sup>. A cet égard, il importe de préciser que le Parlement européen n'était qu'une Assemblée aux fonctions exclusivement consultatives au début de l'histoire des communautés européennes<sup>3</sup>. Le renforcement de ses prérogatives, qui s'amorce dans le domaine budgétaire<sup>4</sup>, est le résultat d'une volonté des auteurs des traités et, dans une moindre mesure, des autres institutions, de combler le déficit démocratique de l'Union européenne<sup>5</sup>. L'extension de la méthode communautaire, caractérisée par l'initiative législative de la Commission, la codécision du Conseil et du Parlement et le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne, n'a néanmoins pas eu raison du renforcement des intérêts étatiques<sup>6</sup>. Ces derniers sont représentés par le Conseil européen et le Conseil de l'UE, dont le rôle affaiblit les prérogatives de la Commission, institution « intégrative »<sup>7</sup>, soumise au contrôle du Parlement européen, qui peut la « renverser » par le vote d'une motion de censure<sup>8</sup>. Ce contrôle du Parlement à l'égard de la Commission s'exerce aussi dans le cadre de l'exécution du budget de l'Union européenne<sup>9</sup>, bien qu'il ne soit pas un véritable contrôle-sanction. A cet égard, c'est le Conseil de l'UE qui définit les recettes du budget et la Commission n'est pas, quant à elle, responsable du budget des autres institutions, car elle n'exerce aucun contrôle sur la façon dont

<sup>1</sup> Traité sur l'Union européenne, JO C 326 du 26.10.2012, p. 13–390, art 16, §1.

<sup>2</sup> GUILLOUD-COLLIAT L., « Contours et détours du contrôle du Parlement européen sur le Conseil européen et le Conseil », actes de colloques, Besançon, Bruylant, 2014, p 257 et ss.

<sup>3</sup> BLUMANN C., DUBOIS L., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, LexisNexis, 7<sup>ème</sup> éd., Paris, 2019, p 280, pt 326.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p 300, pt 353.

<sup>5</sup> Sur les évolutions récentes de la notion de déficit démocratique en raison de la procéralisation excessive de l'UE, voir LEVADE A., « Tirer les leçons d'un déficit démocratique chronique », *Revue de l'Union européenne*, n°650, 2021, p 394-396.

<sup>6</sup> Sur la différence entre la méthode communautaire et la méthode intergouvernementale, voir notamment « Note explicative sur la “méthode communautaire” », disponible à l'adresse suivante :

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO\\_02\\_102](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO_02_102).

<sup>7</sup> BLUMANN C., DUBOIS L., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, *Op. cit.*, p 246-247, pt 297.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p 268-269, pt 326.

<sup>9</sup> Ce dernier échoit à la Commission au visa de l'art 317 TFUE.

elles utilisent cet argent<sup>10</sup>. La décharge budgétaire signifie dans ce sens l'approbation de la part du Parlement européen de l'exécution du budget de l'UE et qu'il est l'autorité budgétaire par excellence<sup>11</sup>. Bien que donnée officiellement à la seule Commission<sup>12</sup>, la décharge est de fait donnée à chaque institution à titre individuel en fonction de l'efficacité de sa gestion budgétaire<sup>13</sup>. Dans ce domaine, si le rôle du Conseil européen n'est pas des moindres, car il est associé aux procédures passerelles permettant de changer les règles de décision du Conseil de l'UE relatives à l'adoption du cadre financier pluriannuel<sup>14</sup>, dans la procédure de décharge, c'est le Conseil de l'UE qui donne recommandation au Parlement européen pour l'octroi de la décharge à la Commission<sup>15</sup>. Dès lors, il est réticent à accepter l'octroi d'une décharge à son égard de la part du Parlement européen. La question de savoir si le Conseil de l'UE peut être l'auteur et le destinataire de la décharge ne semble alors pas dépourvue d'intérêt. Par ailleurs, de la réponse à cette question dépend aussi l'efficacité des moyens à la disposition du Parlement pour faire valoir son pouvoir de contrôle budgétaire dans le contentieux devant la Cour de justice de l'UE.

Le conflit interinstitutionnel opposant le Parlement européen au Conseil au sujet de la décharge budgétaire débute ainsi en 2009, date du premier report de la décharge budgétaire du Parlement à l'égard du Conseil<sup>16</sup>. La rétivité du Conseil, confirmée par un refus constant du Parlement à lui accorder la décharge, ressort d'une interprétation divergente de l'article 319 du Traité sur le fonctionnement de l'UE entre les deux institutions (I). Si les chances de réussite d'un recours en annulation paraissent moindres, celles d'un recours en carence semblent bien plus encourageantes pour l'institution dépositaire de la légitimité démocratique (II).

<sup>10</sup> Art 317 TFUE, al. 2 : « chaque institution participe à l'exécution de ses dépenses propres ». [Règlement \(UE, Euratom\) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union](#), modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012, PE/13/2018/REV/1 JO L 193 du 30.7.2018, p. 1–222, art 59.

