ORDONNANCE DU PRÉSIDENT DE LA COUR
29 juin 1999 *

Dans l'affaire C-107/99 R,

République italienne, représentée par M. le professeur U. Leanza, chef du service du contentieux diplomatique du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, assisté de M. I. M. Braguglia, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Italie, 5, rue Marie-Adélaïde,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. E. de March, conseiller juridique, K. Simonsson et H. Speyart, membres du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. C. Gómez de la Cruz, membre du même service, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

soutenue par

Irlande, représentée par M^me^ J. Payne, Legal Adviser, Office of the Attorney General, en qualité d'agent, assistée de MM. D. McGuinness, SC, et E. Kent, solicitor, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Irlande, 28, route d'Arlon,

* Langue de procédure: l'italien.

et

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par MM. J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en qualité d'agent, assisté de M. D. Wyatt, QC, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade du Royaume-Uni, 14, boulevard Roosevelt,

parties intervenantes,

ayant pour objet une demande de sursis à l'exécution de la décision de la Commission du 16 décembre 1998 approuvant des modifications à la répartition indicative des initiatives communautaires, communiquée à la République italienne par lettre du secrétaire général de la Commission du 19 janvier 1999, ainsi que de tous les actes qui sont à la base de celle-ci ou qui lui sont liés, ou l'adoption d'autres mesures provisoires,

LE PRÉSIDENT DE LA COUR

rend la présente

Ordonnance

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 29 mars 1999, la République italienne a demandé, en vertu de l'article 173 du traité CE (devenu, après modification, article 230 CE), l'annulation de la décision de la Commission du 16 décembre 1998 approuvant des modifications à la répartition indicative des initiatives communautaires, communiquée à la requérante par lettre du secrétaire général de la Commission du 19 janvier 1999 (ci-après la « décision attaquée »), ainsi que de tous les actes qui sont à la base de cette décision ou qui lui sont liés, en particulier l'avis du comité de gestion du 22 septembre 1998 et le tableau joint à ladite lettre (ci-après les « actes attaqués »).

2 Par acte séparé, déposé au greffe de la Cour le 21 avril 1999, la République italienne a, en vertu des articles 185 et 186 du traité CE (devenus articles 242 CE et 243 CE), demandé, à titre principal, qu'il soit sursis à l'exécution de la décision et des actes attaqués et, à titre subsidiaire, l'adoption d'autres mesures provisoires lui permettant d'éviter le préjudice grave et irréparable causé par ces derniers.

3 La Commission a présenté ses observations écrites sur la demande en référé le 12 mai 1999.

4 Par requêtes déposées au greffe de la Cour les 17 et 27 mai 1999, l'Irlande et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont demandé à intervenir dans la procédure en référé à l'appui des conclusions de la Commission. En application de l'article 37, premier et quatrième alinéas, du statut CE de la Cour de justice et de l'article 93, paragraphes 1 et 2, de son règlement de procédure, il y a lieu de faire droit à ces demandes d'intervention.

5 Les parties ont été entendues en leurs observations orales le 2 juin 1999.

Faits et cadre juridique

6 L'article 130 A du traité CE (devenu, après modification, article 158 CE) dispose que la Communauté développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. Elle vise en particulier à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard de celles qui sont les moins favorisées afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté. Conformément à l'article 130 B du traité CE (devenu article 159 CE), la Communauté soutient également cette réalisation par l'action qu'elle mène au travers des fonds à finalité structurelle.

7 En vue d'atteindre ces buts et de régler les missions des Fonds, le Conseil a arrêté le règlement (CEE) n° 2052/88, du 24 juin 1988, concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants (JO L 185, p. 9), modifié notamment par le règlement (CEE) n° 2081/93, du 20 juillet 1993 (JO L 193, p. 5, ci-après le «règlement n° 2052/88»), et le règlement (CEE) n° 4253/88, du 19 décembre 1988, portant dispositions d'application du règlement n° 2052/88 en ce qui concerne la coordination entre les interventions des différents Fonds structurels, d'une part, et entre celles-ci et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, d'autre part (JO L 374, p. 1), modifié notamment par le règlement n° 2082/93, du 20 juillet 1993 (JO L 193, p. 20, ci-après le «règlement n° 4253/88»).

8 En vertu de l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 2052/88:

«L'action communautaire est conçue comme un complément des actions nationales correspondantes ou une contribution à celles-ci. Elle s'établit par une concertation étroite entre la Commission, l'État membre concerné, les autorités et les organismes compétents... désignés par l'État membre au niveau national, régional, local ou autre, toutes les parties étant des partenaires poursuivant un but commun. Cette concertation est ci-après dénommée 'partenariat'. Le partenariat porte sur la préparation, le financement, ainsi que sur l'appréciation ex ante, le suivi et l'évaluation ex post des actions.»

9 Selon l'article 5, paragraphe 5, troisième alinéa, dudit règlement:

«Les interventions [financières des Fonds structurels] sont entreprises à l'initiative des États membres ou à celle de la Commission en accord avec l'État membre concerné.»

