CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. YVES BOT

présentées le 2 avril 2009 [1]

1. Par le présent recours, le Parlement européen demande à la Cour d'annuler le règlement (CE) nº 1968/2006 du Conseil, du 21 décembre 2006 [2], par lequel le Conseil de l'Union européenne a fixé les modalités de la participation financière de la Communauté au Fonds international pour l'Irlande [3] pour la période 2007-2010. Ce règlement a été adopté sur le fondement de l'article 308 CE.

2. À l'appui de son recours, le Parlement soutient que cet article ne pouvait pas être utilisé comme base juridique dudit règlement. Selon lui, les mesures contenues dans le règlement contesté relèvent du titre XVII du traité CE consacré à la cohésion économique et sociale, et, plus particulièrement, de l'article 159, troisième alinéa, CE. La Cour est donc invitée à apprécier si des mesures visant à consolider le processus de paix et à encourager la réconciliation entre des groupes de population divisés dans une région de la Communauté peuvent ou non être considérées comme faisant partie intégrante de la politique communautaire de cohésion économique et sociale régie par le titre XVII du traité.

3. Dans les présentes conclusions, nous exposerons les raisons pour lesquelles nous estimons que ce moyen tiré du choix erroné de la base juridique est fondé.

I — Le cadre juridique

A — *Le droit primaire*

4. L'article 158 CE dispose:

«Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale.

En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des

1 — Langue originale: le français.

2 — Règlement concernant les contributions financières de la Communauté au Fonds international pour l'Irlande (2007-2010) (JO L 409, p. 81, et rectificatif JO 2007, L 36, p. 31, ci-après le «règlement contesté»).

3 — Ci-après le «FII».

diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales.»

5. Aux termes de l'article 159, premier alinéa, CE:

«[…] La formulation et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté ainsi que la mise en œuvre du marché intérieur prennent en compte les objectifs visés à l'article 158 et participent à leur réalisation. La Communauté soutient aussi cette réalisation par l'action qu'elle mène au travers des fonds à finalité structurelle (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole [FEOGA], section 'Orientation'; Fonds social européen [FSE]; Fonds européen de développement régional [FEDER]), de la Banque européenne d'investissement [BEI] et des autres instruments financiers existants.»

6. Par ailleurs, l'article 159, troisième alinéa, CE prévoit:

«Si des actions spécifiques s'avèrent nécessaires en dehors des fonds, et sans préjudice des mesures décidées dans le cadre des autres politiques de la Communauté, ces actions peuvent être arrêtées par le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.»

7. En outre, conformément à l'article 308 CE:

«Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées.»

B — *Le traité anglo-irlandais de 1985 et l'accord relatif à un Fonds international pour l'Irlande*

8. Le 15 novembre 1985, l'Irlande et le gouvernement du Royaume-Uni ont signé à Hillsborough un accord [4] par lequel ils se sont engagés à coopérer pour «assurer la paix, la stabilité et la prospérité de l'ensemble de l'île en favorisant la réconciliation, le respect des droits de l'homme, la coopération contre le

4 — *Recueil des traités des Nations unies,* vol. 1413, nº I-23668, ci-après le «traité anglo-irlandais».

terrorisme et le développement de la coopération économique, sociale et culturelle» [5].

9. Parmi les domaines d'action prévus par ce traité anglo-irlandais figure, selon l'intitulé du titre F dudit traité, la coopération transfrontalière dans les domaines économique, social et culturel. Ainsi, l'article 10, sous a), du traité anglo-irlandais prévoit que «[l]es deux gouvernements coopéreront pour favoriser le développement économique et social des régions des deux parties de l'Irlande qui ont particulièrement souffert des conséquences de l'instabilité de ces dernières années et examineront la possibilité d'obtenir une aide internationale à cette fin».

10. Conformément à cette disposition et pour mettre en œuvre l'objectif visé par celle-ci, l'Irlande et le gouvernement du Royaume-Uni ont conclu, le 18 septembre 1986, un accord créant le Fonds international pour l'Irlande [6].

11. Dans le préambule de cet accord, l'Irlande et le gouvernement du Royaume-Uni reconnaissent qu'«un grave sous-emploi et de multiples privations créent un climat générateur d'instabilité et que cette instabilité et la mésentente entraînent à leur tour des conditions hostiles au progrès économique et social».

12. En vertu de l'article 2 dudit accord, «[l]e [FII] a pour but de promouvoir le développement économique et social et de favoriser les contacts, le dialogue et la réconciliation entre les nationalistes et les unionistes à travers toute l'Irlande».

13. L'article 3 de l'accord FII précise que, «[d]ans ce but, le [FII] stimule les investissements privés et l'esprit d'entreprise; il supplée les programmes gouvernementaux et encourage l'effort volontaire […]. Compte tenu des problèmes spécifiques à l'Irlande du Nord qui sont liés à l'instabilité de ces dernières années, environ les trois quarts des ressources du [FII] y seront consacrés».

14. L'article 4 de cet accord énumère les catégories de projets qui devront prioritairement faire l'objet d'un financement par le FII. Sont visés, en substance, les investissements destinés au secteur privé, les projets de coopération transfrontalière en matière économique, d'éducation et de recherche, les projets destinés à améliorer les conditions de vie des habitants des régions qui font face à de sérieux problèmes économiques et/ou sociaux, tels qu'un haut niveau de chômage ou un manque d'infrastructures, ainsi que les projets de formation professionnelle à l'étranger.

15. Il résulte des articles 5 et 6 dudit accord que le FII est une organisation internationale dont l'Irlande et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord sont membres,

5 — Article 4, sous a), ii), du traité anglo-irlandais.

6 — *Recueil de traités des Nations unies,* vol. 1515, nº I-26244, ci-après l'«accord FII».

et qu'il jouit de la personnalité juridique. Le FII est dirigé par un conseil d'administration dont le président et les membres sont désignés conjointement par l'Irlande et le gouvernement du Royaume-Uni. S'ils le souhaitent, les pays donateurs (États-Unis d'Amérique, Canada, Nouvelle-Zélande, Australie et Communauté européenne) peuvent désigner des observateurs qui participent aux réunions du conseil d'administration [7].

16. La Communauté contribue au financement du FII depuis 1989 [8]. Il est prévu que les travaux du FII se poursuivent jusqu'en 2010.

C — *Le règlement contesté*

17. Le règlement contesté a pour objet de fixer le cadre dans lequel les contributions financières de la Communauté au FII sont versées pour les exercices 2007, 2008, 2009 et 2010. Le montant de référence pour la période 2007-2010 s'élève à 60 millions d'euros.

18. Le règlement contesté a été adopté sur le fondement de l'article 308 CE [9].

19. Aux termes du deuxième considérant de ce règlement, la Communauté est «consciente que les objectifs du [FII] correspondent à ceux qu'elle poursuit elle-même».

20. Il ressort du troisième considérant dudit règlement que «[l]es rapports d'évaluation établis conformément à l'article 5 du règlement (CE) nº 177/2005 [10] ont confirmé la nécessité de continuer à soutenir les activités du [FII] tout en renforçant la synergie des objectifs et la coordination avec les interventions des Fonds structurels, notamment avec le programme spécial en faveur de la paix et de la réconciliation en Irlande du Nord et dans les comtés limitrophes de l'Irlande (ci-après dénommé 'programme PEACE'), institué conformément au règlement (CE) nº 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999

7 — La Commission, représentée par le directeur général de la politique régionale, siège au conseil d'administration du FII. Voir communication de la Commission du 12 octobre 2006 contenant le rapport sur le Fonds international pour l'Irlande conformément à l'article 5 du règlement (CE) nº 177/2005 du Conseil [COM(2006) 563 final, point 2.2]. Voir, également, article 3, premier alinéa, du règlement contesté.