<sup>11</sup> BLUMANN C., DUBOIS L., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Op. cit., p 300, pt 353.

<sup>12</sup> Art 319 TFUE, § 1.

<sup>13</sup> Règlement (UE, Euratom) 2018/1046, Op. cit., art 262 « Mesures de suivi ».

<sup>14</sup> Art 312 TFUE, § 2, al. 2.

<sup>15</sup> Art 319 TFUE, § 1.

<sup>16</sup> Décision du Parlement européen du 23 avril 2009 concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2007, section II – Conseil ([C6-0417/2008 – 2008/2277\(DEC\)](#)) ; MARTUCCI F., « Le contrôle de l'exécution des dépenses dans le cadre constitutionnel de l'Union européenne, GFP, n° 6, 2019, p 138, disponible à l'adresse suivante : <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2019-6-page-131.htm>.

## I. Une interprétation divergente de l'article 319 TFUE au fondement de la querelle budgétaire

L'article 319 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatif à la procédure de décharge, fait l'objet d'une interprétation téléologique de la part du Parlement européen. Ce dernier s'estime légitime à demander des comptes à l'égard de toutes les institutions, y compris le Conseil, au nom de sa légitimité démocratique (A). Néanmoins, les contre-arguments du Conseil, censés mettre en cause le contrôle de ses dépenses par le Parlement européen, ne sont pas pour autant moins convaincants et reposent tous pour l'essentiel sur le principe de l'équilibre institutionnel (B).

### A. Une institution démocratique réclamant des comptes au Conseil dans l'exécution de son budget

Le traité de Luxembourg du 22 avril 1970<sup>17</sup> a reconnu le premier un pouvoir budgétaire à l'Assemblée parlementaire. Depuis son entrée en vigueur, cette Assemblée a eu le pouvoir de modifier le projet de budget et les dépenses découlant du traité ou des actes arrêtés en vertu de ce dernier<sup>18</sup>, alors qu'auparavant elle ne disposait de ce pouvoir qu'à l'égard de son propre budget<sup>19</sup>.

A partir de 1979, le Parlement européen est élu au suffrage universel direct<sup>20</sup> et il est la seule institution détenant une légitimité démocratique<sup>21</sup>. A cet égard, le traité de Bruxelles de 1975<sup>22</sup>

<sup>17</sup> Traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, JO L n° 2 du 2.1.1971, p. 1-12.

<sup>18</sup> *Ibid.*, art 4, § 4, al. 1 et 2.

<sup>19</sup> Art 203, § 3, al. 3 du Traité de Rome du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique. Voir VIESSANT C., « Le budget de l'Union européenne après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2010, p 524 et ss.

<sup>20</sup> Acte portant élection des représentants de l'assemblée au suffrage universel direct, JO L n° 278 du 8.10.1976, p. 5 à 11.

<sup>21</sup> MARTUCCI F., *Droit de l'Union européenne*, Dalloz, 3<sup>ème</sup> éd., 2021, p 286, pt 333 et ss. ; sur la responsabilité démocratique relative aux questions budgétaires : MORAVCSIK A., « In Defence of the ‘Democratic Deficit’: Reassessing Legitimacy in the European Union », *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 4, 2002, p 603 et 611 à 614, disponible à l'adresse suivante : <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/deficit.pdf>.

<sup>22</sup> Traité du 22 juillet 1975 portant modification de certaines dispositions financières, JO L n° 359 du 31.12.1977.

anticipe ce changement et ouvre la voie à un rôle majeur du Parlement européen en matière budgétaire. En tant que représentant des contribuables européens, le Parlement avait compétence sur les dépenses non obligatoires, qu'il pouvait augmenter dans la limite d'un taux maximal<sup>23</sup>. Le contentieux au sujet de la qualification des dépenses obligatoires et non obligatoires, pierre de touche de la répartition des compétences entre les autorités budgétaires<sup>24</sup>, a été réglé par une déclaration commune<sup>25</sup>, confirmée par un accord interinstitutionnel<sup>26</sup>. Ce dernier disposait que les dépenses obligatoires se référaient aux dépenses nécessaires pour faire face aux obligations internes et externes de la Communauté<sup>27</sup>. Interrogée à ce sujet, la Cour de justice énonce que tout conflit budgétaire doit être résolu par un accord entre le Parlement et le Conseil<sup>28</sup>. L'accord interinstitutionnel de 1999 prévoyait la convocation de trilogues dès lors que la classification d'une dépense soulevait des doutes sérieux<sup>29</sup>.

La distinction entre ces deux catégories de dépenses perd de l'importance avec l'adoption des traités successifs. L'introduction des perspectives budgétaires pluriannuelles<sup>30</sup>, devenues le cadre financier pluriannuel depuis le traité de Lisbonne<sup>31</sup>, entérine la compétence exclusive du Conseil qui adopte ses décisions à l'unanimité<sup>32</sup>, sous réserve de la possibilité pour le Conseil européen d'activer la clause passerelle lui permettant de statuer à la majorité qualifiée<sup>33</sup>. Si le Parlement n'est pas associé à la définition des recettes, son pouvoir au moment de l'élaboration du projet de budget n'est pas à sous-estimer. Il dispose en effet de la possibilité de reprendre les amendements proposés dès lors que le Conseil rejette le projet de budget dans le cadre de la

<sup>23</sup> *Ibid.*, art 78, § 9.