10 Ce sont les interventions entreprises à l'initiative de la Commission qui reçoivent la dénomination d'« initiatives communautaires ».

11 L'article 12, paragraphes 4 et 5, du même règlement dispose:

« 4. La Commission établit, suivant des procédures transparentes, des répartitions indicatives par État membre pour chacun des objectifs n^{os} 1 à 4 et 5 b) des crédits d'engagement des Fonds structurels en tenant pleinement compte, comme précédemment, des critères objectifs suivants: la prospérité nationale, la prospérité régionale, la population des régions et la gravité relative des problèmes structurels, y compris le niveau de chômage et, pour les objectifs appropriés, les besoins de développement dans les zones rurales....

...

5. Pour la période [1994-1999], 9 % des crédits d'engagement des Fonds structurels sont consacrés au financement des interventions entreprises à l'initiative de la Commission selon l'article 5 paragraphe 5. »

12 Enfin, aux termes de l'article 17, paragraphe 2, du règlement n° 2052/88:

« Pour la mise en œuvre des interventions entreprises à son initiative conformément aux dispositions de l'article 5 paragraphe 5 dernier alinéa, la Commission est assistée par un comité de gestion composé de représentants des États membres. »

13 Certaines dispositions du règlement n° 4253/88 doivent également être citées.

14 L'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 4253/88, qui traite des initiatives communautaires, dispose:

«En application de l'article 5 paragraphe 5 du règlement (CEE) n° 2052/88, la Commission peut, de sa propre initiative, conformément aux procédures visées au titre VIII, et après communication pour information au Parlement européen, décider de proposer aux États membres de soumettre des demandes de concours pour des actions revêtant un intérêt particulier pour la Communauté....»

15 Selon l'article 20, paragraphe 1, du même règlement:

«Les engagements budgétaires sont effectués sur la base des décisions de la Commission approuvant les actions concernées....»

16 Par ailleurs, aux termes de l'article 24, intitulé «*Réduction, suspension et suppression du concours*», du même règlement:

«1. Si la réalisation d'une action ou d'une mesure semble ne justifier ni une partie ni la totalité du concours financier qui lui a été alloué, la Commission procède à un examen approprié du cas dans le cadre du partenariat, en demandant notamment à l'État membre ou aux autorités désignées par celui-ci pour la mise en œuvre de l'action de présenter leurs observations dans un délai déterminé.

2. Suite à cet examen, la Commission peut réduire ou suspendre le concours pour l'action ou la mesure concernée si l'examen confirme l'existence d'une irrégularité ou d'une modification importante qui affecte la nature ou les conditions de mise en œuvre de l'action ou de la mesure et pour laquelle l'approbation de la Commission n'a pas été demandée.

...»

17 Quant à l'article 25 du règlement n° 4253/88, il dispose:

«1. La Commission et les États membres, dans le cadre du partenariat, assurent un suivi efficace de la mise en œuvre des concours des Fonds au niveau des cadres communautaires d'appui et des actions spécifiques (programmes, etc.)....

...

3. Les comités de suivi sont créés, dans le cadre du partenariat, en vertu d'un accord entre l'État membre concerné et la Commission.

...

5. Le comité de suivi adapte, si nécessaire, sans modifier le montant total du concours communautaire octroyé et dans le respect de limites harmonisées par objectif, les modalités d'octroi du concours financier approuvées initialement, ainsi que, dans le respect des disponibilités et des règles budgétaires, le plan de

financement envisagé, y compris les éventuels transferts entre sources de financement communautaires et les modifications des taux d'intervention qui en résultent. Les limites harmonisées par objectif, visées ci-dessus, sont établies par la Commission selon la procédure visée au titre VIII et incluses dans les cadres communautaires d'appui.

Ces modifications sont immédiatement notifiées à la Commission et à l'État membre concerné. Elles sont applicables dès confirmation par la Commission et l'État membre concerné; cette confirmation intervient dans un délai de vingt jours ouvrables à compter de la réception de cette notification, dont la date sera confirmée par la Commission par accusé de réception.

Les autres modifications sont décidées par la Commission, en collaboration avec l'État membre concerné, après avis du comité de suivi.

...»

18 Par décisions des 13 juillet, 12 octobre, 21 décembre 1994 et 8 mai 1996, la Commission a adopté une répartition indicative pour l'ensemble des initiatives communautaires pour la période de programmation 1994-1999.

19 Une correspondance régulière a par la suite été échangée entre la République italienne et la Commission dans le cadre du suivi de la mise en œuvre des initiatives communautaires dans cet État membre.

20 Pour l'année 1999, la Commission a décidé de procéder à une modification des répartitions indicatives des initiatives communautaires afin de dégager un montant de 100 millions d'écus destinés à assurer le financement d'une initiative

communautaire consistant en un programme spécial d'aide en faveur de la paix et de la réconciliation en Irlande du Nord et dans les comtés limitrophes de l'Irlande (ci-après l'« initiative PEACE »).

21 En tenant compte de différents critères, en particulier de l'état d'exécution des différentes initiatives communautaires dans les États membres, la Commission a élaboré une proposition de modification de la répartition des initiatives communautaires, sous forme d'un document de travail qui a été approuvé par le comité de gestion lors de sa réunion du 22 septembre 1998.