8 — Depuis que la Communauté a décidé de contribuer au FII, ses contributions financières se sont élevées à 15 millions d'euros par an entre 1989 et 1994, à 17 millions d'euros par an entre 1995 et 1999, et elles s'élèvent à 15 millions d'euros par an depuis 2000.

9 — La même base juridique a été utilisée pour les règlements relatifs aux périodes de contribution antérieures (article 235 du traité CE, devenu article 308 CE).

10 — Règlement du Conseil du 24 janvier 2005 concernant les contributions financières de la Communauté au Fonds international pour l'Irlande (2005-2006) (JO L 30, p. 1).

portant dispositions générales sur les Fonds structurels[11]». Le législateur communautaire a ainsi considéré que le processus de paix en Irlande du Nord requérait le maintien du soutien de la Communauté en faveur du FII après le 31 décembre 2006 [12].

21. Selon le sixième considérant du règlement contesté, «[l]e principal objectif [de celui-ci] est d'encourager la paix et la réconciliation au travers d'un éventail d'activités plus large que celui couvert par les Fonds structurels, et qui va au-delà du champ d'application de la politique communautaire de cohésion économique et sociale».

22. Le quinzième considérant de ce règlement précise que «[l]a stratégie baptisée 'Sharing this Space', qui a ouvert la phase finale des activités du [FII] (2006-2010), s'articule autour de quatre domaines fondamentaux: poser les bases d'une réconciliation dans les communautés les plus marginalisées, jeter des ponts de nature à faciliter les contacts entre des communautés divisées, s'orienter vers une société davantage intégrée et laisser un héritage. Par conséquent, l'objectif ultime du [FII] et du présent règlement est d'encourager la réconciliation entre les communautés.»

23. Au seizième considérant dudit règlement, le législateur communautaire indique que «[l]e soutien de la Communauté contribuera à renforcer la solidarité entre les États membres et entre leurs citoyens».

24. Aux termes de l'article 2 du règlement contesté:

«Le [FII] utilise les contributions conformément à l'accord [FII].

Dans l'affectation de ces contributions, le [FII] donne la priorité aux projets de nature transfrontalière ou intercommunautaire, afin de compléter les activités financées par les Fonds structurels, et particulièrement celles du programme PEACE, en Irlande du Nord et dans les comtés limitrophes de l'Irlande.

Les contributions sont utilisées de manière à entraîner des améliorations économiques et

11 — JO L 161, p. 1. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) nº 173/2005 du Conseil, du 24 janvier 2005 (JO L 29, p. 3), puis abrogé et remplacé par le règlement (CE) nº 1083/2006 du Conseil, du 11 juillet 2006 (JO L 210, p. 25), à partir du 1er janvier 2007.

12 — Voir, sur la justification de la poursuite du financement communautaire, communication de la Commission du 12 octobre 2006, susmentionnée, dans laquelle il est indiqué que «[l]a situation politique et sociale de la région demeure fragile et la persistance de la violence et de la division incite l'UE à maintenir ses efforts en faveur de la paix et de la réconciliation dans cette partie de l'Union européenne» (point 6) et que «[l]e renforcement de la solidarité entre les États membres et entre leurs citoyens étant un objectif central de l'UE, il importe que cette dernière maintienne son engagement à l'égard de ces objectifs, aux côtés d'autres donateurs internationaux, et renouvelle sa contribution au FII» (p. 10).

sociales durables dans les zones concernées. Elles ne se substituent pas à d'autres dépenses publiques ou privées.»

25. Selon l'article 7, paragraphe 1, de ce règlement, les contributions de la Communauté au [FII] sont gérées par la Commission. Sous réserve de ce que prévoit l'article 7, paragraphe 2, dudit règlement, la contribution annuelle est versée par tranches selon les modalités suivantes:

«a) une première avance de 40 % est versée après réception par la Commission d'un engagement, signé par le président du conseil d'administration du [FII], garantissant que le [FII] respectera les conditions applicables à l'octroi de la contribution conformément au présent règlement;

b) une seconde avance de 40 % est versée six mois plus tard;

c) le solde de 20 % est versé après réception et acceptation par la Commission du rapport annuel d'activité du [FII] et des comptes vérifiés pour l'exercice en question.»

D — *Le programme PEACE et le règlement (CE) nº 1083/2006*

26. Le programme PEACE est une initiative communautaire qui s'inscrit dans le cadre des Fonds structurels et qui a pour but de favoriser le progrès vers la mise en place d'une société paisible et stable ainsi que de promouvoir la réconciliation en Irlande du Nord et dans les régions frontalières de l'Irlande. Le programme PEACE a été mis sur pied pour la première fois au cours de la période de programmation 1995-1999 (PEACE I) et a ensuite été renouvelé pour les périodes 2000-2006 (PEACE II) et 2007-2013 (PEACE III).

27. En ce qui concerne la période de programmation en cours (2007-2013), le programme PEACE est mis en œuvre en tant que programme transfrontalier au sens de l'article 3, paragraphe 2, sous c), du règlement nº 1083/2006.

28. L'article 3 du règlement nº 1083/2006 décrit les objectifs des Fonds structurels comme suit:

«1. L'action menée par la Communauté au titre de l'article 158 du traité vise à renforcer la cohésion économique et sociale de l'Union européenne élargie afin de promouvoir un développement harmonieux, équilibré et

durable de la Communauté. […] Elle vise à réduire les disparités économiques, sociales et territoriales qui se sont créées en particulier dans les pays et les régions en retard de développement et en liaison avec la restructuration économique et sociale et le vieillissement de la population.

L'action au titre des Fonds intègre, au niveau national et régional, les priorités de la Communauté en faveur du développement durable en renforçant la croissance, la compétitivité, l'emploi et l'inclusion sociale, ainsi qu'en protégeant et en améliorant la qualité de l'environnement.

2. Dans cette perspective, le FEDER, le FSE, le Fonds de cohésion, la BEI et les autres instruments financiers existants de la Communauté contribuent, chacun de façon appropriée, à la réalisation des trois objectifs suivants:

[…]

c) l'objectif coopération territoriale européenne qui vise à renforcer la coopération au niveau transfrontalier par des initiatives conjointes locales et régionales, à renforcer la coopération transnationale par des actions favorables au développement territorial intégré en liaison avec les priorités de la Communauté, et à renforcer la coopération interrégionale et l'échange d'expérience au niveau territorial approprié.

[…]»

29. Aux termes du point 22 de l'annexe II de ce même règlement, le programme PEACE sera mis en œuvre «afin de promouvoir la stabilité sociale et économique dans les régions concernées, il comprendra notamment des actions visant à promouvoir la cohésion entre les communautés. La région éligible correspond à toute l'Irlande du Nord et aux comtés limitrophes d'Irlande. Ce programme sera mis en œuvre au titre de l'objectif coopération territoriale européenne».

II — La procédure législative ayant conduit à l'adoption du règlement contesté

30. Comme nous l'avons déjà indiqué, la Communauté contribue financièrement au FII depuis 1989. Le règlement nº 177/2005 contenait les dispositions applicables pour la période 2005-2006. Selon l'article 5 de ce règlement, la Commission devait présenter à l'autorité budgétaire, au plus tard le 31 mars 2006, un rapport évaluant les résultats des

activités du FII et la nécessité de poursuivre les contributions au-delà de 2006, compte tenu de l'évolution du processus de paix en Irlande du Nord.

31. Le 12 octobre 2006, la Commission a présenté ce rapport [13], dans lequel elle a conclu au renouvellement de la contribution communautaire. Sur cette base, la Commission a, en même temps, soumis au Conseil une proposition de règlement [14] visant à poursuivre la contribution de la Communauté au FII pour la période 2007-2010.

32. La proposition de la Commission était fondée sur l'article 308 CE, qui requiert l'unanimité au sein du Conseil et la consultation du Parlement. Saisi de cette proposition, et sur avis conforme de sa commission des affaires juridiques, le Parlement l'a approuvée par une résolution législative du 13 décembre 2006 [15], moyennant un seul amendement, visant à substituer l'article 159 CE à l'article 308 CE comme base juridique du règlement contesté.