<sup>24</sup> JACQUE J.-P., « Budget », chapitre 2 « Droit budgétaire de la Communauté », *Répertoire de droit européen*, février 2022, pt 90, disponible à l'adresse suivante : <https://www.dalloz.fr>.

<sup>25</sup> [Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, du 30 juin 1982, relative à différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire](#), JO C 194 du 30.6.1982.

<sup>26</sup> [Accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire](#), JO C 172 du 18.6.1999, p. 1-22.

<sup>27</sup> *Ibid.*, pt 30 : « Les institutions estiment que constituent des dépenses obligatoires les dépenses que l'autorité budgétaire est tenue d'inscrire au budget en vertu d'un engagement juridique pris aux termes des traités ou des actes arrêtés en vertu de ceux-ci ».

<sup>28</sup> CJCE, 3 juillet 1986, *Conseil c. Parlement*, aff. 34/86, Rec. 1986, p. 2155.

<sup>29</sup> Accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, *Op. cit.*, pt 31, al. 2 : « À défaut d'accepter la classification proposée dans l'avant-projet de budget, le Parlement européen et le Conseil examineront la classification de la ligne budgétaire concernée, en se fondant sur l'annexe IV qui fait partie intégrante du présent accord. Un accord est recherché dans le cadre de la concertation prévue à l'annexe III. ».

<sup>30</sup> [Accord interinstitutionnel, du 29 juin 1988, sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire](#), JO n° L 185 du 15.07.1988, p. 33.

<sup>31</sup> Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JO C 202 du 7.6.2016, p. 1-388, art 312.

<sup>32</sup> *Ibid.*, art 312, § 2.

<sup>33</sup> *Ibid.*, art 312, § 2, al. 2.

procédure de conciliation<sup>34</sup>. Cette concession doit néanmoins être nuancée, étant donné que les majorités exigées pour les deux institutions ne sont pas les mêmes. En effet, le Conseil délibère à la majorité qualifiée, alors que le Parlement ne décide qu'à la majorité de ses membres, ce qui confère à la première de ces deux institutions un pouvoir de négociation plus important<sup>35</sup>.

Au pouvoir de contrôle en amont que le Parlement exerce au moment de l'élaboration du budget s'ajoute celui qu'il détient en aval lors de l'approbation de l'exercice budgétaire. La procédure de décharge, régie par l'article 319 du Traité sur le fonctionnement de l'UE, suppose-t-elle aussi le concours du Conseil et du Parlement. En effet, elle dispose que le Conseil donne recommandation au Parlement sur l'octroi de la décharge à la Commission pour l'exercice du budget, mais qu'il incombe au Parlement d'accorder la décharge<sup>36</sup>. Sur ce point, l'article 319 TFUE ne mentionne que l'octroi d'une décharge à la Commission<sup>37</sup>. Celle-ci présente le budget, en distinguant ce dernier en plusieurs rubriques, chacune concernant les dépenses de chaque institution<sup>38</sup>. Étant donné que la Commission n'effectue aucun contrôle sur les exercices budgétaires des autres institutions<sup>39</sup>, le Parlement européen octroie une décharge séparée pour chacune d'entre elles, y compris pour le Conseil<sup>40</sup>. Cette interprétation « téléologique » du Parlement<sup>41</sup>, s'appuyant sur sa fonction de représentant des citoyens de l'UE se fonde sur la nature du système des ressources propres. Le budget de l'UE est en effet alimenté avant tout par l'argent des États membres qui versent un pourcentage de leur RNB à l'Union pour qu'elle

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, art 312, § 7, pt d).

<sup>35</sup> *Ibid.*, art 314, § 5.

<sup>36</sup> *Ibid.*, art 319, § 1 : « Le Parlement européen, sur recommandation du Conseil, donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget. À cet effet, il examine, à la suite du Conseil, les comptes, le bilan financier et le rapport d'évaluation visés à l'article 318, le rapport annuel de la Cour des comptes, accompagné des réponses des institutions contrôlées aux observations de la Cour des comptes, la déclaration d'assurance visée à l'article 287, paragraphe 1, second alinéa, ainsi que les rapports spéciaux pertinents de la Cour des comptes. ».

<sup>37</sup> *Ibid.*, art 319, § 2 et 3.

<sup>38</sup> *Ibid.*, art 316, al. 3.

<sup>39</sup> Règlement (UE, Euratom) 2018/1046, *Op. cit.*, art 58 « Exécution budgétaire par les institutions de l'Union autres que le Conseil », §1 : « 1. La Commission reconnaît aux autres institutions de l'Union les pouvoirs nécessaires à l'exécution des sections du budget qui les concernent. ».