22 Il ressort de ce document de travail que la redistribution financière de 100 millions d'écus au profit de l'initiative PEACE devait comporter, pour la République italienne, une réduction à hauteur de 44,7 millions d'écus, les autres réductions d'un montant substantiel affectant par ailleurs la France (18,1 millions d'écus), le Royaume-Uni (16,4 millions d'écus), le Portugal (6,8 millions d'écus) et l'Allemagne (6 millions d'écus).

23 En ce qui concerne la République italienne, la réduction de 44,7 millions d'écus concernait les initiatives Interreg (21 millions d'écus), PME (17,8 millions d'écus), Urban (3,2 millions d'écus), Leader (2 millions d'écus) et Konver (0,7 million d'écus).

24 Cette nouvelle répartition a ensuite été adoptée par la Commission le 16 décembre 1998 et communiquée à la requérante par lettre du secrétaire général de la Commission du 19 janvier 1999.

25 Cette lettre est ainsi rédigée:

« La Commissione Europea ha approvato, nella riunione del 16 dicembre 1998, le modifiche alle ripartizioni indicative delle Iniziative Comunitarie, sulle quali il competente Comitato di Gestione aveva espresso parere favorevole il 22 settembre 1998. La decisione tiene conto del grado di avanzamento delle Iniziative e della necessità di reperire ulteriori risorse finanziare per il 1999 in favore dell'Iniziativa 'Peace and Reconciliation in Ireland and Northern Ireland'.

La nuova tabella allegata sostituisce le analoghe tabelle accluse alla lettera del 13 luglio 1994 e 13 giugno 1996 del signor Williamson. »

(La Commission européenne a approuvé, au cours de la réunion du 16 décembre 1998, les modifications aux répartitions indicatives des initiatives communautaires, sur lesquelles le comité de gestion compétent avait exprimé un avis favorable le 22 septembre 1998. La décision tient compte de l'état d'avancement des initiatives et de la nécessité de trouver d'autres ressources financières pour 1999 en faveur de l'initiative « Peace and Reconciliation in Ireland and Northern Ireland ».

Le nouveau tableau joint remplace les tableaux analogues joints aux lettres du 13 juillet 1994 et du 13 juin 1996 de M. Williamson.)

26 A la lettre était joint un tableau intitulé « Stanziamenti indicativi per iniziativa comunitaria e per Stato membro (in MECU, prezzi 1999) » [Répartition indicative par initiative communautaire et par État membre (en MECU, prix 1999)], qui reprenait pour chaque État membre le montant total qui lui était affecté à titre indicatif ainsi que la répartition de ce dernier montant entre les différentes initiatives communautaires. S'agissant de la République italienne, un astérisque renvoyait à une note en bas de page indiquant que « Tali stanziamenti

potranno essere programmati nella loro totalità solo qualora lo Stato membro confermi il suo accordo ad una riduzione delle risorse programmate all'interno dell'Iniziativa PMI» (Ces crédits ne pourront être programmés dans leur intégralité que lorsque l'État membre confirmera qu'il est d'accord pour une réduction des ressources programmées dans le cadre de l'initiative PME).

Arguments des parties principales

Sur le fumus boni juris

27 S'agissant du fumus boni juris, la requérante renvoie aux sept moyens qu'elle a invoqués à l'encontre de la décision et des actes attaqués dans son recours en annulation.

28 Le premier moyen est fondé sur une violation de l'article 190 du traité CE (devenu article 253 CE) en raison du défaut de motivation dont la décision attaquée serait affectée. Cette dernière et le tableau qu'elle comporte seraient dépourvus de toute explication ou référence, et la simple mention de «l'état d'avancement des initiatives» ou de la nouvelle initiative PEACE ne serait pas de nature à satisfaire aux exigences de ladite disposition. La motivation de la décision attaquée aurait dû être d'autant plus précise et complète que, d'une part, la République italienne aurait préalablement exprimé son désaccord à l'égard d'une redistribution des crédits et, d'autre part, cette décision aurait entraîné la réduction de concours précédemment accordés.

29 Par son deuxième moyen, la requérante invoque une violation de l'article 24 du règlement n° 4253/88. Contrairement à ce que prévoit cette disposition, qui régit les procédures de réduction, de suspension et de suppression du concours, la Commission se serait abstenue de procéder à un examen approprié du cas, n'aurait pas demandé aux autorités nationales de présenter leurs observations et

n'aurait pas constaté l'existence d'irrégularités ou de modifications importantes affectant la nature ou les conditions de mise en œuvre de l'action et de la mesure.

30 Selon le troisième moyen, la Commission aurait également violé l'article 12 du règlement n° 2052/88. En effet, si toute attribution financière peut être considérée comme indicative à l'origine, elle ne pourrait plus être qualifiée comme telle par la suite, lorsque les programmes sont approuvés et mis en œuvre, sous peine de remettre en cause la confiance légitime des bénéficiaires. En l'absence de disposition spécifique, la requérante considère qu'il aurait fallu suivre la procédure applicable en cas de réaffectation des ressources destinées aux programmes d'intervention, telle qu'elle est prévue à l'article 25 du règlement n° 4253/88.