33. Le 21 décembre 2006, le Conseil a adopté la proposition de la Commission sur la base de l'article 308 CE.

13 — Communication de la Commission du 12 octobre 2006, susmentionnée.

14 — Proposition de règlement du Conseil du 12 octobre 2006 concernant les contributions financières de la Communauté au Fonds international pour l'Irlande (2007-2010) [COM (2006) 564 final].

15 — P6_TA-PROV(2006)0562.

III — Les conclusions des parties

34. Le Parlement demande à la Cour:

— d'annuler le règlement contesté au motif qu'il n'a pas été adopté sur le fondement d'une base juridique appropriée, et

— de condamner le Conseil aux dépens.

35. Le Conseil demande à la Cour:

— à titre principal, de rejeter le recours comme non fondé, et

— de condamner la partie requérante aux dépens;

— à titre subsidiaire, en conformité avec l'article 231, second alinéa, CE, de main-

tenir les effets du règlement contesté jusqu'à l'adoption d'un nouveau règlement et de décider que l'annulation n'affecte pas la validité des paiements effectués ni celle des engagements pris sur la base du règlement contesté.

36. Par ordonnance du président de la Cour du 20 septembre 2007, la Commission, l'Irlande et le Royaume-Uni ont été admis à intervenir au soutien des conclusions du Conseil.

IV — Les arguments principaux des parties

37. À l'appui de son recours, le Parlement invoque un moyen unique tiré du choix erroné de la base juridique du règlement contesté. Selon lui, c'est à tort que le législateur communautaire a adopté ce règlement sur le fondement de l'article 308 CE alors qu'il disposait des pouvoirs nécessaires à cet effet au titre de l'article 159, troisième alinéa, CE.

38. Le Parlement rappelle, d'abord, la jurisprudence constante de la Cour selon laquelle le recours à l'article 308 CE comme base juridique d'un acte n'est justifié que si aucune autre disposition du traité ne confère aux institutions communautaires la compétence nécessaire pour arrêter cet acte [16]. Il indique, ensuite, que l'article 159, troisième alinéa, CE attribue aux institutions la compétence d'arrêter les actions spécifiques qui s'avèrent nécessaires en dehors des Fonds structurels afin de réaliser les objectifs de renforcement de la cohésion économique et sociale de la Communauté, visés à l'article 158 CE. L'expression «renforcement de la cohésion économique et sociale» contenue dans cet article comprendrait toute action, quelle qu'en soit la forme juridique ou la portée territoriale, visant à favoriser le développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, le renforcement de la cohésion sociale et territoriale ainsi que la solidarité entre les États membres et les populations de la Communauté. Tel serait le sens dans lequel les objectifs dudit article ont été mis en œuvre dans de nombreux actes communautaires, tant dans le cadre des Fonds structurels qu'en dehors de ces Fonds.

39. Selon le Parlement, les finalités poursuivies par la Communauté, tant par sa contribution au FII que dans le cadre du programme PEACE, coïncident. Elles tiennent au renforcement de la cohésion sociale et de la solidarité entre les populations d'Irlande

16 — Voir, notamment, arrêts du 26 mars 1987, Commission/Conseil (45/86, Rec. p. 1493, point 13); du 30 mai 1989, Commission/Conseil (242/87, Rec. p. 1425, point 6); du 7 juillet 1992, Parlement/Conseil (C-295/90, Rec. p. I-4193, point 11); du 13 juillet 1995, Espagne/Conseil (C-350/92, Rec. p. I-1985, point 26); du 26 mars 1996, Parlement/Conseil (C-271/94, Rec. p. I-1689, point 13); du 28 mai 1998, Parlement/Conseil (C-22/96, Rec. p. I-3231, point 22), et du 2 mai 2006, Parlement/Conseil (C-436/03, Rec. p. I-3733, point 36).

du Nord et des régions frontalières de l'Irlande. De telles finalités relèveraient de la «cohésion économique et sociale» au sens de l'article 158 CE. En effet, le Parlement estime qu'il ne saurait y avoir renforcement de la cohésion économique et sociale dans les régions concernées sans passer par la réconciliation et la compréhension mutuelle entre communautés. Il explique, à cet égard, que l'absence de conciliation entre les communautés est en même temps l'un des effets d'une situation de sous-développement économique et social et la cause de la persistance d'une telle situation. S'attaquer au problème de la réconciliation signifierait dès lors renforcer la cohésion économique et sociale dans le sens indiqué par l'article 158 CE.

40. Le Parlement met également l'accent sur la complémentarité entre les opérations du FII et celles des Fonds structurels, en particulier du programme PEACE. Dans la période de programmation en cours, il serait prévu d'aligner les opérations du programme PEACE sur les priorités définies par le FII dans le cadre de la stratégie dénommée «Sharing this Space», dont devraient s'inspirer les activités du FII jusqu'en 2010. Ainsi, le programme PEACE devrait être mis en œuvre suivant essentiellement deux priorités stratégiques, concernant respectivement la réconciliation entre les communautés et la contribution à une société partagée. Ces priorités correspondraient aux thèmes fondamentaux sur lesquels le FII devrait concentrer ses activités. Par ailleurs, le Parlement relève que l'homogénéité et la cohérence entre les opérations du FII et celles des Fonds structurels s'expriment également dans la gestion concrète de ces opérations.

41. Il importerait, afin d'établir si l'article 308 CE pouvait ou non servir de base juridique au règlement contesté, de déterminer les finalités que ce règlement entendait poursuivre en accordant des contributions financières au FII, et non pas les finalités du FII. L'article 2, deuxième et troisième alinéas, du règlement contesté soumettrait l'utilisation des contributions financières de la Communauté à des conditions précises, visant à garantir que les actions ainsi financées restent bien dans le cadre des objectifs poursuivis par la Communauté au titre de sa politique de cohésion économique et sociale. Le Parlement souligne que, conformément à l'article 7, paragraphe 1, sous a) et c), du règlement contesté, le respect de ces conditions par le FII est nécessaire pour obtenir le versement des contributions communautaires en cause. Ainsi, à supposer même que le champ d'intervention du FII, tel que défini par l'accord FII, dépasse le champ d'application de la politique communautaire de cohésion économique et sociale, les ressources financières communautaires devraient néanmoins être prioritairement affectées à des interventions destinées, conformément à l'article 2, deuxième et troisième alinéas, du règlement contesté, à «compléter les activités financées par les Fonds structurels» et en tout cas à des interventions susceptibles d'«entraîner des améliorations économiques et sociales durables dans les zones concernées», c'est-à-dire à des interventions se situant clairement dans le cadre des objectifs de l'article 158 CE. Dès lors, le règlement contesté ne poursuivrait pas des finalités autres ou plus larges que celles

définies à l'article 158 CE. Le sixième considérant de ce règlement, loin de refléter le contenu et les finalités de celui-ci, ne serait qu'une simple déclaration d'intention du Conseil visant à motiver le recours à l'article 308 CE.

42. Le Parlement fait également observer que l'article 159, troisième alinéa, CE ne précise ni les secteurs dans lesquels des actions spécifiques peuvent être instituées ni les formes que peuvent prendre ces actions. En outre, rien dans le texte de cet article n'indiquerait que des actions spécifiques ne pourraient pas prendre la forme d'interventions ad hoc ou ponctuelles comme celles en cause dans la présente affaire, dans les cas où cela s'avérerait nécessaire.

43. Enfin, le Parlement fait valoir que ni l'article 159 CE ni le règlement (CE, Euratom) nº 1605/2002 du Conseil, du 25 juin 2002, portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes [17], ne s'opposent à ce que le financement d'une action spécifique au sens du troisième alinéa de cet article soit assuré par l'intermédiaire d'une organisation internationale. Tout en faisant remarquer que les règles contenues dans ce règlement financier ne peuvent avoir aucune incidence sur le choix de la base juridique d'un acte communautaire, il relève que plusieurs dispositions dudit règlement prévoient expressément la possibilité de contributions financières de la Communauté à des instruments financiers externes à cette dernière ainsi que celle d'une exécution du budget par l'intermédiaire d'organisations internationales.

44. Le Conseil estime, au contraire, que le titre XVII du traité CE ne prévoit pas les pouvoirs d'action requis par l'activité du FII et ne peut donc fournir une base juridique adéquate pour justifier l'octroi à ce dernier des contributions financières de la Communauté.

45. Il indique, d'abord, que la structure et l'économie générale des articles 158 CE et 159 CE sont telles que la notion d'actions spécifiques doit être entendue comme faisant partie des objectifs visés à l'article 158 CE. Par conséquent, selon le Conseil, l'adoption d'une action spécifique en dehors des Fonds structurels constitue un moyen à utiliser, au même

17 — JO L 248, p. 1, tel que modifié par les règlements (CE, Euratom) nº 1995/2006 du Conseil, du 13 décembre 2006 (JO L 390, p. 1), et (CE) nº 1525/2007 du Conseil, du 17 décembre 2007 (JO L 343, p. 9, ci-après le «règlement financier»).

titre que la participation de la Communauté au travers de ces Fonds, pour renforcer la cohésion économique et sociale de la Communauté, et ce afin de promouvoir le développement harmonieux global de celle-ci.

46. Le Conseil fait remarquer que l'encouragement de la prise de contact, du dialogue et de la réconciliation entre les nationalistes et les unionistes sur l'île d'Irlande constitue un élément central du règlement contesté. Il s'agit, selon lui, d'un objectif qui, de toute évidence, ne saurait être inclus dans la portée de l'article 158 CE, qui vise à promouvoir un développement harmonieux et, notamment, à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions de la Communauté.

47. Dans le contexte historique et politique qui a donné lieu à l'initiative internationale à laquelle la Communauté contribue au moyen du règlement contesté, l'absence de conciliation entre nationalistes et unionistes dans les territoires visés par le FII serait considérée comme un obstacle à ce qu'une politique de cohésion économique et sociale puisse être efficacement menée. Contribuer à la levée de cet obstacle devrait s'analyser comme une condition d'efficacité de la politique de cohésion.

48. Le Conseil relève, ensuite, que, contrairement au FII, le programme PEACE est une initiative communautaire dont les mesures sont financées au titre du FEDER. La base juridique du programme PEACE ne lui donnerait pas les compétences pour couvrir toutes les actions couvertes actuellement par le FII, et ce en dépit du fait que certaines actions ayant vocation à être financées par les deux instruments le sont en pratique. Ces deux instruments s'attaqueraient en parallèle aux deux aspects de la problématique irlandaise que constituent, d'une part, l'instabilité et le conflit et, d'autre part, le développement économique et social, tout en ayant une approche différente au départ. En effet, le FII viserait la réconciliation pour faciliter la cohésion, alors que le programme PEACE viserait la cohésion pour faciliter la réconciliation.

49. Le Conseil et l'Irlande soulignent que le FII est une organisation internationale à laquelle la Communauté se limite à participer financièrement au moyen du règlement contesté, dont cette dernière n'est pas membre et qui a été créée indépendamment de sa volonté. Or, le titre XVII du traité CE concernerait des moyens d'action qui sont propres à la Communauté et qui sont gérés selon les modalités du cadre réglementaire

communautaire, y compris son règlement financier. Selon le Conseil, ni ce titre ni le cadre réglementaire communautaire ne pourraient s'appliquer à une organisation internationale dont la Communauté n'est pas membre, et ce même à supposer que, à un moment donné, il s'avère que le FII s'occupe prioritairement de cohésion économique plutôt que de réconciliation.

50. Dans l'hypothèse où la Cour déciderait d'annuler le règlement contesté, le Conseil tout comme la Commission, l'Irlande et le Royaume-Uni demandent, à titre subsidiaire, en application de l'article 231, second alinéa, CE, que les effets de ce règlement soient maintenus jusqu'à l'adoption d'un nouveau règlement, et que l'annulation n'affecte pas la validité des paiements effectués ni celle des engagements pris sur la base du règlement contesté, et ce pour d'importants motifs de sécurité juridique liés à la fois aux projets en cours et aux attentes légitimes de l'administration du FII.

51. La Commission soutient également que l'article 308 CE constitue la base juridique appropriée pour l'adoption des mesures contenues dans le règlement contesté.

52. Elle fait valoir, en effet, que le développement économique et social tel qu'envisagé par le traité anglo-irlandais, aussi important qu'il soit, n'a jamais été un but en soi. Il a été choisi, parmi d'autres, comme moyen d'assurer une paix durable et la stabilité dans une région affligée par des divisions entre les traditions principales qui y sont représentées. Dans cette perspective, l'accord FII reposerait surtout sur l'existence d'une instabilité politique, et le FII qu'il a créé aurait pour objectif de diminuer, voire d'éliminer cette instabilité politique avec, entre autres, des moyens économiques et sociaux. Il serait donc erroné de traiter le volet économique et social comme un but en soi, car une telle lecture reviendrait à ignorer le contexte politique et juridique dans lequel l'accord FII s'inscrit.

53. En somme, le règlement contesté aurait pour objet de prévoir une contribution financière au FII qui devrait être utilisée conformément à l'accord FII, et cet accord, tout comme le traité anglo-irlandais qui l'a inspiré, aurait pour objet unique la paix et la réconciliation. La Commission estime donc que c'est à juste titre, d'une part, que le législateur communautaire a constaté, au quinzième considérant du règlement contesté, que l'«objectif ultime du [FII] et du

présent règlement est d'encourager la réconciliation entre les communautés» et, d'autre part, qu'il a estimé que, s'agissant d'une mission visant à promouvoir la paix et la stabilité politique, le traité CE ne fournit pas d'autre base juridique que l'article 308 CE pour adopter le règlement contesté.

54. En outre, la Commission considère que la nature générale de la politique instaurée par l'article 158 CE n'est pas conciliable avec une intervention spécifique, d'emblée limitée à une seule région de la Communauté et qui n'est pas susceptible d'être généralisée. L'expression «actions spécifiques» visée à l'article 159, troisième alinéa, CE ne serait nullement synonyme d'interventions ad hoc ou ponctuelles. Cette conception de la vocation générale de l'article 159, troisième alinéa, CE serait conforme à la pratique législative dans ce domaine [18].

55. Par ailleurs, concernant un éventuel chevauchement entre les activités du FII et celles des Fonds structurels, la Commission reconnaît qu'il existe. Cela s'expliquerait par le fait que la promotion de la coopération transfrontalière, notamment par la voie de la promotion du développement économique et social des régions irlandaises les plus touchées par l'instabilité, est une des pistes privilégiées par le traité anglo-irlandais pour accomplir son objectif unique, à savoir la paix et la réconciliation. La Commission fait toutefois remarquer que le FII est en droit de soutenir des actions qui ne pourraient pas être financées au titre de la politique communautaire de cohésion économique et sociale. Elle cite, par exemple, l'action visant à ce que le FII partage l'expertise et les connaissances acquises sur 20 ans avec ceux qui cherchent à construire la paix dans d'autres régions du monde, ainsi qu'un programme destiné à faciliter des contacts entre des communautés locales, la police et les District Policing Partnerships [19]. La Commission soutient, enfin, que la divergence entre les champs d'intervention possibles des Fonds structurels et du FII trouve sa traduction à l'article 2, deuxième alinéa, du règlement contesté. En effet, l'affirmation selon laquelle, dans l'affectation des contributions financières de la Communauté, le FII complète les activités financées par les Fonds structurels signifierait qu'il s'agit de financer des activités qui sont différentes tout en étant complémentaires.

56. Le Royaume-Uni soutient que les articles 158 CE et 159 CE sont conçus pour remédier aux déséquilibres économiques et sociaux entre les régions de la Communauté

18 — À l'appui de son argumentation, la Commission cite trois règlements adoptés sur la base de cette disposition qui sont, selon elle, tous de nature horizontale. Il s'agit des règlements (CE) nº 2012/2002 du Conseil, du 11 novembre 2002, instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne (JO L 311, p. 3), (CE) nº 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006, relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) (JO L 210, p. 19), et (CE) nº 1927/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 2006, portant création du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (JO L 406, p. 1). Notons que le règlement nº 2012/2002 a été adopté sur le fondement d'une double base juridique, à savoir les articles 159, troisième alinéa, CE et 308 CE.

19 — Il s'agit de partenariats locaux en matière de maintien de l'ordre.

et non pour favoriser la paix et la réconciliation entre différentes communautés situées dans une région. Or, les programmes financés par le FII dans le cadre de sa stratégie «Sharing this Space» mettraient très clairement l'accent sur l'objectif de compréhension mutuelle et de réconciliation entre les communautés. En outre, si le Royaume-Uni ne conteste pas que le FII et le programme PEACE sont à certains égards complémentaires, qu'ils aident souvent les mêmes catégories de personnes et que certains projets sont financés par le FII et par le programme PEACE, il considère cependant que ces deux initiatives poursuivent des objectifs différents.

V — Appréciation

57. L'Irlande indique que, selon elle, le FII, dont elle souligne le caractère spécifique et unique, a pour objectif primordial la consolidation de la paix et la réconciliation entre les communautés. Dans la mesure où il est possible de considérer que le FII s'intéresse également au développement économique et social, cet intérêt revêtirait un caractère instrumental. En effet, le développement économique et social serait non pas, dans le cadre du FII, un but en soi, mais un facteur de réconciliation et de progrès politique. Considéré sous cet angle, l'Irlande estime qu'il est évident que le FII ne peut pas être défini comme un mécanisme de renforcement de la cohésion économique et sociale. Les quatre domaines fondamentaux de la stratégie du FII pour la période 2006-2010 illustreraient sa fonction primordiale en tant que mécanisme visant à parvenir à une réconciliation entre les nationalistes et les unionistes. Enfin, l'Irlande considère que les articles 158 CE et 159 CE concernent principalement le développement économique et non les questions liées à la réconciliation, au dialogue politique et à la consolidation de la paix.

58. Il convient d'abord de rappeler que le recours à l'article 308 CE comme base juridique d'un acte n'est justifié que si aucune autre disposition du traité CE ne confère aux institutions communautaires la compétence nécessaire pour arrêter cet acte [20]. Ainsi, l'article 308 CE vise à suppléer l'absence de pouvoirs d'action conférés expressément ou de façon implicite aux institutions communautaires par des dispositions spécifiques du traité CE dans la mesure où de tels pouvoirs apparaissent néanmoins nécessaires pour que la Communauté puisse exercer ses fonctions en vue d'atteindre l'un des objets fixés par ce traité [21].

20 — Voir jurisprudence citée à la note 16.

21 — Arrêt du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission (C-402/05 P et C-415/05 P, Rec. p. I-6351, point 211 et jurisprudence citée).

59. En outre, il résulte d'une jurisprudence constante que le choix de la base juridique d'un acte communautaire doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent la finalité et le contenu de cet acte, et non sur la base juridique retenue pour l'adoption d'autres actes communautaires présentant, le cas échéant, des caractéristiques similaires [22]. Nous précisons également que, selon la Cour, sont sans incidence sur le choix de la base juridique d'un acte le souhait d'une institution de participer de façon plus intense à l'adoption d'un acte déterminé, le travail effectué à un autre titre dans le domaine d'action dont relève l'acte ou le contexte de l'adoption de l'acte [23].

60. Au regard de cette jurisprudence, il convient donc de déterminer si, comme le soutient le Parlement, le règlement contesté aurait dû être adopté sur le fondement de l'article 159, troisième alinéa, CE. Dans cette perspective, et avant d'examiner le but et le contenu de ce règlement, nous formulerons quelques observations liminaires sur la politique communautaire de cohésion économique et sociale.

22 — Arrêt du 6 novembre 2008, Parlement/Conseil (C-155/07, Rec. p. I-8103, point 34 et jurisprudence citée).

23 — Arrêt du 4 avril 2000, Commission/Conseil (C-269/97, Rec. p. I-2257, point 44).

A — *Observations liminaires sur la politique communautaire de cohésion économique et sociale*

61. La cohésion économique et sociale trouve aujourd'hui plusieurs expressions dans les traités UE et CE. Son renforcement constitue un objectif à la fois pour l'Union (article 2 UE) et pour la Communauté (article 2 CE). Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, sous k), CE, l'action de la Communauté comporte le renforcement de la cohésion économique et sociale. Le titre XVII du traité CE, composé des articles 158 CE à 162 CE, attribue à la Communauté la compétence pour mener une politique communautaire de cohésion économique et sociale, afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté.

62. La reconnaissance et le développement de cette politique ont été progressifs. Ladite politique s'est d'abord traduite à travers un certain nombre d'initiatives communautaires visant à mettre en place une politique régionale. À cet égard, le véritable tournant se situe lors de l'élargissement de la Communauté au Royaume de Danemark, à l'Irlande et

au Royaume-Uni. Ces deux derniers États sont en effet, à cette époque, demandeurs d'actions régionales, l'Irlande pour la quasi-totalité de ses régions et le Royaume-Uni pour ses régions défavorisées d'Écosse et d'Irlande du Nord [24].

63. En l'absence de dispositions dans le traité CEE, signé le 25 mars 1957, conférant au législateur communautaire les pouvoirs d'action nécessaires à la mise en œuvre d'une politique régionale, celui-ci dut notamment recourir à l'article 235 du traité CE (devenu article 308 CE) pour développer son action dans le domaine régional, en particulier pour instituer le FEDER [25].

64. La politique régionale accède au rang de politique communautaire consacrée dans le droit originaire avec l'Acte unique européen de 1986. Celui-ci introduit, en effet, dans le traité CEE un titre V intitulé «La cohésion économique et sociale», qui définit les objectifs et précise les moyens de réalisation de cette politique.

65. À partir de l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen le 1er juillet 1987, le législateur communautaire n'a donc plus besoin de recourir à l'article 235 du traité CE, en tant que clause générale d'habilitation, pour mener ses actions au titre de la politique de cohésion économique et sociale.

66. Cette disposition du traité CE conservera cependant son intérêt en tant que moyen de renforcement des pouvoirs dont est dotée la Communauté lorsque celle-ci doit faire face à des situations non prévues par le traité CE [26]. En cas d'insuffisance des pouvoirs attribués à la Communauté, le législateur communautaire devra ainsi utiliser l'article 308 CE à titre de fondement unique ou bien de fondement complémentaire à côté des autres articles pertinents du traité CE.

24 — Voir Blumann, C., «Historique de la politique communautaire de cohésion économique et sociale», *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale*, Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 5, spécialement p. 10.

25 — Règlement (CEE) nº 724/75 du Conseil, du 18 mars 1975, portant création d'un Fonds européen de développement régional (JO L 73, p. 1).

26 — Voir Flaesch Mougin, C., «Commentaire de l'article 235», *Traité instituant la CEE: commentaire article par article*, sous la direction de Constantinesco, V., Jacqué, J.-P., Kovar, R., et Simon, D., Économica, Paris, 1992.