<sup>40</sup> Même si au début le Parlement n'octroyait pas de décharge à l'égard du Conseil ; c'est à la suite de l'évolution des dépenses de ce dernier, qui, d'administratives se rapportent de plus en plus à la PESC ou au domaine de la justice et des affaires intérieures, que le Parlement commence à exercer un contrôle budgétaire à l'égard du Conseil. Sur le sujet, voir notamment : POTTEAU A. « Chronique. Les finances publiques de l'Union européenne en 2012 - À propos d'une controverse interinstitutionnelle : l'octroi de la décharge au Conseil- (Résolution du Parlement européen du 23 octobre 2012 contenant les observations qui font partie intégrante de la décision concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'UE pour l'exercice 2010, section II- Conseil) », *RTD Eur.*, 2013, p 636 et ss.

<sup>41</sup> Parlement européen, *Le droit du Parlement européen de donner la décharge au Conseil*, Notes d'un atelier du 27 septembre 2012, [PE 490.667](#), p 6 et ss.

accomplisse ses objectifs et honore ses obligations<sup>42</sup>. En d'autres termes, la majeure partie du budget de l'UE est financée par l'argent des contribuables, à savoir les citoyens de l'UE. Cela justifie le point de vue du Parlement, s'octroyant cette prérogative à l'aune du contrôle démocratique sur l'exercice de ces dépenses.

Concernant la procédure de décharge, en fonction des informations fournies par la Commission et des rapports établis par la Cour des comptes<sup>43</sup>, le Parlement peut refuser la décharge (à l'égard de toutes les institutions), la reporter, ce qui suppose un ajournement de sa décision dans l'attente d'avoir des informations complémentaires, ou l'octroyer, si l'exercice budgétaire de la part de l'institution s'avère satisfaisant. Néanmoins, cette interprétation n'est pas partagée par le Conseil, qui clame son autonomie au visa du principe de l'équilibre institutionnel et de l'ambiguïté des dispositions du traité.

## B. Le principe d'équilibre institutionnel, fer de lance de l'autonomie budgétaire du Conseil

Le principe de l'équilibre institutionnel est établi à l'article 13 § 2 du TUE, qui dispose que chaque institution exerce ses fonctions dans la limite des compétences qui lui sont attribuées par le traité. Sur le fondement de cette disposition, le Conseil considère que le Parlement n'a le droit d'octroyer la décharge budgétaire qu'à la Commission. Le règlement financier vient au secours de cette interprétation, car il précise que la décharge est octroyée pour l'ensemble des recettes et des dépenses à la Commission, institution à laquelle incombe l'exercice du budget<sup>44</sup>. Il revient par ailleurs exclusivement à la Commission de fournir les informations nécessaires au bon déroulement de la procédure de décharge<sup>45</sup>. Les autres institutions sont néanmoins tenues de donner suite aux observations formulées autant dans la recommandation du Conseil

---

<sup>42</sup> Voir notamment « Budget de l'UE », <https://www.consilium.europa.eu>. Pour un aperçu de la part des ressources propres basées sur le RNB, voir notamment BERLIN D., *Politiques de l'Union européenne*, Bruylant, 2<sup>ème</sup> éd., Bruxelles, 2020, p 56-57, pt 60 à 62.

<sup>43</sup> TFUE, art 287 § 2 et § 4, al. 4.

<sup>44</sup> Voir Règlement 2018/1046, *Op. cit.*, art 261 « Procédure de décharge », § 1 : « La décision de décharge porte sur les comptes de la totalité des recettes et dépenses de l'Union, ainsi que sur le solde qui en découle et sur l'actif et le passif de l'Union décrits dans le bilan financier. ».

<sup>45</sup> *Ibid.*, art 261 « Procédure de décharge », § 3 : « La Commission soumet au Parlement européen, à la demande de celui-ci, toute information nécessaire au bon déroulement de la procédure de décharge pour l'exercice en question, conformément à l'article 319 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. ».

que dans la décision relative à la décharge du Parlement européen<sup>46</sup>. Cette disposition accroît ainsi l'ambiguïté de la répartition des compétences entre les deux autorités et semble plaider pour l'autonomie budgétaire du Conseil. Toutefois, pareille autonomie ne saurait pas le soustraire au contrôle de la légalité de ses dépenses dont l'irrespect porterait atteinte aux intérêts financiers de l'UE<sup>47</sup>. Par ailleurs, le Parlement pourrait aussi étendre son contrôle à l'appréciation de la nécessité de ces dépenses<sup>48</sup> au visa du principe de vérité budgétaire, exigeant qu' « [u]n crédit n'est inscrit au budget que s'il correspond à une dépense estimée nécessaire »<sup>49</sup>.

L'autonomie budgétaire, avancée par le Conseil pour préserver son autonomie décisionnelle en matière budgétaire, n'est que le fer de lance d'une bataille contre le Parlement menée aussi sur d'autres fronts. En effet, ce dernier ne peut que s'adresser au Conseil dans son intégralité, alors que l'octroi de la décharge est réservé au secrétariat du Conseil, seul compétent pour l'exercice budgétaire<sup>50</sup>. Le Parlement ne pourrait ainsi pas octroyer une décision de décharge isolée pour le Conseil.