31 Il ressort du quatrième moyen qu'en prenant la décision attaquée la Commission aurait commis une violation du principe du partenariat tel qu'il est prévu à l'article 4 du règlement n° 2052/88. La Commission se serait en effet abstenue de consulter la requérante et aurait agi sans le consentement de cette dernière. Un tel comportement serait constitutif d'une violation de la confiance légitime que la requérante avait acquise à l'égard de fonds attribués depuis 1994 et 1996.

32 Par son cinquième moyen, la requérante prétend que, dans la mesure où elle l'affecte davantage que les autres États membres, la décision attaquée a été adoptée en violation des principes de cohésion économique et sociale et de solidarité entre États membres, prévus à l'article 2 du traité CE (devenu, après modification, article 2 CE), ainsi que du principe de non-discrimination.

33 Selon le sixième moyen, la Commission aurait également commis un excès de pouvoir et adopté un comportement contradictoire. Pour examiner l'état d'exécution des initiatives communautaires, la Commission aurait au départ sollicité de la requérante des informations sur les « engagements juridiquement contraignants », tandis que sa décision finale serait fondée sur la notion plus large d'« engagements sur le terrain ». Or, selon la requérante, d'autres États membres peuvent avoir transmis des informations établies à partir de cette dernière notion,

de telle sorte que l'état d'avancement des initiatives aurait été vérifié sur la base de données hétérogènes.

34 Par son septième et dernier moyen, la requérante invoque une violation de l'article 2 du règlement (CEE) n° 1866/90 de la Commission, du 2 juillet 1990, portant modalités relatives à l'utilisation de l'écu dans l'exécution budgétaire des Fonds structurels (JO L 170, p. 36), dans sa version résultant du règlement (CE) n° 2745/94 de la Commission, du 10 novembre 1994 (JO L 290, p. 4, ci-après le «règlement n° 1866/90»), dont le deuxième alinéa dispose que, «... dans les décisions proposant aux États membres des initiatives communautaires, les montants des concours communautaires décidés pour l'ensemble de la période et leur répartition annuelle sont définis en écus, aux prix de l'année de chacune de ces décisions, et donnent lieu à indexation». La requérante infère de ce libellé que l'indexation représente un élément inséparable du montant du financement, qui ne peut être modifié que dans le respect du principe du partenariat et des règles qui régissent la réduction des ressources. Dans ces conditions, les réductions décidées pour les initiatives Leader et Interreg concernant la République italienne, qui semblent avoir été obtenues en n'accordant pas d'indexation, auraient été adoptées en violation de l'article 2 du règlement n° 1866/90.

35 Dans ses observations, la Commission développe à titre liminaire des considérations sur le cadre normatif ainsi que sur la nature et la portée de la décision attaquée, avant de répondre aux différents moyens invoqués par la requérante.

36 La Commission rappelle que la décision attaquée trouve son origine dans l'initiative PEACE, pour laquelle un montant de 100 millions d'écus pour 1999 devait être dégagé à l'intérieur du montant prévu pour l'ensemble des initiatives communautaires. Afin de déterminer les modifications qu'il convenait d'apporter, à cet effet, aux répartitions indicatives précédemment arrêtées, la Commission aurait utilisé une méthode tenant compte de critères concrets.

37 Dans une première phase décisionnelle, cette méthode aurait abouti à faire supporter par la République italienne 44,7 % du montant à redistribuer en faveur

de l'initiative PEACE. La seconde phase décisionnelle aurait eu pour objet de répartir le montant de cette réduction entre les initiatives communautaires dans cet État membre, en identifiant les programmes dont l'état d'exécution était insuffisant. Dans le document de travail soumis au comité de gestion, la Commission aurait, d'une part, prévu pour certains programmes une réduction sur des fonds répartis mais non encore octroyés et, d'autre part, « suggéré » une réduction, portant alors sur des fonds déjà octroyés, dans le cadre des initiatives PME, Urban et Konver.

38 La nouvelle répartition indicative aurait ensuite été adoptée par la décision attaquée. La Commission relève que, en l'absence de contacts positifs avec la République italienne, elle a appliqué à cette dernière la répartition indicative suggérée dans le document de travail. Selon la Commission, il ne s'agit donc pas d'une réduction de concours déjà octroyés, mais d'une suggestion, et elle était pleinement consciente du fait que l'accord de la requérante était requis.

39 La Commission formule par ailleurs les observations suivantes à l'égard de chacun des sept moyens d'annulation invoqués par la requérante.

40 S'agissant du premier moyen, tiré d'un défaut de motivation de la décision attaquée, la Commission relève que, d'une part, la requérante a participé à la réunion du comité de gestion du 22 septembre 1998 au cours de laquelle la proposition de décision a été discutée et approuvée et, d'autre part, elle a reçu un document de travail ainsi que la lettre du 20 novembre 1998 du chef de cabinet du commissaire compétent et ne pouvait donc ignorer les motifs de la décision attaquée. Selon la Commission, le désaccord exprimé par la requérante est sans pertinence à cet égard, s'agissant d'une décision qui consiste en une modification d'une répartition indicative et non pas dans la réduction d'un concours préalablement octroyé.