67. Le règlement nº 2012/2002 constitue une illustration de cette pratique. Aux termes de l'article 1er, lu en liaison avec le premier considérant de ce règlement, celui-ci a pour objet d'instituer un Fonds de solidarité afin de permettre à la Communauté de répondre de façon rapide, efficace et souple à des situations d'urgence, principalement en cas de catastrophes naturelles. Ledit règlement a été fondé sur une double base juridique, à savoir les articles 159, troisième alinéa, CE et 308 CE. L'utilisation complémentaire de l'article 308 CE est justifiée au troisième considérant du règlement nº 2012/2002, de la manière suivante: «[l]'Union européenne devrait également exprimer sa solidarité à l'égard des pays dont l'adhésion est en cours de négociation. L'extension du présent règlement à ces pays exige le recours à l'article 308 [CE]». Le législateur communautaire a ainsi estimé qu'il ne disposait pas des pouvoirs suffisants au titre de l'article 159, troisième alinéa, CE pour étendre ce volet de la politique de cohésion économique et sociale à des pays n'ayant pas encore adhéré à l'Union [27].

68. La question principale que soulève la présente affaire est également relative à l'étendue des pouvoirs dont le législateur communautaire dispose en vertu de l'article 159, troisième alinéa, CE, mais cette fois dans le contexte particulier de contributions financières de la Communauté versées à une organisation internationale composée de deux États membres, dont les bénéficiaires sont exclusivement des régions de la Communauté, principalement l'Irlande du Nord, et pour des motifs qui, selon le Conseil et les autres parties intervenantes, vont au-delà des objectifs poursuivis par le titre XVII du traité CE. Doit-on considérer que, compte tenu de l'absence ou de l'insuffisance des pouvoirs attribués à la Communauté par l'article 159, troisième alinéa, CE pour conduire une telle action, le législateur communautaire était contraint de recourir à l'article 308 CE en tant que base juridique du règlement contesté?

69. Répondre à cette question requiert, dans un premier temps, d'examiner le but et le contenu de ce règlement, puis, dans un second temps, de vérifier si l'action de la Communauté prévue par ledit règlement relève ou non du champ d'application de l'article 159, troisième alinéa, CE.

B — *Examen du but et du contenu du règlement contesté*

70. Rappelons d'abord que l'article 10, sous a), du traité anglo-irlandais prévoit que «[l]es deux gouvernements coopéreront pour favoriser le développement économique et social

27 — Voir également, en ce sens, le règlement nº 1082/2006 fondé exclusivement sur l'article 159, troisième alinéa, CE et dont le seizième considérant indique que «[cette disposition] ne permet pas d'étendre la législation fondée [sur elle] aux entités de pays tiers».

des régions des deux parties de l'Irlande qui ont particulièrement souffert des conséquences de l'instabilité de ces dernières années et examineront la possibilité d'obtenir une aide internationale à cette fin». C'est pour contribuer aux actions visées à cet article que le FII a ensuite été créé. L'article 2 de l'accord FII dispose ainsi que «[l]e [FII] a pour but de promouvoir le développement économique et social et de favoriser les contacts, le dialogue et la réconciliation entre les nationalistes et les unionistes à travers toute l'Irlande».

71. En 1988, l'Irlande et le gouvernement du Royaume-Uni ont invité la Communauté à contribuer au FII. C'est ainsi que, depuis 1989, la Communauté soutient financièrement les projets du FII. Dans l'un des règlements ayant précédé le règlement contesté, à savoir le règlement (CE) nº 2687/94 [28], le législateur communautaire indiquait que «les programmes du [FII] encouragent la coopération transfrontalière et intercommunautaire et favorisent ainsi le dialogue et la réconciliation entre les républicains et les unionistes» [29] et que le FII «est l'exemple d'une fructueuse coopération anglo-irlandaise pour favoriser les progrès économique et social et promouvoir la réconciliation sur une base intercommunautaire et transfrontalière» [30].

72. Le règlement contesté met également l'accent sur ces objectifs, les contributions de la Communauté étant destinées à favoriser le progrès économique et social dans les zones concernées, et, au final, la réconciliation entre les communautés divisées.

73. Il ressort ainsi expressément de l'article 2, deuxième et troisième alinéas, de ce règlement que les contributions que la Communauté verse au FII, prioritairement affectées «aux projets de nature transfrontalière ou intercommunautaire», doivent être «utilisées de manière à entraîner des améliorations économiques et sociales durables dans les zones concernées». Le versement par tranches de la contribution annuelle de la Communauté, tel qu'il est organisé par l'article 7, paragraphe 1, dudit règlement, constitue une garantie que cette contribution est bien utilisée à cette fin.

28 — Règlement du Conseil du 31 octobre 1994 relatif aux contributions financières de la Communauté au Fonds international pour l'Irlande (JO L 286, p. 5).

29 — Huitième considérant.

30 — Onzième considérant.

74. Il résulte, en outre, du sixième considérant du règlement contesté que ce dernier a pour «principal objectif […] d'encourager la paix et la réconciliation». Le quinzième considérant de ce règlement exprime également cette finalité, en lui conférant le caractère d'objectif ultime. Après avoir énuméré les quatre domaines autour desquels s'articule la stratégie baptisée «Sharing this Space», qui a ouvert la phase finale des activités du FII pour la période 2006-2010, le législateur communautaire y indique, en effet, que l'«objectif ultime du [FII] et du présent règlement est d'encourager la réconciliation entre les communautés».

75. L'action communautaire prévue par le règlement contesté vise ainsi à faire face aux problèmes économiques et sociaux de l'Irlande du Nord et des comtés limitrophes de l'Irlande dans le cadre d'un processus de paix et de réconciliation.

76. Autrement dit, cette action est, tout comme le programme PEACE, destinée à consolider les assises économiques et sociales du processus de paix. Si la réconciliation, et donc la consolidation de la paix, constituent l'objectif ultime, idéal pourrait-on dire, la finalité plus concrète et immédiate du règlement contesté est de contribuer au développement économique et social de la région concernée.

77. Ces deux objectifs poursuivis par la Communauté constituent, dans le même temps, une illustration de l'originalité et de la raison d'être du mécanisme communautaire, lequel, comme l'indiquent en substance les deuxième et huitième alinéas du préambule du traité CE, vise à sauvegarder la paix en favorisant le progrès économique et social dans les différentes régions de la Communauté.

78. Il nous faut, à présent, déterminer si, en tant qu'il vise à favoriser le progrès économique et social dans les zones concernées, et, au final, la réconciliation entre des communautés divisées, le règlement contesté entre dans le champ d'application de l'article 159, troisième alinéa, CE.

C — *Le règlement contesté entre-t-il dans le champ d'application de l'article 159, troisième alinéa, CE?*

79. Rappelons d'abord que l'article 159, troisième alinéa, CE constitue le fondement juridique pour des actions spécifiques qui s'avèrent nécessaires en dehors des Fonds structurels en vue de renforcer la cohésion économique et sociale de la Communauté.

80. La mission que poursuit la politique communautaire de cohésion économique et sociale est, selon l'article 158, premier alinéa, CE, de «promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté». Cette politique vise, en particulier, aux termes de l'article 158, second alinéa, CE, «à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées, y compris les zones rurales».

81. La formulation générale de cette mission permet une certaine souplesse et une adaptabilité des finalités recherchées par le législateur communautaire lorsqu'il souhaite développer des actions communes. Les domaines d'action prioritaires évoluent ainsi régulièrement, au gré des nécessités économiques et sociales qui se manifestent dans les différents États membres.

82. Le caractère protéiforme de la cohésion économique et sociale et la généralité des missions que cette politique se voit confier ont pour conséquence de la rendre difficilement saisissable [31]. Il s'avère ainsi difficile de fixer les limites du champ couvert par cette politique tant la cohésion économique et sociale apparaît comme un ensemble étendu aux contours peu précis [32]. La jurisprudence de la Cour ne nous fournit pas d'éléments décisifs à cet égard [33].

31 — Voir Petit, Y., «La cohésion économique et sociale: objectif ou politique de la Communauté et de l'Union européenne?», *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale,* op. cit., p. 139, spécialement p. 142.

32 — Voir Blumann, C., op. cit., p. 13. Selon cet auteur, «[l]a cohésion englobe formellement l'économique et le social. Mais elle va plus loin encore puisqu'elle touche aussi aux dimensions culturelles, intellectuelles, sociétales et autres… La cohésion se situe au cœur du projet européen; elle vise à renforcer l'homogénéité, l'unité de l'Union européenne. Au même titre que les droits fondamentaux ou la citoyenneté, elle s'inscrit parmi les principes constitutionnels de base et exprime au plus haut point la solidarité qui devrait régner en son sein».

33 — Dans son arrêt du 23 novembre 1999, Portugal/Conseil (C-149/96, Rec. p. I-8395), la Cour a appréhendé la cohésion économique et sociale de la manière suivante: «[i]l convient de relever que, s'il découle des articles 2 et 3 du traité [devenus, après modification, respectivement articles 2 CE et 3 CE] ainsi que des articles 130 A à 130 E du même traité [devenus, après modification, respectivement articles 158 CE à 162 CE] que le renforcement de la cohésion économique et sociale est l'un des objectifs de la Communauté et, par conséquent, constitue un élément important notamment pour l'interprétation du droit communautaire dans le domaine économique et social, les dispositions en cause présentent un caractère programmatique, de telle sorte que la mise en œuvre de l'objectif de cohésion économique et sociale doit être le résultat des politiques et des actions de la Communauté ainsi que des États membres» (point 86).

83. Il n'est cependant pas nécessaire ici de procéder à une énumération des domaines d'action relevant de la politique communautaire de cohésion économique et sociale. Nous devons uniquement déterminer si une action de la Communauté visant à favoriser le progrès économique et social dans les zones concernées, et, au final, la paix et la réconciliation entre des communautés divisées fait partie intégrante de la politique communautaire de cohésion économique et sociale.

84. À notre avis, la réponse devrait être affirmative, et ce pour plusieurs raisons.

85. D'abord, la politique de cohésion se définit comme un dispositif de rééquilibrage et de redistribution entre les États membres [34]. Elle est également l'expression d'une solidarité entre ces derniers et entre leurs peuples. En tant qu'elles visent, aux termes de l'article 2, troisième alinéa, du règlement contesté, à entraîner des améliorations économiques et sociales durables dans les zones concernées, les contributions financières de la Communauté au FII font, à notre avis, pleinement partie d'une politique de redistribution visant à corriger des déséquilibres économiques et sociaux dans une région de la Communauté, en supprimant les séquelles du conflit et de la violence.

86. Ensuite, dans la mesure où ces contributions doivent, en vertu de l'article 2, deuxième alinéa, de ce même règlement, être prioritairement affectées aux projets de nature transfrontalière ou intercommunautaire, elles favorisent la coopération transfrontalière, laquelle constitue l'un des objectifs principaux de la politique communautaire de cohésion économique et sociale [35].

87. De plus, des mesures qui visent à promouvoir la tolérance et la réconciliation entre des groupes de population divisés ont pour objet de renforcer la cohésion entre les communautés, ce qui constitue, à notre sens, l'une des facettes de la notion de cohésion sociale. En encourageant les acteurs économiques et sociaux, par la mise en place de

34 — Voir Blumann, C., op. cit., p. 18.

35 — Comme en témoigne l'article 3, paragraphe 2, sous c), du règlement nº 1083/2006. Voir, également, l'outil de promotion de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale que constitue l'initiative communautaire Interreg [communication de la Commission du 28 avril 2000 fixant des orientations pour une initiative communautaire concernant la coopération transeuropéenne et destinée à favoriser un développement harmonieux et équilibré du territoire européen — Interreg III (JO C 143, p. 6)]. Nous notons d'ailleurs que la Communauté est également intervenue par le biais du programme Irlande du Nord-Irlande au titre de l'initiative Interreg II A (voir communication de la Commission du 28 avril 2000, susmentionnée, p. 28).

projets concrets de nature transfrontalière ou intercommunautaire, à surmonter les barrières culturelles et sociales qui perdurent, l'intervention de la Communauté participe à la construction d'une société pacifique et stable, et donc au renforcement de la cohésion sociale au sein des zones concernées.

88. Par ailleurs, il faut souligner le lien étroit qui existe entre, d'une part, le progrès économique et social et, d'autre part, la consolidation de la paix et la réconciliation. Dans son avis du 23 octobre 2008 sur le rôle de l'UE dans le processus de paix en Irlande du Nord [36], le Comité économique et social européen a clairement exprimé la nature de ce lien, de la manière suivante: «[l]a stabilité et la prospérité se renforcent mutuellement et à travers ses programmes de financement, l'UE a contribué à agir sur les conditions sociales et économiques qui découlaient du conflit, mais qui l'alimentaient également» [37]. Par son intervention, la Communauté agit tant sur les cicatrices économiques et sociales laissées par le conflit que sur les obstacles à la consolidation de la paix qui subsistent. Réconciliation et développement économique et social paraissent ainsi indissociables et doivent être appréhendés conjointement dans le cadre de la politique communautaire de cohésion économique et sociale. De plus, la cohésion, en tant que propriété d'un ensemble dont toutes les parties sont intimement unies [38], ne saurait exister sans réconciliation.

89. En somme, la circonstance que l'action communautaire prévue par le règlement contesté vient s'inscrire dans le cadre d'un processus de paix et qu'elle vise donc, au final, à réconcilier des groupes de population divisés n'est, selon nous, pas de nature à la faire sortir du champ couvert par le titre XVII du traité CE. Ce serait, à notre avis, adopter une vision trop étroite de la politique communautaire de cohésion économique et sociale que d'exclure de son champ d'application des mesures visant expressément à entraîner des améliorations économiques et sociales durables dans une région de la Communauté, pour le seul motif que ces mesures s'intègrent dans un processus de paix et contribueront potentiellement à réconcilier des groupes de population divisés.

90. La notion de cohésion économique et sociale nous paraît être suffisamment large pour couvrir ce type d'action. En outre, le caractère général de la mission confiée à la Communauté au travers de sa politique de cohésion économique et sociale permet, selon nous, d'inscrire une action telle que celle prévue par le règlement contesté dans le cadre du titre XVII du traité CE. Le développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté exige, en effet, que des zones dans lesquelles

36 — Document SC/029 — CESE 1686/2008.
37 — Point 6.8.5 de l'avis.
38 — Voir *Le Petit Larousse illustré,* 1994.

des tensions communautaires existent, avec l'effet négatif sur le développement économique et social que ces dernières engendrent, fassent l'objet d'une intervention de la part de la Communauté dans le cadre de sa politique visant à renforcer sa cohésion économique et sociale.

91. Enfin, l'expression utilisée à l'article 159, troisième alinéa, CE, à savoir «des actions spécifiques [qui] s'avèrent nécessaires en dehors des fonds [structurels]», nous semble être assez large pour intégrer des mesures telles que celles prévues par le règlement contesté. Contrairement à ce que soutiennent la Commission et le Conseil, ni le fait qu'il s'agisse de contributions destinées à une zone particulière de la Communauté ni la circonstance que ces contributions sont versées à une organisation internationale ne sont, à notre avis, suffisantes pour les exclure du champ d'application de l'article 159, troisième alinéa, CE.

92. Sur le premier point, nous relevons que rien dans le libellé de cet article ne permet d'exclure la mise en œuvre d'une action spécifique au bénéfice d'une région ou de plusieurs régions de la Communauté. Par ailleurs, si l'on conçoit la politique communautaire de cohésion économique et sociale comme constituant un dispositif de rééquilibrage destiné à encourager les convergences entre les régions de la Communauté, il est tout à fait logique que celle-ci axe ponctuellement son action sur des régions qui manifestent certains déséquilibres économiques et sociaux.

93. Sur le second point, il faut rappeler que le FII est un instrument financier créé par deux États membres et auquel la Communauté, comme d'autres États tiers, a décidé de contribuer. La Communauté ne participe aucunement aux dépenses de gestion générale de cette organisation internationale. Ces dernières ainsi que les coûts de fonctionnement et le secrétariat sont pris en charge par l'Irlande et le gouvernement du Royaume-Uni [39]. Ainsi, la contribution financière que la Communauté verse annuellement au FII est uniquement consacrée, conformément à ce que prévoit l'article 2, troisième alinéa, du règlement contesté, à des projets permettant des améliorations économiques et sociales durables dans les zones concernées. Le FII constitue donc, du point de vue de la Communauté, un relais supplémentaire à son action en faveur de la cohésion économique et sociale. Même si l'action de la Communauté s'effectue par le prisme du FII, le versement d'une contribution financière annuelle à cette organisation internationale, dans les conditions prévues par ce règlement, constitue avant tout un moyen pour la Communauté de mettre en œuvre sa politique de cohésion économique et sociale en Irlande du Nord et dans les comtés limitrophes de l'Irlande.

39 — Voir communication de la Commission du 12 octobre 2006, susmentionnée, point 2.1.3, quatrième alinéa.

94. Au terme de cette analyse, nous estimons que les mesures prévues par le règlement contesté entrent bien dans le champ d'application de la politique communautaire de cohésion économique et sociale. L'examen du but et du contenu de ce règlement ainsi que celui du champ d'application de l'article 159, troisième alinéa, CE ne permettent donc pas d'étayer l'affirmation qui figure au sixième considérant dudit règlement, selon laquelle, en substance, ce dernier irait au-delà du champ d'application de la politique communautaire de cohésion économique et sociale. La Communauté disposait, en vertu de l'article 159, troisième alinéa, CE, des pouvoirs d'action nécessaires pour adopter les mesures contenues dans le règlement contesté. Celui-ci, en tant qu'il a été pris sur le fondement de l'article 308 CE, doit donc, selon nous, être annulé.

95. Pour finir, il nous faut préciser que, bien que les parties aient consacré dans leurs mémoires de larges développements, selon les opinions défendues, aux points communs ou aux divergences entre le FII et le programme PEACE, la comparaison entre ces deux instruments ne saurait être décisive quant au choix de la base juridique du règlement contesté [40]. Nous nous bornerons donc à formuler sur ce sujet les observations suivantes.

96. Selon le Conseil, une différence fondamentale existerait entre l'objectif poursuivi par le FII et celui poursuivi par le programme PEACE. En effet, le FII viserait la réconciliation pour faciliter la cohésion, alors que le programme PEACE viserait la cohésion pour faciliter la réconciliation. Une telle distinction est, à nos yeux, artificielle, tant la lecture des divers rapports qui ont été consacrés à ces deux initiatives démontre le lien étroit qui existe, dans les deux cas, entre la recherche du progrès économique et social et la consolidation de la paix. Il serait, en outre, surprenant que, eu égard à sa dénomination, le programme PEACE n'ait pas, comme le règlement contesté, pour objectif d'encourager la réconciliation entre des groupes de population divisés.

97. Comme le reconnaît d'ailleurs la Commission dans sa communication du 12 octobre 2006, susmentionnée, «[l]'objectif stratégique du programme PEACE, qui consiste *à renforcer la progression vers une société pacifique et stable et à promouvoir la réconciliation,* est l'un des principaux objectifs du FII» [41]. Par ailleurs, lorsque l'accent est mis sur la complémentarité entre les deux initiatives, c'est plutôt pour mettre en avant leurs points communs et leur convergence [42].

40 — Voir jurisprudence citée au point 59 des présentes conclusions.

41 — Point 4.1, premier alinéa.

42 — Point 4.1, quatrième alinéa («[e]n ce qui concerne les bénéficiaires, le FII vient globalement en aide aux mêmes catégories de personnes que le programme PEACE II»). Voir, également, point 6, cinquième alinéa («[l]es priorités fixées tant par le FII que par les programmes de la CE sont complémentaires, ce qui ouvre de vastes perspectives de synergies qu'il convient de mettre à profit»). On peut aussi se reporter à la résolution du Parlement européen du 20 mai 2008 sur l'évaluation du programme PEACE et les stratégies pour l'avenir [P6_TA(2008)0205], dont le considérant P est ainsi rédigé:
«considérant que de nombreuses actions menées dans le cadre des sous-programmes PEACE, des programmes FII et de l'initiative Interreg, ont […] été caractérisées par un degré élevé de similitude et, dans certains domaines, par un certain degré de duplication des activités».

98. Nous considérons, par conséquent, qu'il serait plus cohérent que deux initiatives communautaires qui poursuivent des objectifs similaires relèvent de la même politique communautaire, en l'occurrence la politique de cohésion économique et sociale régie par le titre XVII du traité CE [43].

VI — Sur la demande de maintien des effets du règlement contesté

99. Dans l'hypothèse où la Cour déciderait, comme nous le lui proposons, d'annuler le règlement contesté, le Conseil, tout comme la Commission, l'Irlande et le Royaume-Uni, demandent, à titre subsidiaire, en application de l'article 231, second alinéa, CE, que les effets de ce règlement soient maintenus jusqu'à l'adoption d'un nouveau règlement, et que l'annulation n'affecte pas la validité des paiements effectués ni celle des engagements pris sur la base dudit règlement, et ce pour d'importants motifs de sécurité juridique liés à la fois aux projets en cours et aux attentes légitimes de l'administration du FII.

100. Nous suggérons à la Cour d'accéder à cette demande de maintien des effets du règlement contesté.

101. Aux termes de l'article 231, second alinéa, CE, la Cour peut, si elle l'estime nécessaire, indiquer ceux des effets d'un règlement annulé qui doivent être considérés comme définitifs. Or, l'annulation du règlement contesté sans maintien de ses effets serait susceptible d'avoir des conséquences négatives sur les activités du FII et serait de nature à entraîner des incertitudes préjudiciables pour les opérations qui ont déjà été financées par le FII ou qui sont en voie de l'être. Dans ces conditions, il existe, à notre avis, d'importants motifs de sécurité juridique justifiant que la Cour exerce le pouvoir que lui confère l'article 231, second alinéa, CE [44]. Celle-ci devrait donc, selon nous, maintenir les effets du règlement contesté jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouveau règlement adopté sur la base juridique appropriée.

43 — D'autres indices, qui ne peuvent certes pas être déterminants pour le choix de la base juridique, étayent toutefois notre conviction que les mesures contenues dans le règlement contesté relèvent bien de la politique communautaire de cohésion économique et sociale. Ainsi, nous relevons que la Commission est représentée par le directeur général de la politique régionale lorsqu'elle siège au conseil d'administration du FII. Par ailleurs, les services de la Communauté européenne qui sont chargés de procéder à des audits et à des contrôles sur place du FII sont, outre ceux de la Cour des comptes des Communautés européennes, ceux de la direction générale «REGIO».

44 — Pour une application récente de cette disposition, voir arrêt du 6 novembre 2008, Parlement/Conseil, précité (points 86 à 89).

VII — Conclusion

102. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de statuer comme suit:

«1) Le règlement (CE) nº 1968/2006 du Conseil, du 21 décembre 2006, concernant les contributions financières de la Communauté au Fonds international pour l'Irlande (2007-2010) est annulé.

2) Les effets du règlement nº 1968/2006 sont maintenus jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouveau règlement adopté sur la base juridique appropriée.

3) Le Conseil de l'Union européenne est condamné aux dépens.

4) La Commission des Communautés européennes, l'Irlande et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord supportent leurs propres dépens.»