Il est cependant nécessaire à ce stade d'approfondir les raisons conduisant le Parlement à refuser la décharge au Conseil pour comprendre si la menace qu'il a à maintes reprises adressée au Conseil, à savoir celle d'intenter un recours en carence contre lui, pourrait prospérer.

## II. Un recours en carence susceptible d'être couronné de succès

Si les voies d'un recours en annulation ne peuvent pas être empruntées, étant donné que le Conseil n'adopte que des avis pour s'opposer au refus du Parlement européen de lui octroyer la

<sup>46</sup> *Ibid.*, art 262 « Mesures de suivi », § 1 : « Conformément à l'article 319 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et à l'article 106 bis du traité Euratom, les institutions de l'Union et les organismes de l'Union visés aux articles 70 et 71 du présent règlement mettent tout en œuvre pour donner suite aux observations accompagnant la décision de décharge du Parlement européen ainsi qu'aux commentaires accompagnant la recommandation de décharge adoptée par le Conseil. ».

<sup>47</sup> TFUE, art 325, érigeant la lutte contre la fraude au rang d' « exigence constitutionnelle ». Voir à ce sujet, MARTUCCI F., « Le contrôle de l'exécution des dépenses dans le cadre constitutionnel de l'Union européenne », *Op. cit.*, p 134.

<sup>48</sup> Voir sur cette question : Parlement européen, *Le droit du Parlement européen de donner la décharge au Conseil*, *Op. cit.*, p 127-128.

<sup>49</sup> Règlement 2018/1046, *Op. cit.*, art 8 « Règles spécifiques relatives aux principes d'unité et de vérité budgétaire », § 3.

<sup>50</sup> Parlement européen, *Le droit du Parlement européen de donner la décharge au Conseil*, *Op. cit.*, p 128.

décharge<sup>51</sup>, le recours en carence pourrait s'avérer plus fructueux pour l'institution incarnant la légitimité démocratique (A). La Cour du plateau de Kirchberg pourrait alors faire droit à la demande du Parlement, sous condition que la nature discrétionnaire des dépenses institutionnelles ne l'emporte dans la mise en balance des intérêts (B).

## A. Un recours en carence : une voie de recours à privilégier par rapport au recours en annulation

Ces dernières années, le Parlement européen a refusé la décharge budgétaire au Conseil<sup>52</sup>. L'année 2023 a confirmé cette tendance, car après un ajournement initial de sa décision, le Parlement a refusé la décharge aux Conseils<sup>53</sup>. Les raisons invoquées par le Parlement à l'appui de ce refus sont multiples<sup>54</sup> et font ressortir une revendication générale à ce qu'on lui confie plus de pouvoir dans les questions budgétaires<sup>55</sup>. Tout d'abord, il estime que le manque

<sup>51</sup> *Ibid.*, p 114. Voir également art 263 TFUE, al. 1 : « La Cour de justice de l'Union européenne contrôle la légalité des actes législatifs, des actes du Conseil, de la Commission et de la Banque centrale européenne, autres que les recommandations et les avis, et des actes du Parlement européen et du Conseil européen destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers. Elle contrôle aussi la légalité des actes des organes ou organismes de l'Union destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers. ».

<sup>52</sup> Voir par exemple, Décision du Parlement européen du 19 octobre 2021 concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2019, section II – Conseil européen et Conseil ([2020/2142\(DEC\)](#)) et Décision du Parlement européen du 18 octobre 2022 concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2020, section II - Conseil européen et Conseil ([2021/2108\(DEC\)](#)). Le premier refus date de 2011 (Décision du Parlement européen du 25 octobre 2011 concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2009, section II – Conseil ([C7-0213/2010 – 2010/2144\(DEC\)](#))) et marque l'élosion de ce conflit interinstitutionnel opposant le Parlement au Conseil.

<sup>53</sup> C'est le cas également des ajournements des années 2021 et 2022, qui ont ensuite tourné au refus : Décision du Parlement européen du 28 avril 2021 concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2019, section II – Conseil européen et Conseil ([2020/2142\(DEC\)](#)) ; Décision du Parlement européen du 4 mai 2022 concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2020, section II – Conseil européen et Conseil ([2021/2108\(DEC\)](#)). La décision refusant l'octroi de la décharge aux deux Conseils pour l'année 2023 est la suivante : Décision du Parlement européen du 17 octobre 2023 concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2021, section II – Conseil européen et Conseil ([2022/2083\(DEC\)](#)). Elle est accompagnée d'une résolution présentant les observations du Parlement sur le sujet : Résolution du Parlement européen du 17 octobre 2023 contenant les observations qui font partie intégrante de la décision concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2021, section II - Conseil européen et Conseil ([2022/2083\(DEC\)](#)).

<sup>54</sup> Parmi les plus importantes figure le manque de collaboration des deux Conseils à l'égard de l'autorité budgétaire. Cela est, en effet, reproché au premier point de la Résolution susmentionnée du 17 octobre contenant les observations du Parlement au sujet du refus de la décharge budgétaire aux deux Conseils : (2022/2083(DEC)), pt 1.

<sup>55</sup> Résolution du Parlement européen du 10 mai 2023 sur les ressources propres: un nouveau départ pour les finances de l'Union, un nouveau départ pour l'Europe ([2022/2172\(INI\)](#)), pt 39.

d'informations imputable au Conseil, pour que la décision relative à la décharge soit adoptée en connaissance de cause, affecte le bon déroulement de la procédure. Ensuite, il considère que le manque de collaboration du Conseil est regrettable<sup>56</sup>. En effet, il lui a enjoint à plusieurs reprises de séparer les budgets du Conseil de l'UE et du Conseil européen sans que cette recommandation ne soit suivie d'effet<sup>57</sup>. Enfin, des dissentions ne manquent pas au sujet de nominations au Conseil de membres destinés à intégrer la Cour des comptes<sup>58</sup>. Des conflits d'intérêt pouvant s'ensuivre, le Parlement s'était déclaré défavorable à ces nominations. Son avis n'a cependant pas été pris en compte.

Les conditions semblent alors réunies pour que le Parlement initie un recours en carence contre le Conseil<sup>59</sup>. Ce type de recours semble en effet plus susceptible de réussir par rapport à un recours en annulation, le Conseil n'ayant pas adopté d'actes juridiques contraignants pour contrer le point de vue du Parlement<sup>60</sup>, comme nous l'avons déjà souligné.

Le recours en carence se distingue de celui en annulation par son champ d'application. A cet égard, une affaire relative à un recours intenté contre le Conseil, qui avait omis de présenter le projet de budget pour l'année 1988, éclaire cette différence. Le Parlement et la Commission saisissent conjointement la Cour d'un recours en carence pour constater l'inaction du Conseil, qui, entretemps, avait remédié à sa défaillance en présentant le projet de budget litigieux. Dans un arrêt *Parlement c. Conseil* du 12 juillet 1988, la Cour de justice déclare qu'il n'y a plus lieu de statuer sur la question<sup>61</sup>. Par la suite, elle énonce néanmoins une précision importante, à savoir que le recours en annulation n'aurait pas pu être introduit contre le projet du Conseil, parce que ce dernier n'est pas un acte décisoire, c'est-à-dire produisant des effets juridiques en

<sup>56</sup> Résolution du Parlement européen du 10 mai 2023 contenant les observations qui font partie intégrante de la décision concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2021, section II - Conseil européen et Conseil (2022/2083(DEC)), pt 5 et 10.

<sup>57</sup> C'est le cas, par exemple, de la décision refusant la décharge en 2021 : Décision du Parlement européen du 19 octobre 2021 concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2019, section II – Conseil européen et Conseil ([2020/2142\(DEC\)](#)).

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> Art 265 TFUE, al. 1 : « Dans le cas où, en violation des traités, le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil, la Commission ou la Banque centrale européenne s'abstiennent de statuer, les États membres et les autres institutions de l'Union peuvent saisir la Cour de justice de l'Union européenne en vue de faire constater cette violation. Le présent article s'applique, dans les mêmes conditions, aux organes et organismes de l'Union qui s'abstiennent de statuer. ».

<sup>60</sup> Art 263 TFUE, al. 1 : « La Cour de justice de l'Union européenne contrôle la légalité des actes législatifs, des actes du Conseil, de la Commission et de la Banque centrale européenne, autres que les recommandations et les avis, et des actes du Parlement européen et du Conseil européen destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers. Elle contrôle aussi la légalité des actes des organes ou organismes de l'Union destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers. ».

<sup>61</sup> CJCE, 12 juillet 1988, *Parlement c. Conseil*, aff. 377-87, Rec. 1988, p 4045.

tant que tel, mais un acte simplement préparatoire<sup>62</sup>. Si le recours en annulation peut être alors dirigé seulement contre les actes décisifs, il n'en va pas de même pour les recours en carence, qui constatent l'inaction d'une institution même vis-à-vis de l'adoption d'un acte préparatoire. A cet égard, le fait que le Conseil ait présenté le projet de budget, même si en retard, ne rendait plus nécessaire l'intervention de la Cour. Néanmoins, si le Conseil n'avait pas remédié à sa défaillance, un recours en carence contre cette institution aurait pu avoir gain de cause. En l'espèce, le budget présenté par la Commission au Parlement n'est qu'un acte préparatoire<sup>63</sup> ; par analogie, cette qualification est applicable au budget relatif au Conseil. Cependant, si le Parlement pourrait avoir raison du conflit l'opposant au Conseil dans un recours en carence sur le fondement de l'obligation de coopération finalisée au bon déroulement de la procédure budgétaire, la marge de manœuvre reconnue aux institutions en matière de dépense risque de préjudicier l'issue du litige.

## B. Un Parlement pouvant trouver gain de cause mais menacé par la nature discrétionnaire des dépenses institutionnelles

Le recours en carence pourrait être fondé sur le manque d'informations et de collaboration dont le Parlement accuse le Conseil et qui est expressément prévu par l'article 319 du TFUE, ainsi que par le règlement financier. En dépit de toutes les ambiguïtés que ces dispositions recèlent, deux éléments doivent être soulignés : la Commission fournit toutes les informations nécessaires au bon déroulement de la procédure, ce qui suppose la collaboration des autres institutions, dans la mesure où elle n'a pas de contrôle sur les choix budgétaires de celles-ci ; toutes les institutions, organes et organismes doivent donner suite aux observations formulées par le Parlement et le Conseil dans le cadre de la décision de décharge et de la recommandation qui la précède. L'application de ces deux dispositions au cas particulier de la décision de décharge adoptée par le Parlement à l'égard du Conseil implique l'obligation pour ce dernier de fournir toutes les informations nécessaires au bon déroulement de la procédure, soit en les donnant directement au Parlement, soit en passant par la Commission. Une autre conséquence

<sup>62</sup> CJCE, 27 septembre 1988, *Parlement c. Conseil*, aff. 302-87, Rec. 1988, p 5637.

<sup>63</sup> Il ne devient définitif qu'après le constat du président du Parlement européen qui reconnaît que le budget est définitivement adopté. Ce n'est qu'à partir de ce moment que l'acte pourra être attaqué. Voir CJCE, *Op. cit.*, aff. 302-87, pt 23-24.

qui en découle est l'obligation de mettre en œuvre les mesures que le Parlement lui enjoint d'adopter. A cet égard, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne semble plaider en faveur du Parlement. En effet, dans une jurisprudence *Grand-Duché Luxembourg c. Parlement* de 1983, elle a énoncé que le Parlement peut adopter des résolutions dans tous les domaines qui relèvent de son organisation interne sans qu'une disposition particulière lui donne compétence à cet effet<sup>64</sup>. Il s'ensuit que même si l'octroi de la décharge suppose une décision de la part du Parlement et non l'adoption d'une simple résolution, ce précédent crée une condition favorable à ce que le Parlement s'approprie la faculté d'octroyer une décharge séparée pour chaque institution, d'autant que la règlementation applicable ne prend pas le soin donner des précisions à cet égard. De plus, la Cour a par la suite indiqué que la seule limite à l'exercice d'un pouvoir non rattaché à une disposition spécifique est le respect du principe de coopération loyale, pendant de l'équilibre institutionnel dans les relations entre le Parlement et le Conseil<sup>65</sup>. En d'autres termes, il ne faudrait pas que l'exercice de ce pouvoir par le Parlement européen empiète sur le domaine de compétence du Conseil. En l'espèce, l'octroi d'une décharge séparée au Conseil ne remet aucunement en cause sa compétence d'octroyer une recommandation dans le cadre de la procédure de décharge. Par ailleurs, le pouvoir d'octroyer une décharge séparée pour chaque institution est reconnu expressément par le Règlement interne du Parlement européen<sup>66</sup>. Bien qu'elle semble voler de ses propres ailes, cette disposition est particulièrement

<sup>64</sup> CJCE, *Grand-Duché de Luxembourg c. Parlement*, aff. 230-81, Rec. 1983, p 255, pt 39. Dans cette affaire, le Grand-Duché de Luxembourg a intenté un recours en annulation contre une résolution du Parlement européen du 7 juillet 1981, dans laquelle ce dernier appelle les gouvernements des États membres à fixer un siège unique pour son activité de travail. En effet, par une décision commune des chefs d'État et de gouvernement de la même année, ceux-ci étaient convenus de garder le *statu quo*, à savoir que le Parlement aurait trois sièges provisoires, correspondant aux villes de Strasbourg, Luxembourg et Bruxelles. Dans la résolution litigieuse, le Parlement invoque des raisons tenant à l'efficacité de son travail pour sensibiliser les États à fixer un siège unique et décide de tenir ses séances plénières à Strasbourg et les réunions des groupes politiques et des commissions à Bruxelles dans l'attente d'une décision définitive. Le Luxembourg invoque donc l'incompétence du Parlement à statuer sur ses questions, car la fixation du siège des institutions incombe aux États membres ; c'est la raison qui le conduit à contester la résolution litigieuse. Mais, la Cour considère au point 39 de cet arrêt que : « la compétence des gouvernements des États membres en la matière n'affecte pas la compétence propre au Parlement, de délibérer sur toute question intéressant les communautés, d'adopter des résolutions sur de telles questions et d'inviter les gouvernements à agir ».

<sup>65</sup> *Ibid.*, pt 40 et voir à ce propos également l'affaire *Wybot*. Cette affaire concernait l'organisation des séances du Parlement, telle qu'elle était prévue par son règlement interne, et son articulation avec la prérogative d'autres institutions de convoquer des sessions extraordinaires : CJCE, 10 juillet 1986, *Wybot*, aff. 149-85, Rec. 1986, p 2409, pt 23 : « Il faut encore vérifier si la pratique suivie par le Parlement européen ne prive pas de tout effet les dispositions des articles 22, alinéa 3, du traité CECA, 139, alinéa 2, du traité CEE et 109, alinéa 2, du traité CEEA, qui attribuent non seulement à la majorité de ses membres, mais également à d'autres institutions, à savoir le Conseil et la Commission, la faculté de demander la convocation d'une session extraordinaire. 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>66</sup> Art 94 du Règlement intérieur du Parlement européen, 9<sup>ème</sup> législature, mai 2023, « Autres procédures de décharge » : « Les dispositions régissant la procédure à appliquer pour l'octroi de la décharge à la Commission sur

audacieuse. En effet, dans une jurisprudence *Royaume-Uni c. Conseil* de 1988, la Cour de justice de l'UE a reconnu que le règlement interne doit être respecté par l'institution qui l'adopte<sup>67</sup>. Dès lors, le Parlement serait tenu d'octroyer une décharge séparée à chaque institution dans la mesure où son règlement interne le prévoit expressément. Les choses pourraient toutefois ne pas être aussi simples. En effet, si l'ensemble de ces arguments augurent bien pour la reconnaissance d'une obligation d'agir de la part du Conseil, ils ne sont pas non plus irréfragables. De plus, le constat de la carence pourrait se heurter à la marge de manœuvre reconnue par la Cour aux institutions en matière budgétaire<sup>68</sup>. Dans un arrêt du 27 septembre 1988, elle a énoncé que les institutions disposent d'une marge d'appréciation dans ce domaine et que son intervention ne pourrait que sanctionner une erreur manifeste d'appréciation<sup>69</sup>. Dès lors, la carence du Conseil pourrait être constatée par rapport au manque de collaboration et au défaut d'informations que le Parlement européen lui reproche. Cependant, les arguments d'une baisse du taux d'exécution de l'institution ou la présentation d'un seul budget de la part des deux Conseils pourraient ne pas être accueillis par la Cour, si elle considère que ces prérogatives sont discrétionnaires du Conseil.

Enfin, l'ensemble de ces considérations ne serait même pas pertinent, si le Conseil prenait position, et cela alors même que cette prise de position ne correspondait pas aux prétentions du Parlement<sup>70</sup>. Dans ce cas, la Cour déclarerait qu'il n'y a plus lieu de statuer. Dès lors, les

---

l'exécution du budget, conformément à l'article 319 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, s'appliquent de la même manière à la procédure relative à l'octroi de la décharge:

- au Président du Parlement européen pour l'exécution du budget du Parlement européen;
- aux personnes responsables de l'exécution des budgets d'autres institutions et organes de l'Union européenne, comme le Conseil, la Cour de justice de l'Union européenne, la Cour des comptes, le Comité économique et social européen et le Comité des régions;
- à la Commission pour l'exécution du budget du Fonds européen de développement;
- aux organes responsables de l'exécution du budget d'entités juridiquement indépendantes qui effectuent des missions de l'Union, dans la mesure où leurs activités sont soumises à des dispositions statutaires qui requièrent la décharge du Parlement européen. ».

<sup>67</sup> CJCE, 23 février 1988, *Royaume-Uni c. Conseil*, aff. 131-86, Rec. 1988, p 934, pt 35.

<sup>68</sup> Parlement européen, *Le droit du Parlement européen de donner la décharge au Conseil*, Op. cit., p 140.

<sup>69</sup> CJCE, 27 septembre 1988, *Grèce c. Conseil*, aff. 204-86, Rec. 1988, p 5359, pt 17 : « Il convient d'ajouter qu'en matière de classification des dépenses les institutions communautaires jouissent d'un pouvoir d'appréciation qui est toutefois limité par la répartition des compétences entre les institutions, prévue par le traité. La Cour doit donc veiller à ce que les institutions ne méconnaissent pas, dans le cadre de leur collaboration, les règles du droit et à ce qu'elles ne fassent pas usage de leur pouvoir d'appréciation d'une façon manifestement erronée ou arbitraire ».

<sup>70</sup> Depuis 1971, la CJUE qualifie de carence «l'abstention de statuer ou de prendre position et non l'adoption d'un acte différent de ce que les intéressés auraient souhaité ou estimé nécessaire». Voir notamment, CJCE, 13 juillet 1971, *Deutscher Komponistenverband c. Commission*, aff. 8/71, Rec. 1971, p 705-711. Dans cette affaire, par exemple, la requérante demandait d'être auditionnée dans le cadre d'une procédure de concurrence et la Commission met fin à la carence en lui donnant l'opportunité de présenter ses observations écrites. Le recours en carence n'est donc pas accueilli par la Cour qui décide qu'il n'y a plus lieu de statuer.

chances de réussite d'un recours en carence du Parlement contre le Conseil semblent tout sauf prévisibles.