41 Quant au deuxième moyen, la Commission soutient que l'article 24 du règlement n° 4253/88 s'applique uniquement à des réductions, des suspensions ou des suppressions de concours déjà octroyés, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

42 S'agissant de la procédure qui doit être suivie pour la modification des répartitions indicatives, qui fait l'objet du troisième moyen, la Commission relève que les règlements applicables n'offrent aucune base juridique spécifique à cet effet. La Commission pourrait donc modifier les répartitions indicatives, du moins en partie, selon une procédure identique à celle de leur adoption, conformément à l'article 12, paragraphe 4, du règlement n° 2052/88. L'article 25 du règlement n° 4253/88 ne serait donc pas applicable.

43 A l'encontre du quatrième moyen de la requérante, articulé sur une prétendue violation du principe de partenariat, la Commission rétorque que ce principe ne s'applique pas à l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui lui est attribué par l'article 12, paragraphe 4, du règlement n° 2052/88. Elle expose qu'au surplus elle a fait participer tous les États membres à la préparation de la répartition indicative en consultant le comité de gestion et qu'elle a invité ces derniers à des discussions bilatérales pour ce qui concerne la seconde phase décisionnelle de cette répartition, invitation qui n'a pas été acceptée par la requérante. En ce qui concerne la prétendue violation du principe de la confiance légitime, la Commission considère que, dans la mesure où elles sont purement indicatives, les répartitions ne peuvent susciter une telle confiance et que, en tout état de cause, sa correspondance antérieure avec la requérante avait empêché que cette dernière puisse nourrir une telle confiance.

44 Pour ce qui est de la violation de l'article 2 du traité et du principe de non-discrimination, alléguée dans le cadre du cinquième moyen, la Commission expose en préambule que ladite disposition inclut la cohésion et la solidarité dans la liste des objectifs de la Communauté, mais ne génère pas des droits et des obligations spécifiques pour les États membres et les différentes institutions. Quant à la méthode suivie en l'espèce, elle n'aurait pas entraîné de discrimination à l'égard de la requérante, mais aurait permis un traitement différencié des États membres suivant des critères objectifs, transparents et vérifiables.

45 La Commission réfute également le sixième moyen qui lui reproche un excès de pouvoir et un comportement contradictoire. Selon elle, toutes les données sur lesquelles sont fondés le document de travail et la décision attaquée ont été calculées sur la base des mêmes critères, la notion d'« engagements des ressources financières nécessaires » correspondant à celle d'« engagements sur le terrain ».

Elle fait valoir, en outre, que la requérante se borne à se référer aux circonstances dans lesquelles la répartition indicative a été modifiée, sans préciser les éléments particuliers qui seraient de nature à établir l'existence d'un détournement de pouvoir.

46 Enfin, s'agissant du septième et dernier moyen, la Commission relève que l'article 4 du règlement n° 1866/90 prévoit que les montants des concours, ainsi que les plans de financement y afférents, ne donnent pas lieu à indexation.

Sur l'urgence

47 La requérante fait valoir que, à défaut de sursis, le montant de 44,7 millions d'écus de la réduction prévue par la décision attaquée serait définitivement perdu pour elle, même si l'arrêt au fond prononcé ultérieurement lui était favorable.

48 En effet, d'une part, la réduction en cause concernerait des programmes déjà approuvés d'initiatives communautaires pour lesquels la République italienne doit remplir ses obligations juridiques et ses engagements financiers avant le 31 décembre 1999, sous peine de ne plus pouvoir procéder à l'engagement ni à la dépense des fonds concernés. D'autre part, la décision attaquée aurait bloqué l'examen des propositions de réaffectation des fonds présentées par la requérante, de sorte qu'un arrêt d'annulation qui interviendrait après le 31 décembre 1999 ne permettrait plus de lancer et de mettre en œuvre les programmes concernés par ces propositions de réaffectation.

49 Selon la requérante, cette situation est susceptible de créer un préjudice grave et irréparable, la réduction de 44,7 millions d'écus pouvant avoir une lourde incidence sur le niveau d'emploi, le niveau de vie et la création d'infrastructures dans les régions concernées.

50 La Commission rétorque que, même en cas de sursis à l'exécution de la décision attaquée, la requérante ne disposerait d'aucun droit pour ce qui est des financements concrets non encore octroyés. Pour le reste, le dommage allégué ne découlerait pas de la décision attaquée mais de l'incapacité de la requérante à mettre en œuvre en temps utile les programmes prévus par les initiatives communautaires. En effet, même en cas de suspension de la décision attaquée, la requérante ne serait pas en mesure d'engager valablement les montants qui découlent de la nouvelle répartition indicative, sans même mentionner la répartition initiale, compte tenu du faible niveau d'exécution actuel des actions dans cet État membre.

Sur la mise en balance des intérêts

51 La requérante fait valoir que le préjudice grave et irréparable dont elle est menacée l'emporte dans le cadre de la mise en balance des intérêts en présence. En effet, l'exécution de la décision attaquée la priverait définitivement du montant qui fait l'objet de la réduction alors que, en cas de sursis, les fonds nécessaires au financement de l'initiative PEACE pourraient être rassemblés dans le respect des principes de cohésion économique et sociale et de non-discrimination entre les États membres.

52 Selon la Commission, en revanche, la décision attaquée n'est pas concrètement dommageable pour la requérante, alors que sa suspension le serait pour l'initiative PEACE. En effet, les crédits afférents à cette dernière seraient déjà complètement répartis et une suspension entraînerait l'impossibilité pour la Commission d'engager les fonds nécessaires pour mettre en œuvre les projets en phase de programmation avancée. La balance des intérêts pencherait donc dans le sens d'un rejet de la demande.

Arguments des parties intervenantes

53 L'Irlande et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, qui ont présenté leurs observations lors de l'audience, se rallient pour l'essentiel à la position soutenue par la Commission.

54 Ils font valoir en particulier l'importance politique et économique que représente l'initiative PEACE dans le contexte de la pacification en Irlande du Nord et mettent en exergue l'excellent degré d'exécution des projets financés dans le cadre de cette initiative.

55 L'Irlande soutient également que le fait qu'un montant de 100 millions d'écus a été inscrit dans le budget général de l'Union européenne pour 1999 en faveur de l'initiative PEACE crée un engagement juridique obligatoire dans le chef des institutions communautaires.

56 Quant au Royaume-Uni, il prétend notamment que, en accordant le sursis à l'exécution de la décision attaquée, la Cour préjugerait les effets de la décision à intervenir dans le cadre du recours principal.

Appréciation

57 Conformément aux articles 185 et 186 du traité, la Cour peut, si elle estime que les circonstances l'exigent, ordonner le sursis à l'exécution de l'acte attaqué ou prescrire les mesures provisoires nécessaires dans les affaires dont elle est saisie.

58 L'article 83, paragraphe 2, du règlement de procédure exige que les demandes de telles mesures spécifient l'objet du litige, les circonstances établissant l'urgence ainsi que les moyens de fait et de droit justifiant à première vue l'octroi de la mesure provisoire à laquelle elles concluent.

59 Selon une jurisprudence constante, le sursis à l'exécution et les autres mesures provisoires peuvent être accordés par le juge des référés s'il est établi que leur octroi est justifié à première vue en fait et en droit (fumus boni juris) et qu'ils sont urgents en ce sens qu'il est nécessaire, pour éviter un préjudice grave et irréparable aux intérêts du requérant, qu'ils soient édictés et sortent leurs effets dès avant la décision au principal (ordonnance du 21 mars 1997, Pays-Bas/Conseil, C-110/97 R, Rec. p. I-1795, point 24). Le juge des référés procède également, le cas échéant, à la mise en balance des intérêts en présence.

Sur la portée de la décision attaquée

60 A titre liminaire, il convient de préciser, à la lumière des explications et des éclaircissements qui ont été fournis par les parties au cours de la présente procédure, les effets de la décision attaquée sur le montant des initiatives communautaires affecté à la requérante et sur la répartition de ce montant entre les différentes initiatives communautaires.

61 A cet égard, il est constant entre les parties que les réductions envisagées dans la nouvelle répartition, telle qu'elle figure dans le tableau annexé à la décision attaquée, portent non seulement sur le montant attribué préalablement à la République italienne au titre de la répartition indicative mais affectent également, pour une partie substantielle, des fonds qui avaient déjà été octroyés.

62 Lors de l'audience, la Commission a indiqué que, s'agissant de la réduction de 44,7 millions d'écus que représentait pour la requérante la nouvelle répartition

indicative des initiatives communautaires, un montant d'environ 19 millions d'écus concernait des fonds qui avaient déjà été octroyés, essentiellement dans le cadre de l'initiative PME, mais aussi dans le cadre des initiatives Urban et Konver.

63 La Commission a par ailleurs reconnu qu'elle n'était pas habilitée à réduire de façon unilatérale des fonds qui avaient déjà été octroyés mais qu'elle devait pour ce faire disposer de l'accord de l'État membre concerné. Tel serait au demeurant le sens de la note en bas de page du tableau mentionnée au point 26 de la présente ordonnance, laquelle, bien que ne faisant référence qu'à l'initiative PME, serait également valable pour tous les fonds déjà octroyés, y compris dans le cadre d'autres initiatives.

64 Interrogée lors de l'audience, la Commission a déclaré que, si la République italienne refusait de donner son accord sur la réduction relative aux fonds déjà octroyés, rien n'empêchait cet État membre de poursuivre la mise en œuvre d'actions concrètes à l'intérieur de l'enveloppe des fonds déjà octroyés.

65 La Commission a certes réitéré dans le même temps son appréciation selon laquelle, compte tenu de l'état d'exécution actuel des actions en Italie, cet État membre ne serait pas en mesure d'absorber dans les délais requis les montants prévus dans la répartition indicative initiale ni même ceux qui découlent de la décision attaquée.

66 Cette appréciation ne saurait toutefois avoir pour conséquence de permettre à la Commission de réduire le montant des fonds déjà octroyés à la République italienne sans respecter les dispositions du règlement n° 4253/88.

67 Dès lors, compte tenu de ces explications telles qu'elles ont été fournies par les parties au stade du référé, il convient, pour les besoins de la présente procédure,

d'interpréter la décision attaquée en ce sens qu'elle ne réalise une nouvelle répartition indicative des initiatives communautaires que dans la mesure seulement où elle opère des modifications qui n'affectent pas des fonds déjà octroyés. A l'égard de la requérante, la décision attaquée a donc procédé à une réduction d'environ 26 millions d'écus, la différence entre ce dernier montant et la réduction totale de 44,7 millions d'écus envisagée représentant une simple proposition de réduction adressée à cet État membre.

Sur le fumus boni juris

68 Compte tenu de ce qui précède, il n'y a pas lieu d'examiner dans le cadre de la présente procédure, même sommairement, les moyens et arguments de la requête qui présupposent que la décision attaquée revêt une portée plus large que celle qui a été retenue au point précédent.

69 Tel est le cas, d'une part, de l'argumentation développée dans le cadre du premier moyen selon laquelle la motivation de la décision attaquée devrait être d'autant plus précise et complète qu'il s'agit d'une décision réduisant des fonds octroyés.

70 Il en est de même, d'autre part, du deuxième moyen qui s'articule sur une prétendue violation de l'article 24 du règlement n° 4253/88. En effet, cette disposition vise les cas de réduction, de suspension ou de suppression de concours déjà octroyés.

71 Quant aux autres moyens invoqués par la requérante à l'appui de son recours en annulation, il convient d'examiner s'ils sont susceptibles de fonder un fumus boni juris suffisant à l'appui du sursis sollicité.

72 S'agissant, en premier lieu, du moyen relatif au défaut de motivation de la décision attaquée, il convient de relever que cette dernière a été adoptée à l'issue d'un échange abondant de correspondances entre la requérante et la Commission et après consultation du comité compétent. L'ensemble des explications fournies dans ces circonstances, qui doivent être prises en considération pour apprécier la motivation de la décision attaquée, tendent, à première vue, à confirmer que la requérante était suffisamment informée des motifs de la décision attaquée lorsqu'elle en a reçu notification.

73 En ce qui concerne, en deuxième lieu, les conditions auxquelles la Commission est habilitée à modifier les répartitions indicatives au sens de l'article 12, paragraphe 4, du règlement n° 2052/88, il convient d'admettre, sans préjudice des appréciations à opérer dans le cadre du recours principal, que la réglementation existante semble octroyer à la Commission un certain pouvoir d'appréciation, lequel n'apparaît donc susceptible que d'un contrôle juridictionnel restreint.

74 Lors de l'audience, la requérante a elle-même reconnu que la Commission était habilitée à apporter des modifications à la répartition indicative initiale mais qu'elle ne disposait pas d'un pouvoir discrétionnaire absolu à cet égard.

75 Or, les arguments invoqués par la requérante ne parviennent pas à établir, au vu d'une première analyse, que la Commission aurait excédé la marge d'appréciation dont elle dispose en la matière. En particulier, les allégations relatives aux principes de cohésion économique et sociale et de non-discrimination ne sauraient justifier une censure immédiate de la Commission, dès lors que cette dernière a été en mesure d'expliquer que sa décision a été prise sur le fondement d'une méthode qui, sans préjudice de l'appréciation finale de sa validité, n'apparaît ni manifestement arbitraire ni à première vue déraisonnable.

76 En ce qui concerne, en troisième lieu, les allégations de la requérante selon lesquelles la Commission aurait déterminé le degré d'exécution des initiatives

communautaires dans les différents États membres à partir de données non homogènes, compte tenu de la confusion entretenue entre les notions d'«engagements juridiquement contraignants» et d'«engagements sur le terrain», il convient de constater qu'elle n'a pas été en mesure, à ce stade de la procédure, d'établir avec la clarté requise les conséquences concrètes que ladite confusion aurait entraînées. Des observations écrites et orales présentées par la requérante, il ressort au contraire que cette dernière se prévaut seulement de façon très générale de l'hypothèse selon laquelle la situation dans d'autres États membres pourrait avoir été évaluée à partir d'un concept différent de celui qu'elle a elle-même utilisé et que cette circonstance pourrait l'avoir désavantagée, sans que ces affirmations soient étayées par un commencement de preuve.

77 S'agissant, en quatrième lieu, du septième moyen d'annulation, relatif à l'indexation du montant des aides, le débat conduit dans le cadre de la procédure en référé n'a pas permis d'en faire apparaître clairement la pertinence. Au surplus, bien que la requérante se soit abstenue de préciser la part relative de l'indexation dans le montant total en litige, il apparaît à première vue que cet aspect ne revêt qu'une importance marginale.

78 Pour ce qui concerne, en dernier lieu, les modalités procédurales selon lesquelles une décision de la Commission modifiant la répartition indicative initiale devrait être prise, force est de constater que la requérante n'a guère précisé les vices dont la décision attaquée serait affectée, alors que la Commission a exposé, sans être contredite sur ce point, que sa proposition avait été préalablement soumise au comité de gestion et avait recueilli l'approbation de ce dernier.

79 En l'absence de disposition spécifique dans la réglementation communautaire, on ne saurait se rallier sans réserve à la thèse de la requérante selon laquelle serait applicable la procédure prévue à l'article 25 du règlement n° 4253/88.

80 L'argumentation de la requérante selon laquelle la Commission aurait dû respecter l'engagement qu'elle avait pris, dans une lettre du 15 décembre 1997

adressée à la République italienne, d'examiner au préalable avec chaque État membre la possibilité de réorienter les crédits vers d'autres programmes en cours d'exécution, avant de faire des propositions de redistribution des crédits entre les différentes initiatives communautaires au niveau de l'ensemble de l'Union européenne, ne suffit pas davantage à remettre en cause, au vu d'une première analyse, la validité de la procédure suivie pour l'adoption de la décision attaquée.

81 Il résulte en effet de l'échange de correspondances intervenu entre la requérante et la Commission préalablement à l'adoption de la décision attaquée que la Commission avait examiné les propositions de réorientation que lui avait soumises la République italienne. Cette dernière a en outre été tenue informée de la procédure d'adoption de la décision attaquée et a eu l'occasion de faire connaître son point de vue en de multiples occasions, et notamment lors de la réunion du comité de gestion consacrée à l'examen du document de travail de la Commission.

82 Il ressort de ce qui précède que les moyens articulés par la requérante, même s'ils n'apparaissent pas dépourvus de tout fondement, ne l'emportent pas, au terme d'un premier examen, sur les justifications et explications invoquées par la Commission, l'Irlande et le Royaume-Uni.

83 Il convient, toutefois, de relever que cette appréciation n'a pu être opérée que sur la base d'une interprétation provisoire de la décision attaquée, largement fondée sur les explications fournies au stade du référé, et ce en raison des incertitudes qui entourent la portée de cette décision.

84 Dans ces conditions, le sursis sollicité ne saurait être rejeté au terme de l'examen du fumus boni juris de la demande sans que soient également examinées l'urgence invoquée et la balance des intérêts en présence.

Sur l'urgence et la balance des intérêts

85 L'urgence dont se prévaut la requérante doit être appréciée compte tenu de la portée de la décision attaquée telle qu'elle a été déterminée au point 67 de la présente ordonnance. C'est donc dans la mesure où elle a opéré une réduction d'environ 26 millions d'écus au détriment de la République italienne que doit être évaluée l'urgence qu'il y aurait dans le chef de cette dernière à obtenir la suspension de la décision attaquée.

86 Quant à la gravité du préjudice allégué, force est de reconnaître, d'une part, que la requérante s'est limitée à évoquer de manière très générale les inconvénients qu'entraînerait la réduction litigieuse pour les régions concernées et, d'autre part, que l'effet de la décision attaquée peut être relativisé par la constatation effectuée au point 67 de la présente ordonnance selon laquelle ladite réduction ne porte que sur un montant d'environ 26 millions d'écus et non sur 44,7 millions d'écus comme le prétend la requérante.

87 La portée exacte du préjudice éventuel exigerait toutefois un examen très circonstancié des possibilités effectives d'utilisation par la République italienne des montants en jeu pendant la période allant jusqu'au 31 décembre 1999, examen qui dépasse le cadre de la présente procédure en référé.

88 Certes, il ne saurait être exclu a priori que la décision attaquée puisse produire certains effets qui ne seraient que difficilement réparables si la requérante obtenait gain de cause dans le cadre de son recours en annulation et, lors de l'audience, la Commission a elle-même défendu une approche plutôt restrictive des conséquences concrètes qu'elle serait susceptible de tirer, en faveur de la requérante, d'une annulation de la décision attaquée.

89 Pour apprécier si la requérante a apporté la preuve de la nécessité du sursis sollicité, il convient toutefois d'analyser le préjudice allégué à la lumière de l'ensemble des intérêts en présence (ordonnances du 29 juin 1993, Allemagne/

Conseil, C-280/93 R, Rec. p. I-3667, point 29, et du 24 septembre 1996, Royaume-Uni/Commission, C-239/96 R et C-240/96 R, Rec. p. I-4475, point 67).

90 A cet égard, il convient de constater que l'octroi du sursis sollicité comporterait un risque équivalent d'entraîner certains effets irréversibles ou difficilement réparables, notamment en ce qui concerne le financement de l'initiative PEACE, au cas où l'arrêt au fond serait favorable à la Commission.

91 Dans ces conditions, le juge des référés ne saurait substituer son appréciation à celle de la Commission en ce qui concerne l'importance respective des initiatives communautaires dont le financement est en cause.

92 Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les conditions nécessaires pour l'octroi du sursis demandé ne sont pas réunies.

Par ces motifs,

LE PRÉSIDENT DE LA COUR

ordonne:

1) La demande en référé est rejetée.

2) Les dépens sont réservés.

Fait à Luxembourg, le 29 juin 1999.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias