CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
YVES BOT
prezentate la 2 aprilie 2009 [1]

1. Prin prezenta acțiune, Parlamentul European solicită Curții anularea Regulamentului (CE) nr. 1968/2006 al Consiliului din 21 decembrie 2006 [2], prin care Consiliul Uniunii Europene a stabilit modalitățile de participare financiară a Comunității la Fondul internațional pentru Irlanda [3] pentru perioada 2007-2010. Acest regulament a fost adoptat în temeiul articolului 308 CE.

2. În susținerea acțiunii, Parlamentul European pretinde că acest articol nu putea să fie utilizat drept temei juridic al regulamentului menționat. În opinia acestuia, măsurile conținute în regulamentul contestat intră în domeniul de aplicare al titlului XVII din Tratatul CE consacrat coeziunii economice și sociale și, mai precis, a articolului 159 al treilea paragraf CE. Așadar, Curtea este invitată să aprecieze dacă măsurile care urmăresc consolidarea procesului de pace și încurajarea reconcilierii între grupuri de populație divizate într-o regiune a Comunității pot sau nu pot să fie considerate ca făcând parte integrantă din politica comunitară de coeziune economică și socială reglementată de titlul XVII din tratat.

3. În prezentele concluzii, expunem motivele pentru care considerăm că acest motiv întemeiat pe alegerea greșită a temeiului juridic este întemeiat.

I — Cadrul juridic

A — *Dreptul primar*

4. Articolul 158 CE prevede:

„În scopul promovării unei dezvoltări armonioase a întregii Comunități, aceasta își dezvoltă și desfășoară acțiunea care conduce la consolidarea coeziunii sale economice și sociale.

Comunitatea urmărește, în special, reducerea decalajelor dintre nivelurile de dezvoltare a

1 — Limba originală: franceza.

2 — Regulamentul privind contribuțiile financiare ale Comunității la Fondul internațional pentru Irlanda (2007-2010) (JO L 409, p. 81, și rectificare în JO 2007, L 36, p. 31, Ediție specială, 01/vol. 7, p. 173, denumit în continuare „regulamentul contestat").

3 — Denumit în continuare „FII".

diferitelor regiuni și a rămânerii în urmă a regiunilor sau insulelor defavorizate, inclusiv a zonelor rurale."

5. Potrivit articolului 159 primul paragraf CE:

„[…] Formularea și punerea în aplicare a politicilor și acțiunilor Comunității, precum și realizarea pieței interne țin seama de obiectivele menționate la articolul 158 și participă la realizarea acestora. De asemenea, Comunitatea susține realizarea acestor obiective prin acțiunea pe care o întreprinde prin intermediul fondurilor structurale (Fondul european de orientare și garantare agricolă [FEOGA], secțiunea Orientare; Fondul social european [FSE]; Fondul european de dezvoltare regională [FEDR]), al Băncii Europene de Investiții [BEI] și al celorlalte instrumente financiare existente."

6. Pe de altă parte, articolul 159 al treilea paragraf CE prevede:

„În cazul în care se dovedesc necesare acțiuni specifice, în afara Fondurilor, și fără a aduce atingere măsurilor hotărâte în cadrul altor politici ale Comunității, Consiliul poate adopta astfel de acțiuni, hotărând în conformitate cu procedura menționată la articolul 251 și după consultarea Comitetului Economic și Social și a Comitetului Regiunilor."

7. În plus, conform articolului 308 CE:

„În cazul în care, în cursul funcționării pieței comune, o acțiune a Comunității apare ca necesară pentru realizarea unuia dintre obiectivele Comunității, fără ca prezentul tratat să fi prevăzut atribuțiile de a acționa necesare în acest scop, Consiliul, hotărând în unanimitate la propunerea Comisiei și după consultarea Parlamentului European, adoptă dispozițiile corespunzătoare."

B — *Acordul anglo-irlandez din 1985 și Acordul privind Fondul internațional pentru Irlanda*

8. La 15 noiembrie 1985, Irlanda și guvernul Regatului Unit au semnat la Hillsborough un acord [4] prin care s-au angajat să coopereze pentru „asigurarea păcii, a stabilității și a prosperității pe întreg teritoriul insulei prin favorizarea reconcilierii, a respectării drepturilor omului, a cooperării împotriva teroris-

4 — *Recueil des traités des Nations unies,* vol. 1413, nr. I-23668, denumit în continuare „Acordul anglo-irlandez".

mului și a dezvoltării unei cooperări economice, sociale și culturale” [5].

9. Printre domeniile de acțiune prevăzute de acest acord anglo-irlandez figurează, potrivit titlului F din acord, cooperarea transfrontalieră în domeniile economic, social și cultural. Astfel, articolul 10 litera (a) din Acordul anglo-irlandez prevede că „[c]ele două guverne vor coopera pentru promovarea dezvoltării economice și sociale a regiunilor celor două părți ale Irlandei, care au suferit cele mai aspre consecințe ale instabilității acestor ultimi ani și vor examina posibilitatea de a obține un sprijin internațional în acest scop.”

10. Conform acestei dispoziții și pentru realizarea obiectivului prevăzut de aceasta, Irlanda și guvernul Regatului Unit au încheiat, la 18 septembrie 1986, un acord privind instituirea Fondului internațional pentru Irlanda [6].

11. În preambulul acestui acord, Irlanda și guvernul Regatului Unit recunosc că „un grad de ocupare a forței de muncă extrem de scăzut și multiple privațiuni creează un climat care generează instabilitate și această instabilitate și neînțelegerea antrenează la rândul lor condiții ostile progresului economic și social”.

12. În temeiul articolului 2 din acordul menționat, „[FII] are drept scop promovarea dezvoltării economice și sociale și favorizarea contactelor, a dialogului și a reconcilierii între naționaliști și unioniști în toată Irlanda”.

13. Articolul 3 din Acordul FII precizează că, „[î]n acest scop, [FII] stimulează investițiile private și spiritul de întreprindere; acesta completează programele guvernamentale și încurajează efortul voluntar […]. Ținând seama de problemele specifice Irlandei de Nord care sunt legate de instabilitatea din acești din urmă ani, aproximativ trei sferturi din resursele [FII] vor fi consacrate acesteia”.

14. Articolul 4 din acest acord enumeră categoriile de proiecte care vor trebui să facă cu prioritate obiectul unei finanțări de către FII. Sunt avute în vedere, în esență, investițiile destinate sectorului privat, proiectele de cooperare transfrontalieră în materie economică, de educație și de cercetare, proiectele destinate îmbunătățirii condițiilor de viață ale locuitorilor regiunilor care se confruntă cu serioase probleme economice și/sau sociale, precum un nivel ridicat al șomajului sau o lipsă de infrastructuri, precum și proiectele de formare profesională în străinătate.

15. Din articolele 5 și 6 din acordul menționat rezultă că FII este o organizație internațională ai cărei membri sunt Irlanda și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord și că acesta

5 — Articolul 4 litera (a) punctul (ii) din Acordul anglo-irlandez.
6 — *Recueil de traités des Nations unies,* vol. 1515, nr. I-26244, denumit în continuare „Acordul FII”.

se bucură de personalitate juridică. FII este condus de un Consiliu de administrație al cărui președinte și membri sunt desemnați în comun de Irlanda și de guvernul Regatului Unit. Dacă doresc, țările donatoare (Statele Unite ale Americii, Canada, Noua Zeelandă, Australia și Comunitatea Europeană) pot desemna observatori care să participe la ședințele Consiliului de administrație [7].

16. Comunitatea contribuie la finanțarea FII din 1989 [8]. Este prevăzut ca lucrările FII să continue până în 2010.

C — *Regulamentul contestat*

17. Regulamentul contestat are drept obiect stabilirea cadrului în care sunt plătite contribuțiile financiare ale Comunității la FII pentru exercițiile 2007, 2008, 2009 și 2010. Suma de referință financiară se ridică, pentru perioada 2007-2010, la 60 de milioane de euro.

18. Regulamentul contestat a fost adoptat în temeiul articolului 308 CE [9].

19. Potrivit considerentului (2) al acestui regulament, Comunitatea este „conștientă că obiectivele [FII] corespund celor pe care le urmărește ea însăși”. [traducere neoficială]

20. Din considerentul (3) al regulamentului menționat rezultă că „[r]apoartele de evaluare stabilite în conformitate cu articolul 5 din Regulamentul (CE) nr. 177/2005[[10]] au confirmat necesitatea de a continua sprijinirea activităților [FII], consolidând în același timp sinergia obiectivelor și coordonarea cu intervențiile fondurilor structurale, în special cu programul special în favoarea păcii și reconcilierii în Irlanda de Nord și în comitatele limitrofe ale Irlandei (denumit în continuare «programul PEACE»), instituit în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1260/1999 al Consiliului din 21 iunie 1999 de stabilire a dispozițiilor generale

7 — Comisia, reprezentată de directorul general de politică regională, participă la Consiliul de administrație al FII. A se vedea Comunicarea Comisiei din 12 octombrie 2006 care cuprinde raportul privind Fondul internațional pentru Irlanda, în conformitate cu articolul 5 din Regulamentul (CE) nr. 177/2005 al Consiliului [COM (2006) 563 final, punctul 2.2]. A se vedea de asemenea articolul 3 primul paragraf din regulamentul contestat.

8 — Din momentul în care Comunitatea a decis să contribuie la FII, contribuțiile sale financiare s-au ridicat la 15 milioane de euro pe an între 1989 și 1994, la 17 milioane de euro pe an între 1995 și 1999, iar din anul 2000 se ridică la 15 milioane de euro pe an.

9 — Același temei juridic a fost utilizat pentru regulamentele privind perioadele de contribuție anterioare (articolul 235 din Tratatul CE, devenit articolul 308 CE).

10 — Regulamentul Consiliului din 24 ianuarie 2005 privind contribuțiile financiare ale Comunității la Fondul internațional pentru Irlanda (2005-2006)(JO L 30, p. 1).

referitoare la fondurile structurale [11]". Astfel, legiuitorul comunitar a considerat că procesul de pace în Irlanda de Nord necesită menținerea sprijinului Comunității în favoarea FII după 31 decembrie 2006 [12].

21. Potrivit considerentului (6) al regulamentului contestat, „[p]rincipalul obiectiv [al acestuia] este de a încuraja pacea și reconcilierea printr-o gamă de activități mai largă decât cea cuprinsă de fondurile structurale și care se extinde dincolo de sfera de aplicare a politicii comunitare de coeziune economică și socială".

22. Considerentul (15) al acestui regulament precizează că „[s]trategia intitulată «Sharing this Space», care a deschis faza finală a activităților [FII] (2006-2010), se organizează în jurul a patru domenii fundamentale: punerea bazelor unei reconcilieri în comunitățile cele mai marginalizate, lansarea unor punți de natură să faciliteze contactele între comunități divizate, orientarea spre o societate mai integrată și lăsarea unei moșteniri. În consecință, obiectivul ultim al [FII] și al prezentului regulament este de a încuraja reconcilierea între comunități."

23. La considerentul (16) al regulamentului menționat, legiuitorul comunitar arată că „[s]prijinul Comunității va contribui la consolidarea solidarității între statele membre și între cetățenii acestora".

24. Potrivit articolului 2 din regulamentul contestat:

„[FII] utilizează contribuțiile în conformitate cu Acordul [FII].

În alocarea acestor contribuții, [FII] acordă prioritate proiectelor de natură transfrontalieră sau intercomunitară, cu scopul de a completa activitățile finanțate de fondurile structurale, în special cele ale programului PEACE, în Irlanda de Nord și în comitatele limitrofe ale Irlandei.

Contribuțiile sunt utilizate astfel încât să aducă îmbunătățiri economice și sociale

11 — JO L 161, p. 1. Regulament modificat ultima dată prin Regulamentul (CE) nr. 173/2005 al Consiliului din 24 ianuarie 2005 (JO L 29, p. 3), abrogat și înlocuit ulterior de Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 (JO L 210, p. 25, Ediție specială, 14/vol. 2, p. 64), începând cu 1 ianuarie 2007.

12 — A se vedea, în ceea ce privește justificarea continuării finanțării comunitare, Comunicarea Comisiei din 12 octombrie 2006, menționată mai sus, în care este menționat că „[s]ituația politică și socială a regiunii rămâne fragilă, iar persistența violenței și a divizării încurajează UE să-și mențină eforturile în favoarea păcii și a reconcilierii în această parte a Uniunii Europene" [traducere neoficială] (punctul 6) și că „[c]onsolidarea solidarității între statele membre și între cetățenii acestora fiind un obiectiv central al UE, este important ca aceasta din urmă să-și mențină angajamentul în privința acestor obiective, alături de alți donatori internaționali, și să reînnoiască contribuția la FII" [traducere neoficială] (p. 10).

durabile în zonele în cauză. Acestea nu se substituie altor cheltuieli publice sau private."

D — *Programul PEACE și Regulamentul (CE) nr. 1083/2006*

25. Potrivit articolului 7 alineatul (1) din acest regulament, contribuțiile Comunității la [FII] sunt gestionate de Comisie. Sub rezerva articolului 7 alineatul (2) din regulamentul menționat, contribuția anuală este plătită în tranșe în conformitate cu următoarele modalități:

„(a) un prim avans de 40 % este plătit după primirea de către Comisie a unui angajament, semnat de președintele Consiliului de administrație al [FII], care garantează că [FII] va respecta condițiile aplicabile acordării contribuției în conformitate cu prezentul regulament;

b) un al doilea avans de 40 % este plătit șase luni mai târziu;

c) soldul de 20 % este plătit după primirea și acceptarea de către Comisie a raportului anual de activitate al [FII] și a conturilor verificate pentru exercițiul financiar în cauză."

26. Programul PEACE este o inițiativă comunitară care se înscrie în cadrul fondurilor structurale și care are drept scop favorizarea progresului către instituirea unei societăți liniștite și stabile, precum și promovarea reconcilierii în Irlanda de Nord și în regiunile frontaliere ale Irlandei. Programul PEACE a fost lansat pentru prima dată în cursul perioadei de programare 1995-1999 (PEACE I) și ulterior a fost reînnoit pentru perioadele 2000-2006 (PEACE II) și 2007-2013 (PEACE III).

27. În ceea ce privește perioada de programare în curs (2007-2013), programul PEACE este pus în aplicare ca program transfrontalier în sensul articolului 3 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 1083/2006.

28. Articolul 3 din Regulamentul nr. 1083/2006 descrie obiectivele fondurilor structurale după cum urmează:

„(1) Măsura luată de Comunitate în temeiul articolului 158 din tratat urmărește consolidarea coeziunii economice și sociale a Uniunii Europene extinse în scopul promovării unei dezvoltări armonioase, echilibrate și durabile

a Comunității. […] Măsura urmărește reducerea disparităților economice, sociale și teritoriale care s-au creat în special în țările și regiunile cu întârzieri de dezvoltare și în legătură cu restructurarea economică și socială și îmbătrânirea populației.

Măsura în temeiul fondurilor integrează, la nivel național și regional, prioritățile Comunității în favoarea dezvoltării durabile prin consolidarea creșterii economice, a concurenței, a ocupării forței de muncă și a asimilării sociale, precum și prin protecția și ameliorarea calității mediului.

(2) În această perspectivă, FEDR, FSE, Fondul de coeziune, BEI și celelalte instrumente financiare existente ale Comunității contribuie, fiecare în mod adecvat, la realizarea următoarelor trei obiective:

[…]

(c) obiectivul de cooperare teritorială europeană, care urmărește consolidarea cooperării la nivel transfrontalier prin inițiative comune locale și regionale, consolidarea cooperării transnaționale prin măsuri favorabile dezvoltării teritoriale integrate legate de prioritățile Comunității și consolidarea cooperării interregionale și a schimbului de experiență la nivelul teritorial adecvat.

[…]"

29. Potrivit punctului 22 din anexa II la acest regulament, programul PEACE se va aplica „în scopul promovării stabilității sociale și economice în regiunile în cauză, conținând în special măsuri de promovare a coeziunii dintre comunități. Regiunea eligibilă corespunde întregii Irlande de Nord și comitatelor limitrofe din Irlanda. Programul se va aplica în temeiul obiectivului de cooperare teritorială europeană."

II — Procedura legislativă care a condus la adoptarea regulamentului contestat

30. Astfel cum am arătat deja, Comunitatea contribuie financiar la FII din 1989. Regulamentul nr. 177/2005 cuprindea dispozițiile aplicabile pentru perioada 2005-2006. Potrivit articolului 5 din acest regulament, Comisia trebuia să prezinte autorității bugetare, cel

târziu la 31 martie 2006, un raport de evaluare a rezultatelor activităților FII și a necesității de a continua contribuțiile după anul 2006, ținând seama de evoluția procesului de pace în Irlanda de Nord.

31. La 12 octombrie 2006, Comisia a prezentat acest raport [13], în care a solicitat reînnoirea contribuției comunitare. În acest temei, Comisia, în același timp, a supus Consiliului o propunere de regulament [14] privind continuarea contribuției Comunității la FII pentru perioada 2007-2010.

32. Propunerea Comisiei era întemeiată pe articolul 308 CE, care impune unanimitatea în cadrul Consiliului și consultarea Parlamentului European. Sesizat cu această propunere și cu avizul conform al Comisiei pentru afaceri juridice, Parlamentul European a aprobat propunerea printr-o rezoluție legislativă din 13 decembrie 2006 [15], cu un singur amendament privind înlocuirea articolului 308 CE cu articolul 159 CE ca temei juridic al regulamentului contestat.

33. La 21 decembrie 2006, Consiliul a adoptat propunerea Comisiei în temeiul articolului 308 CE.

13 — Comunicarea Comisiei din 12 octombrie 2006, menționată mai sus.

14 — Propunere de regulament al Consiliului din 12 octombrie 2006 privind contribuțiile financiare ale Comunității la Fondul internațional pentru Irlanda (2007-2010) [COM (2006) 564 final].

15 — P6_TA-PROV(2006)0562.

III — Concluziile părților

34. Parlamentul European solicită Curții:

— anularea regulamentului contestat pentru motivul că nu a fost adoptat cu un temei juridic adecvat și

— obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

35. Consiliul solicită Curții:

— în principal, respingerea acțiunii ca nefondată și

— obligarea reclamantului la plata cheltuielilor de judecată;

— în subsidiar, în conformitate cu articolul 231 al doilea paragraf CE, menți-

nerea efectelor regulamentului contestat până la adoptarea unui nou regulament și indicarea faptului că anularea nu afectează validitatea plăților efectuate, nici pe cea a obligațiilor asumate în temeiul regulamentului contestat.

36. Prin Ordonanța președintelui Curții din 20 septembrie 2007, s-a admis intervenția Comisiei, a Irlandei și a Regatului Unit în susținerea concluziilor Consiliului.

IV — Principalele argumente ale părților

37. În susținerea acțiunii sale, Parlamentul European invocă un motiv unic întemeiat pe greșita alegere a temeiului juridic al regulamentului contestat. În opinia acestuia, legiuitorul comunitar a adoptat în mod greșit acest regulament în temeiul articolului 308 CE, în condițiile în care dispunea de prerogativele necesare în acest scop în temeiul articolului 159 al treilea paragraf CE.

38. Parlamentul European amintește, mai întâi, jurisprudența constantă a Curții potrivit căreia recurgerea la articolul 308 CE ca temei juridic al unui act nu este justificată decât dacă nicio altă dispoziție din tratat nu conferă instituțiilor comunitare competența necesară pentru a adopta acest act [16]. În continuare, arată că articolul 159 al treilea paragraf CE atribuie instituțiilor competența de a adopta acțiunile specifice care se dovedesc necesare în afara fondurilor structurale pentru realizarea obiectivelor de consolidare a coeziunii economice și sociale a Comunității prevăzute la articolul 158 CE. Expresia „consolidarea coeziunii economice și sociale" conținută în acest articol ar cuprinde orice acțiune, indiferent care ar fi forma juridică sau aplicabilitatea teritorială, care urmărește promovarea dezvoltării armonioase a întregii Comunități, consolidarea coeziunii sociale și teritoriale, precum și solidaritatea între statele membre și populațiile Comunității. Acesta ar fi sensul în care obiectivele articolului menționat au fost puse în aplicare în numeroase acte comunitare, atât în cadrul fondurilor structurale, cât și în afara acestor fonduri.

39. În opinia Parlamentului European, finalitățile urmărite de Comunitate, atât prin contribuția sa la FII, cât și în cadrul programului PEACE, coincid. Acestea sunt legate de consolidarea coeziunii sociale și a solidarității între populațiile din Irlanda de Nord și din

16 — A se vedea în special Hotărârea din 26 martie 1987, Comisia/Consiliul (45/86, Rec., p. 1493, punctul 13), Hotărârea din 30 mai 1989, Comisia/Consiliul (242/87, Rec., p. 1425, punctul 6), Hotărârea din 7 iulie 1992, Parlamentul European/Consiliul (C-295/90, Rec., p. I-4193, punctul 11), Hotărârea din 13 iulie 1995, Spania/Consiliul (C-350/92, Rec., p. I-1985, punctul 26), Hotărârea din 26 martie 1996, Parlamentul European/Consiliul (C-271/94, Rec., p. I-1689, punctul 13), Hotărârea din 28 mai 1998, Parlamentul European/Consiliul (C-22/96, Rec., p. I-3231, punctul 22), și Hotărârea din 2 mai 2006, Parlamentul European/Consiliul (C-436/03, Rec., p. I-3733, punctul 36).

regiunile frontaliere din Irlanda. Astfel de finalități se încadrează în „coeziunea economică și socială" în sensul articolului 158 CE. Astfel, Parlamentul European apreciază că nu poate exista consolidare a coeziunii economice și sociale în regiunile în cauză fără a include și reconcilierea și înțelegerea reciprocă între comunități. Acesta explică, în această privință, că lipsa de conciliere între comunități este în același timp unul dintre efectele unei situații de subdezvoltare economică și socială și cauza persistenței unei astfel de situații. Prin urmare, rezolvarea problemei reconcilierii ar însemna consolidarea coeziunii economice și sociale în sensul arătat de articolul 158 CE.

40. Parlamentul European pune de asemenea accentul pe complementaritatea dintre operațiunile FII și cele ale fondurilor structurale, în special ale programului PEACE. În perioada de programare în curs, se prevede alinierea operațiunilor programului PEACE în funcție de prioritățile definite de FII în cadrul strategiei denumite „Sharing this Space", din care ar trebui să se inspire activitățile FII până în 2010. Astfel, programul PEACE ar trebui pus în aplicare urmărind în esență două priorități strategice, care privesc reconcilierea între comunități și, respectiv, contribuția la o societate comună. Aceste priorități ar corespunde temelor fundamentale asupra cărora FII ar trebui să își concentreze activitățile. De altfel, Parlamentul European subliniază că omogenitatea și coerența între operațiunile FII și cele ale fondurilor structurale se exprimă inclusiv în gestionarea concretă a acestor operațiuni.

41. Ar fi important, pentru a stabili dacă articolul 308 CE putea sau nu putea să servească drept temei juridic pentru regulamentul contestat, să se determine nu finalitățile FII, ci finalitățile pe care acest regulament înțelegea să le urmărească prin acordarea de contribuții financiare către FII. Articolul 2 al doilea și al treilea paragraf din regulamentul contestat ar supune utilizarea contribuțiilor financiare ale Comunității unor condiții precise, care urmăresc să garanteze că acțiunile astfel finanțate rămân în cadrul obiectivelor urmărite de Comunitate în temeiul politicii sale de coeziune economică și socială. Parlamentul European subliniază că, în conformitate cu articolul 7 alineatul (1) literele (a) și (c) din regulamentul contestat, respectarea acestor condiții de către FII este necesară pentru obținerea plății contribuțiilor comunitare în cauză. Astfel, chiar dacă s-ar presupune că domeniul de intervenție al FII, astfel cum este definit de Acordul FII, depășește domeniul de aplicare al politicii comunitare de coeziune economică și socială, resursele financiare comunitare ar trebui totuși să fie afectate cu prioritate unor intervenții destinate, în conformitate cu articolul 2 al doilea și al treilea paragraf din regulamentul contestat, „a completa activitățile finanțate de fondurile structurale" și, în orice caz, unor intervenții care pot „să aducă îmbunătățiri economice și sociale durabile în zonele în cauză", cu alte cuvinte unor intervenții care se situează în mod clar în cadrul obiectivelor articolului 158 CE. Prin urmare, regulamentul contestat nu ar urmări alte finalități sau finalități mai largi decât cele definite la articolul 158 CE. Considerentul (6) al acestui regulament, departe de a reflecta

conținutul și finalitățile acestuia, nu reprezintă decât o simplă declarație de intenție a Consiliului care urmărește motivarea recurgerii la articolul 308 CE.

42. Parlamentul European arată de asemenea că articolul 159 al treilea paragraf CE nu precizează nici sectoarele în care pot fi instituite acțiuni specifice, nici formele pe care le pot lua aceste acțiuni. În plus, nimic din textul acestui articol nu ar indica faptul că acțiunile specifice nu ar putea lua forma unor intervenții ad-hoc sau punctuale, precum cele în discuție în prezenta cauză, în cazurile în care acest lucru s-ar dovedi necesar.

43. În sfârșit, Parlamentul European arată că nici articolul 159 CE, nici Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului din 25 iunie 2002 privind regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene [17] nu se opun ca finanțarea unei acțiuni specifice în sensul celui de al treilea paragraf al acestui articol să fie asigurată prin intermediul unei organizații internaționale. Arătând totodată că normele conținute în acest regulament financiar nu pot avea nicio incidență asupra alegerii temeiului juridic al unui act comunitar, acesta arată că mai multe dispoziții ale regulamentului menționat prevăd în mod expres posibilitatea unor contribuții financiare ale Comunității la instrumente financiare externe acesteia din urmă, precum și pe aceea a unei executări a bugetului prin intermediul unor organizații internaționale.

44. Dimpotrivă, Consiliul apreciază că titlul XVII din Tratatul CE nu prevede prerogativele de acțiune cerute de activitatea FII și nu poate, așadar, să furnizeze un temei juridic adecvat pentru a justifica acordarea către acesta din urmă a contribuțiilor financiare ale Comunității.

45. Acesta arată, mai întâi, că structura și economia generală a articolelor 158 CE și 159 CE sunt de natură să impună ca noțiunea de acțiuni specifice să fie înțeleasă ca făcând parte din obiectivele prevăzute la articolul 158 CE. În consecință, potrivit Consiliului, adoptarea unei acțiuni specifice în afara fondurilor structurale constituie un mijloc care poate fi utilizat la fel precum participarea Comunității

17 — JO L 248, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 198, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1995/2006 al Consiliului din 13 decembrie 2006 (JO L 390, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 7, p. 137), și Regulamentul (CE) nr. 1525/2007 al Consiliului din 17 decembrie 2007 (JO L 343, p. 9, denumit în continuare „regulamentul financiar”).

prin intermediul acestor fonduri, pentru a consolida coeziunea economică și socială a Comunității, în scopul promovării unei dezvoltări armonioase globale a acesteia.

46. Consiliul arată că încurajarea contactelor, a dialogului și a reconcilierii între naționaliști și unioniști în insula Irlandei constituie un element central al regulamentului contestat. Este vorba, în opinia acestuia, de un obiectiv care, cu siguranță, nu poate fi inclus în domeniul de aplicare al articolului 158 CE, care urmărește promovarea unei dezvoltări armonioase și, în special, reducerea decalajelor dintre nivelurile de dezvoltare a diferitelor regiuni ale Comunității.

47. În contextul istoric și politic care a determinat adoptarea inițiativei internaționale la care Comunitatea contribuie prin intermediul regulamentului contestat, ireconcilierea dintre naționaliști și unioniști în teritoriile avute în vedere de FII ar fi considerată un obstacol în calea posibilității de a desfășura în mod eficace o politică de coeziune economică și socială. Contribuirea la înlăturarea acestui obstacol ar trebui să se analizeze ca o condiție de eficacitate a politicii de coeziune.

48. Consiliul subliniază în continuare că, spre deosebire de FII, programul PEACE este o inițiativă comunitară ale cărei măsuri sunt finanțate în temeiul FEDR. Temeiul juridic al programului PEACE nu i-ar acorda competențele pentru a îngloba toate acțiunile cuprinse în prezent de FII, și aceasta în pofida faptului că, în realitate, sunt finanțate anumite acțiuni care au vocație să fie finanțate de cele două instrumente. Aceste două instrumente ar avea în vedere în paralel cele două aspecte ale problematicii irlandeze pe care le constituie, pe de o parte, instabilitatea și conflictul și, pe de altă parte, dezvoltarea economică și socială, având totodată o abordare diferită la început. Astfel, FII ar urmări reconcilierea pentru facilitarea coeziunii, în timp ce programul PEACE ar urmări coeziunea pentru facilitarea reconcilierii.

49. Consiliul și Irlanda subliniază că FII este o organizație internațională la care Comunitatea se limitează să participe financiar prin intermediul regulamentului contestat, la care aceasta din urmă nu este membru și care a fost creată independent de voința sa. Or, titlul XVII din Tratatul CE ar privi mijloace de acțiune care sunt proprii Comunității și care sunt gestionate potrivit modalităților stabilite în cadrul de reglementare comunitar, inclusiv

regulamentul financiar al acesteia. În opinia Consiliului, nici acest titlu, nici cadrul de reglementare comunitar nu s-ar putea aplica unei organizații internaționale la care Comunitatea nu este membru, și aceasta chiar dacă s-ar presupune că, la un moment dat, se dovedește că FII acordă prioritate coeziunii economice mai curând decât reconcilierii.

50. În ipoteza în care Curtea ar decide să anuleze regulamentul contestat, Consiliul, la fel ca și Comisia, Irlanda și Regatul Unit, solicită, cu titlu subsidiar, în temeiul articolului 231 al doilea paragraf CE, ca efectele acestui regulament să fie menținute până la adoptarea unui nou regulament și ca anularea să nu afecteze validitatea plăților efectuate, nici pe cea a obligațiilor asumate în temeiul regulamentului contestat, și aceasta pentru motive importante de securitate juridică legate în același timp de proiectele în curs și de așteptările legitime ale administrației FII.

51. Comisia susține de asemenea că articolul 308 CE constituie temeiul juridic adecvat pentru adoptarea măsurilor cuprinse în regulamentul contestat.

52. Astfel, Comisia susține că dezvoltarea economică și socială, astfel cum este prevăzută de Acordul anglo-irlandez, indiferent cât ar fi de importantă, nu a fost niciodată un scop în sine. Aceasta a fost aleasă, printre altele, ca mijloc de a asigura o pace durabilă și stabilitatea într-o regiune afectată de divizări între tradițiile principale care sunt reprezentate în aceasta. În această perspectivă, Acordul FII s-ar baza mai ales pe existența unei instabilități politice, iar FII pe care l-a creat ar avea drept obiectiv diminuarea, chiar eliminarea acestei instabilități politice, printre altele, cu mijloace economice și sociale. Ar fi, așadar, eronat să se considere aspectul economic și social un scop în sine, întrucât o astfel de interpretare ar însemna ignorarea contextului politic și juridic în care se înscrie acordul FII.

53. Pe scurt, regulamentul contestat ar avea drept obiect să prevadă o contribuție financiară la FII, care ar trebui să fie utilizată în conformitate cu Acordul FII, și acest acord, la fel precum Acordul anglo-irlandez care l-a inspirat, ar avea drept unic obiect pacea și reconcilierea. Așadar, Comisia apreciază că în mod întemeiat, pe de o parte, legiuitorul comunitar a constatat, la considerentul (15) al regulamentului contestat, că „obiectivul ultim al [FII] și al prezentului regulament este de a încuraja reconcilierea între comunități” și, pe

de altă parte, acesta a considerat că, în ceea ce privește o misiune cu scopul de promova pacea și stabilitatea politică, Tratatul CE nu oferă un alt temei juridic decât articolul 308 CE pentru adoptarea regulamentului contestat.

54. În plus, Comisia consideră că natura generală a politicii instaurate de articolul 158 CE nu este conciliabilă cu o intervenție specifică, limitată de la început la o singură regiune a Comunității și care nu poate fi generalizată. Expresia „acțiuni specifice" prevăzută la articolul 159 al treilea paragraf CE nu ar fi deloc sinonimă cu intervenții ad-hoc sau punctuale. Această concepție a vocației generale a articolului 159 al treilea paragraf CE ar fi conformă practicii legislative în acest domeniu [18].

55. Pe de altă parte, în ceea ce privește o eventuală suprapunere între activitățile FII și cele ale fondurilor structurale, Comisia recunoaște că aceasta există. Acest fapt s-ar explica prin faptul că promovarea cooperării transfrontaliere, în special pe calea promovării dezvoltării economice și sociale a regiunilor irlandeze cele mai atinse de instabilitate, este una dintre pistele privilegiate de Acordul anglo-irlandez pentru atingerea obiectivului său unic, și anume pacea și reconcilierea. Comisia remarcă totodată că FII are dreptul să susțină acțiuni care nu ar putea fi finanțate în temeiul politicii comunitare de coeziune economică și socială. Aceasta citează, de exemplu, acțiunea care urmărește împărtășirea de către FII a expertizei și a cunoștințelor acumulate în 20 de ani cu cei care încearcă să construiască pacea în alte regiuni ale lumii, precum și un program destinat să faciliteze contactele între comunitățile locale, poliție și District Policing Partnerships [19]. În sfârșit, Comisia susține că divergența între domeniile de intervenție posibile ale fondurilor structurale și ale FII este exprimată la articolul 2 al doilea paragraf din regulamentul contestat. Astfel, afirmația potrivit căreia, în alocarea contribuțiilor financiare ale Comunității, FII completează activitățile finanțate de fondurile structurale ar însemna că este vorba despre finanțarea unor activități care sunt diferite, fiind în același timp complementare.

56. Regatul Unit susține că articolele 158 CE și 159 CE sunt concepute pentru a remedia dezechilibrele economice și sociale între regiunile Comunității și nu pentru a favoriza

18 — În susținerea argumentării sale, Comisia citează trei regulamente adoptate în temeiul acestei dispoziții care sunt toate, în opinia acesteia, de natură orizontală. Este vorba despre Regulamentul (CE) nr. 2012/2002 al Consiliului din 11 noiembrie 2002 de instituire a Fondului de solidaritate al Uniunii Europene (JO L 311, p. 3, Ediție specială, 14/vol. 1, p. 86), Regulamentul (CE) nr. 1082/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 iulie 2006 privind o grupare europeană de cooperare teritorială (GECT) (JO L 210, p. 19, Ediție specială, 14/vol. 2, p. 58) și Regulamentul (CE) nr. 1927/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 decembrie 2006 privind crearea Fondului european de ajustare la globalizare (JO L 406, p. 1, Ediție specială, 10/vol. 4, p. 15). Remarcăm că Regulamentul nr. 2012/2002 a fost adoptat pe baza unui dublu temei juridic, și anume articolul 159 al treilea paragraf CE și articolul 308 CE.

19 — Este vorba despre parteneriate locale în materie de menținere a ordinii.

pacea și reconcilierea între diferite comunități situate într-o regiune. Or, programele finanțate de FII în cadrul strategiei sale „Sharing this Space" ar pune foarte clar accentul pe obiectivul înțelegerii reciproce și al reconcilierii între comunități. În plus, deși Regatul Unit nu contestă că FII și programul PEACE sunt în anumite privințe complementare, că ajută adesea aceleași categorii de persoane și că anumite proiecte sunt finanțate de FII și de programul PEACE, acesta consideră totuși că aceste două inițiative urmăresc obiective diferite.

privesc în principal dezvoltarea economică, și nu aspectele legate de reconciliere, dialog politic și consolidarea păcii.

V — Apreciere

57. Irlanda arată că, în opinia sa, FII, al cărei caracter specific și unic îl subliniază, are drept obiectiv primordial consolidarea păcii și a reconcilierii între comunități. În măsura în care este posibil să se considere că FII se interesează și de dezvoltarea economică și socială, acest interes ar avea un caracter instrumental. Astfel, dezvoltarea economică și socială nu ar fi, în cadrul FII, un scop în sine, ci un factor de reconciliere și de progres politic. Considerat din acest punct de vedere, Irlanda consideră că este evident că FII nu poate fi definit ca un mecanism de consolidare a coeziunii economice și sociale. Cele patru domenii fundamentale ale strategiei FII pentru perioada 2006-2010 ar ilustra funcția primordială a acestuia în calitate de mecanism care urmărește să ajungă la o reconciliere între naționaliști și unioniști. În sfârșit, Irlanda consideră că articolele 158 CE și 159 CE

58. În primul rând, trebuie amintit că recurgerea la articolul 308 CE ca temei juridic al unui act nu este justificată decât dacă nicio altă dispoziție din Tratatul CE nu conferă instituțiilor comunitare competența necesară pentru a adopta acest act [20]. Astfel, articolul 308 CE urmărește să suplinească lipsa prerogativelor de acțiune conferite expres sau implicit instituțiilor comunitare prin dispozițiile specifice ale Tratatului CE, în măsura în care aceste prerogative sunt totuși necesare Comunității pentru a putea să își exercite funcțiile în vederea atingerii unuia dintre obiectivele stabilite prin acest tratat [21].

20 — A se vedea jurisprudența citată la nota 16.

21 — Hotărârea din 3 septembrie 2008, Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia (C-402/05 P și C-415/05 P, Rep., p. I-6351, punctul 211 și jurisprudența citată).

59. În plus, dintr-o jurisprudență constantă rezultă că alegerea temeiului juridic al unui act comunitar trebuie să fie fondată pe elemente obiective, care pot fi supuse controlului jurisdicțional, printre care figurează în special finalitatea și conținutul acestui act, iar nu în funcție de temeiul juridic reținut pentru adoptarea altor acte comunitare care prezintă, dacă este cazul, caracteristici similare [22]. Precizăm de asemenea că, în opinia Curții, nu au incidență asupra alegerii temeiului juridic al unui act dorința unei instituții de a participa în mod mai intens la adoptarea unui anumit act, munca efectuată la un alt titlu în domeniul de acțiune din care face parte actul sau contextul adoptării actului [23].

60. Așadar, în lumina acestei jurisprudențe, trebuie să se determine dacă, astfel cum susține Parlamentul European, regulamentul contestat ar fi trebuit să fie adoptat în temeiul articolului 159 al treilea paragraf CE. În această perspectivă și înainte de a examina scopul și conținutul acestui regulament, vom formula câteva observații introductive cu privire la politica comunitară de coeziune economică și socială.

22 — Hotărârea din 6 noiembrie 2008, Parlamentul European/Consiliul (C-155/07, Rep., p. I-8103, punctul 34 și jurisprudența citată).

23 — Hotărârea din 4 aprilie 2000, Comisia/Consiliul (C-269/97, Rec., p. I-2257, punctul 44).

A — *Observații introductive cu privire la politica comunitară de coeziune economică și socială*

61. Coeziunea economică și socială îmbracă în prezent mai multe forme de exprimare în Tratatul UE și în Tratatul CE. Consolidarea sa constituie în același timp un obiectiv pentru Uniune (articolul 2 UE) și pentru Comunitate (articolul 2 CE). Potrivit articolului 3 alineatul (1) litera (k) CE, acțiunea Comunității presupune întărirea coeziunii economice și sociale. Titlul XVII din Tratatul CE, compus din articolele 158 CE-162 CE, atribuie Comunității competența de a desfășura o politică comunitară de coeziune economică și socială, în scopul promovării unei dezvoltări armonioase a întregii Comunități.

62. Recunoașterea și dezvoltarea acestei politici au fost progresive. Respectiva politică s-a concretizat mai întâi printr-un anumit număr de inițiative comunitare care urmăreau instituirea unei politici regionale. În această privință, veritabilul moment hotărâtor se situează la extinderea Comunității la Regatul Danemarcei, la Irlanda și la Regatul Unit. Aceste din urmă două state sunt, în fapt, la

momentul respectiv, solicitanți de acțiuni regionale, Irlanda pentru cvasitotalitatea regiunilor sale și Regatul Unit pentru regiunile sale defavorizate din Scoția și din Irlanda de Nord [24].

63. În lipsa unor dispoziții în Tratatul CEE, semnat la 25 martie 1957, care să confere legiuitorului comunitar prerogativele de acțiune necesare pentru punerea în aplicare a unei politici regionale, acesta a trebuit în special să recurgă la articolul 235 din Tratatul CE (devenit articolul 308 CE) pentru a dezvolta acțiunea sa în domeniul regional, în special pentru instituirea FEDR [25].

64. Politica regională accede la rangul de politică comunitară consacrată în dreptul primar cu Actul Unic European din 1986. Acesta introduce, astfel, în Tratatul CEE un titlu V intitulat „Coeziunea economică și socială", care definește obiectivele și precizează mijloacele de realizare a acestei politici.

65. Așadar, începând cu intrarea în vigoare a Actului Unic European la 1 iulie 1987, legiuitorul comunitar nu mai are nevoie să recurgă la articolul 235 din Tratatul CE, în calitate de clauză generală de abilitare, pentru a-și desfășura acțiunile în temeiul politicii de coeziune economică și socială.

66. Această dispoziție din Tratatul CE își va păstra totuși interesul în calitate de mijloc de consolidare a prerogativelor cu care este dotată Comunitatea, atunci când aceasta trebuie să facă față unor situații neprevăzute de Tratatul CE [26]. În caz de insuficiență a prerogativelor atribuite Comunității, legiuitorul comunitar va trebui astfel să utilizeze articolul 308 CE în calitate de temei unic sau de temei complementar alături de celelalte articole pertinente din Tratatul CE.

24 — A se vedea 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, în special p. 10.

25 — Regulamentul (CEE) nr. 724/75 al Consiliului din 18 martie 1975 privind crearea unui Fond european de dezvoltare regională (JO L 73, p. 1).

26 — A se vedea Flaesch Mougin, C., „Commentaire de l'article 235", *Traité instituant la CEE: commentaire article par article,* sub coordonarea Constantinesco, V., Jacqué, J.-P., Kovar, R., și Simon, D., Économica, Paris, 1992.

67. Regulamentul nr. 2012/2002 constituie o ilustrare a acestei practici. Potrivit articolului 1 coroborat cu considerentul (1) al acestui regulament, acesta are ca obiect să instituie un Fond de solidaritate pentru a permite Comunității să răspundă rapid, eficient și cu ușurință situațiilor de urgență în principal în caz de catastrofe naturale. Regulamentul menționat s-a bazat pe un dublu temei juridic, și anume articolul 159 al treilea paragraf CE și articolul 308 CE. Utilizarea complementară a articolului 308 CE este justificată în considerentul (3) al Regulamentului nr. 2012/2002, în modul următor: „Uniunea Europeană ar trebui, de asemenea, să își exprime solidaritatea față de țările a căror aderare se află în curs de negociere. Extinderea prezentului regulament la aceste țări necesită recurgerea la articolul 308 [CE]". Legiuitorul comunitar a apreciat astfel că nu dispunea de prerogative suficiente în temeiul articolului 159 al treilea paragraf CE pentru a extinde acest aspect al politicii de coeziune economică și socială la țări care nu au aderat încă la Uniune [27].

68. Întrebarea principală pe care o ridică prezenta cauză privește și întinderea prerogativelor de care dispune legiuitorul comunitar în temeiul articolului 159 al treilea paragraf CE, dar, de această dată, în contextul special al contribuțiilor financiare ale Comunității plătite unei organizații internaționale compuse din două state membre, ai cărei beneficiari sunt exclusiv regiuni ale Comunității, în principal Irlanda de Nord, și pentru motive care, în opinia Consiliului și a celorlalte intervenienți, depășesc obiectivele urmărite de titlul XVII din Tratatul CE. Trebuie să se considere că, ținând seama de lipsa sau de insuficiența competențelor atribuite Comunității de articolul 159 al treilea paragraf CE pentru a desfășura o astfel de acțiune, legiuitorul comunitar era obligat să recurgă la articolul 308 CE ca temei juridic al regulamentului contestat?

69. Pentru a răspunde la această întrebare trebuie, într-o primă etapă, să se examineze scopul și conținutul acestui regulament, iar ulterior, într-o a doua etapă, să se verifice dacă acțiunea Comunității prevăzută de regulamentul menționat se încadrează sau nu se încadrează în domeniul de aplicare al articolului 159 al treilea paragraf CE.

B — *Examinarea scopului și a conținutului regulamentului contestat*

70. Să amintim mai întâi că articolul 10 litera (a) din Acordul anglo-irlandez prevede că „[c]ele două guverne vor coopera pentru promovarea dezvoltării economice și sociale a regiunilor celor două părți ale Irlandei, care au suferit cele mai aspre consecințe ale instabi-

27 — A se vedea de asemenea, în acest sens, Regulamentul nr. 1082/2006 întemeiat exclusiv pe articolul 159 al treilea paragraf CE și al cărui considerent (16) menționează că „[această dispoziție] nu permite extinderea legislației bazate pe [aceasta] la entități din țări terțe".

lității acestor ultimi ani și vor examina posibilitatea de a obține un sprijin internațional în acest scop". Ulterior, pentru a contribui la acțiunile prevăzute la acest articol, a fost creat FII. Articolul 2 din Acordul FII prevede astfel că „[FII] are drept scop promovarea dezvoltării economice și sociale și favorizarea contactelor, a dialogului și a reconcilierii între naționaliști și unioniști în toată Irlanda".

71. În 1988, Irlanda și guvernul Regatului Unit au invitat Comunitatea să contribuie la FII. În acest mod, după 1989, Comunitatea susține financiar proiectele FII. În unul dintre regulamentele care au precedat regulamentul contestat, și anume Regulamentul (CE) nr. 2687/94 [28], legiuitorul comunitar arăta că „programele [FII] încurajează cooperarea transfrontalieră și intercomunitară și favorizează astfel dialogul și reconcilierea între republicani și unioniști" [traducere neoficială] [29] și că FII „este exemplul unei fructuoase cooperări anglo-irlandeze pentru favorizarea progresului economic și social și pentru promovarea reconcilierii cu o bază intercomunitară și transfrontalieră" [traducere neoficială] [30].

72. Regulamentul contestat pune de asemenea accentul pe aceste obiective, contribuțiile Comunității fiind destinate să favorizeze progresul economic și social în zonele respective și, în final, reconcilierea între comunitățile divizate.

73. Reiese astfel în mod expres din articolul 2 al doilea și al treilea paragraf din acest regulament că contribuțiile pe care Comunitatea le plătește FII, acordate cu prioritate „proiectelor de natură transfrontalieră sau intercomunitară", trebuie să fie „utilizate astfel încât să aducă îmbunătățiri economice și sociale durabile în zonele în cauză". Plata în tranșe a contribuției anuale a Comunității, astfel cum este organizată la articolul 7 alineatul (1) din regulamentul menționat, constituie o garanție că această contribuție este utilizată în acest scop.

28 — Regulamentul Consiliului din 31 octombrie 1994 privind contribuțiile financiare ale Comunității la Fondul internațional pentru Irlanda (JO L 286, p. 5).

29 — Al optulea considerent.

30 — Al unsprezecelea considerent.

74. În plus, din considerentul (6) al regulamentului contestat rezultă că acesta din urmă are drept „principal obiectiv […] a încuraja pacea și reconcilierea”. Considerentul (15) al acestui regulament exprimă de asemenea această finalitate, conferindu-i caracterul de obiectiv ultim. După enumerarea celor patru domenii în jurul cărora se articulează strategia denumită „Sharing this Space”, care a deschis faza finală a activităților FII pentru perioada 2006-2010, legiuitorul comunitar arată, astfel, că „obiectivul ultim al [FII] și al prezentului regulament este de a încuraja reconcilierea între comunități”.

75. Acțiunea comunitară prevăzută de regulamentul contestat urmărește astfel să facă față problemelor economice și sociale din Irlanda de Nord și din comitatele limitrofe ale Irlandei, în cadrul unui proces de pace și de reconciliere.

76. Cu alte cuvinte, această acțiune, la fel ca și programul PEACE, este destinată să consolideze bazele economice și sociale ale procesului de pace. Dacă reconcilierea și, așadar, consolidarea păcii constituie obiectivul ultim, ideal s-ar putea spune, finalitatea mai concretă și mai imediată a regulamentului contestat este de a contribui la dezvoltarea economică și socială a regiunii în cauză.

77. Aceste două obiective urmărite de Comunitate constituie, în același timp, o ilustrare a originalității și a rațiunii de a fi a mecanismului comunitar, care, astfel cum arată în esență al doilea și a optulea paragraf ale preambulului Tratatului CE, urmărește apărarea păcii prin favorizarea progresului economic și social în diferitele regiuni ale Comunității.

78. În prezent, trebuie să stabilim dacă, în măsura în care urmărește favorizarea progresului economic și social în zonele în cauză, și, în final, reconcilierea între comunități divizate, regulamentul contestat intră în domeniul de aplicare al articolului 159 al treilea paragraf CE.

C — *Regulamentul contestat intră în domeniul de aplicare al articolului 159 al treilea paragraf CE?*

79. Să amintim mai întâi că articolul 159 al treilea paragraf CE constituie fundamentul juridic pentru acțiuni specifice care se dovedesc necesare în afara fondurilor structurale în vederea consolidării coeziunii economice și sociale a Comunității.

80. Misiunea pe care o urmărește politica comunitară de coeziune economică și socială este, potrivit articolului 158 primul paragraf CE, „promovarea unei dezvoltări armonioase a întregii Comunități". Această politică urmărește, în special, potrivit articolului 158 al doilea paragraf CE, „reducerea decalajelor dintre nivelurile de dezvoltare a diferitelor regiuni și a rămânerii în urmă a regiunilor sau insulelor defavorizate, inclusiv a zonelor rurale".

81. Formularea generală a acestei misiuni permite o anumită flexibilitate și o adaptabilitate a finalităților urmărite de legiuitorul comunitar atunci când dorește să dezvolte acțiuni comune. Domeniile de acțiune prioritare evoluează astfel în mod regulat, în funcție de necesitățile economice și sociale care se manifestă în diferitele state membre.

82. Caracterul proteiform al coeziunii economice și sociale și generalitatea misiunilor care sunt conferite acestei politici au drept consecință de a o face dificil de înțeles [31]. Coeziunea economică și socială pare a fi un ansamblu larg cu contururi puțin precise, astfel încât se dovedește a fi dificil să se stabilească limitele domeniului acoperit de această politică [32]. Jurisprudența Curții nu ne oferă elemente decisive în această privință [33].

31 — A se vedea 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, în special p. 142.

32 — A se vedea Blumann, C., op. cit., p. 13. Potrivit acestui autor, „[cl]oeziunea cuprinde în mod formal economicul și socialul. Dar aceasta merge și mai departe, întrucât atinge și dimensiuni culturale, intelectuale, de societate și altele… Coeziunea se află în inima proiectului european; aceasta urmărește consolidarea omogenității, a unității Uniunii Europene. La fel ca drepturile fundamentale sau cetățenia, aceasta se înscrie printre principiile constituționale de bază și exprimă la cel mai înalt nivel solidaritatea care ar trebui să domnească în cadrul său".

33 — În Hotărârea din 23 noiembrie 1999, Portugalia/Consiliul (C-149/96, Rec., p. I-8395), Curtea a interpretat coeziunea economică și socială în modul următor: „[t]rebuie să se sublinieze că, deși din articolele 2 și 3 din tratat [devenite, după modificare, articolul 2 CE și, respectiv, articolul 3 CE], precum și din articolele 130 A-130 E din același tratat [devenite, după modificare, articolele 158 CE-162 CE] rezultă că întărirea coeziunii economice și sociale este unul dintre obiectivele Comunității și, în consecință, constituie un element important în special pentru interpretarea dreptului comunitar în domeniul economic și social, dispozițiile în cauză prezintă un caracter programatic, astfel încât punerea în aplicare a obiectivului de coeziune economică și socială trebuie să fie rezultatul politicilor și acțiunilor Comunității, precum și ale statelor membre" (punctul 86).

83. Cu toate acestea, nu este necesar, în prezentele concluzii, să se efectueze o enumerare a domeniilor de acțiune care fac parte din politica comunitară de coeziune economică și socială. Trebuie numai să determinăm dacă o acțiune a Comunității care urmărește favorizarea progresului economic și social în zonele în cauză și, în final, pacea și reconcilierea între comunități divizate, face parte integrantă din politica comunitară de coeziune economică și socială.

84. În opinia noastră, din mai multe motive, răspunsul ar trebui să fie afirmativ.

85. Mai întâi, politica de coeziune se definește ca un dispozitiv de reechilibrare și de redistribuire între statele membre [34]. Aceasta este de asemenea expresia unei solidarități între acestea din urmă și între popoarele acestora. În măsura în care urmăresc, potrivit articolului 2 al treilea paragraf din regulamentul contestat, să aducă îmbunătățiri economice și sociale durabile în zonele în cauză, contribuțiile financiare ale Comunității la FII, în opinia noastră, fac parte pe deplin dintr-o politică de redistribuire care urmărește să corecteze dezechilibre economice și sociale într-o regiune a Comunității, eliminând sechelele conflictului și ale violenței.

86. În continuare, în măsura în care aceste contribuții trebuie, în temeiul articolului 2 al doilea paragraf din același regulament, să fie alocate cu prioritate proiectelor de natură transfrontalieră sau intercomunitară, acestea favorizează cooperarea transfrontalieră, care constituie unul dintre obiectivele principale ale politicii comunitare de coeziune economică și socială [35].

87. În plus, măsuri care urmăresc promovarea toleranței și a reconcilierii între grupuri de populație divizate au drept obiect consolidarea coeziunii între comunități, ceea ce constituie, în opinia noastră, una dintre fațetele noțiunii de coeziune socială. Încurajând actorii economici și sociali, prin instituirea de proiecte concrete de natură trans-

34 — A se vedea Blumann, C., op. cit., p. 18.

35 — Astfel cum dovedește articolul 3 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 1083/2006. A se vedea de asemenea instrumentul de promovare a cooperării transfrontaliere, transnaționale și interregionale pe care îl constituie inițiativa comunitară Interreg [Comunicarea Comisiei din 28 aprilie 2000 de stabilire a orientărilor pentru o inițiativă comunitară privind cooperarea transeuropeană și destinată să favorizeze o dezvoltare armonioasă și echilibrată a teritoriului european – Interreg III (JO C 143, p. 6)]. De altfel, observăm că, de asemenea, Comunitatea a intervenit prin intermediul programului Irlanda de Nord-Irlanda în temeiul Inițiativei Interreg II A (a se vedea Comunicarea Comisiei din 28 aprilie 2000, menționată mai sus, p. 28).

frontalieră sau intercomunitară, să depășească barierele culturale și sociale care continuă să existe, intervenția Comunității participă la construirea unei societăți pacifice și stabile, și, așadar, la consolidarea coeziunii sociale în cadrul zonelor în cauză.

88. Pe de altă parte, trebuie subliniată legătura strânsă care există între, pe de o parte, progresul economic și social și, pe de altă parte, consolidarea păcii și reconciliere. În Avizul din 23 octombrie 2008 privind rolul UE în procesul de pace din Irlanda de Nord [36], Comitetul Economic și Social European a exprimat în mod clar natura acestei legături, după cum urmează: „[s]tabilitatea și prosperitatea se susțin reciproc, iar programele de finanțare ale UE au contribuit la soluționarea problemelor sociale și economice care reprezintă consecințele conflictului, dar care au și alimentat conflictul” [37]. Prin intervenția sa, Comunitatea acționează atât asupra cicatricelor economice și sociale lăsate de conflict, cât și asupra obstacolelor în calea consolidării păcii care subzistă. Reconcilierea și dezvoltarea economică și socială par astfel indisociabile și trebuie înțelese împreună în cadrul politicii comunitare de coeziune economică și socială. În plus, coeziunea, în calitate de proprietate a unui ansamblu ale cărui părți, în ansamblu, sunt intim unite [38], nu poate exista fără reconciliere.

89. Pe scurt, împrejurarea că acțiunea comunitară prevăzută de regulamentul contestat se înscrie în cadrul unui proces de pace și că urmărește, așadar, în final, să reconcilieze grupuri de populație divizate, nu este, în opinia noastră, de natură să o facă să fie exclusă din domeniul acoperit de titlul XVII din Tratatul CE. Acest fapt ar însemna, în opinia noastră, să se adopte o viziune prea strictă a politicii comunitare de coeziune economică și socială, încât să se excludă din domeniul său de aplicare măsuri care urmăresc în mod expres să aducă îmbunătățiri economice și sociale durabile într-o regiune a Comunității, pentru singurul motiv că aceste măsuri se integrează într-un proces de pace și vor contribui potențial la reconcilierea grupurilor de populații divizate.

90. Noțiunea de coeziune economică și socială ni se pare suficient de largă pentru a acoperi acest tip de acțiune. În plus, caracterul general al misiunii încredințate Comunității prin intermediul politicii sale de coeziune economică și socială permite, în opinia noastră, să se înscrie o acțiune precum cea prevăzută de regulamentul contestat în cadrul titlului XVII din Tratatul CE. Astfel, dezvoltarea armonioasă a întregii Comunități impune ca zone în care există tensiuni

36 — Documentul SC/029 – CESE 1686/2008.
37 — Punctul 6.8.5 din aviz.
38 — A se vedea *Le Petit Larousse illustré,* 1994.

comunitare, cu efectul negativ asupra dezvoltării economice și sociale pe care acestea din urmă îl determină, să facă obiectul unei intervenții din partea Comunității în cadrul politicii sale de consolidare a coeziunii economice și sociale.

91. În sfârșit, expresia utilizată la articolul 159 al treilea paragraf CE, și anume „acțiuni specifice [care se dovedesc necesare], în afara fondurilor [structurale]" ne pare a fi suficient de largă pentru a integra măsuri precum cele prevăzute de regulamentul contestat. Spre deosebire de ceea ce susțin Comisia și Consiliul, nici faptul că este vorba despre contribuții destinate unei zone deosebite a Comunității, nici împrejurarea că aceste contribuții sunt plătite unei organizații internaționale nu sunt, în opinia noastră, suficiente pentru a le exclude din domeniul de aplicare al articolului 159 al treilea paragraf CE.

92. Cu privire la primul punct, subliniem că nimic din modul de redactare a acestui articol nu permite excluderea punerii în aplicare a unei acțiuni specifice în beneficiul unei regiuni sau al mai multor regiuni ale Comunității. Pe de altă parte, dacă politica comunitară de coeziune economică și socială este concepută ca reprezentând un dispozitiv de reechilibrare destinat să încurajeze convergențele între regiunile Comunității, este absolut logic ca aceasta să își axeze în mod punctual acțiunea asupra unor regiuni care manifestă anumite dezechilibre economice și sociale.

93. Cu privire la al doilea punct, trebuie amintit că FII este un instrument financiar creat de două state membre și la care Comunitatea, ca și alte state terțe, a decis să contribuie. Comunitatea nu participă deloc la cheltuielile de gestionare generală ale acestei organizații internaționale. Acestea din urmă, precum și costurile de funcționare și secretariatul sunt suportate de Irlanda și de guvernul Regatului Unit [39]. Astfel, contribuția financiară pe care Comunitatea o plătește anual la FII este consacrată, conform prevederilor articolului 2 al treilea paragraf din regulamentul contestat, numai pentru proiecte care permit îmbunătățiri economice și sociale durabile în zonele în cauză. Așadar, FII constituie, din punctul de vedere al Comunității, un intermediar suplimentar la acțiunea sa în favoarea coeziunii economice și sociale. Chiar dacă acțiunea Comunității se efectuează prin prisma FII, plata unei contribuții financiare anuale către această organizație internațională, în condițiile prevăzute de acest regulament, constituie înainte de toate un mijloc pentru Comunitate de punere în aplicare a politicii sale de coeziune economică și socială în Irlanda de Nord și în comitatele limitrofe ale Irlandei.

39 — A se vedea Comunicarea Comisiei din 12 octombrie 2006, menționată mai sus, punctul 2.1.3, al patrulea paragraf.

94. La finalul acestei analize, considerăm că măsurile prevăzute de regulamentul contestat intră în domeniul de aplicare al politicii comunitare de coeziune economică și socială. Examinarea scopului și a conținutului acestui regulament, precum și cea a domeniului de aplicare al articolului 159 al treilea paragraf CE nu permit, așadar, susținerea afirmației cuprinse în considerentul (6) al regulamentului menționat, potrivit căreia, în esență, acesta din urmă se extinde dincolo de sfera de aplicare a politicii comunitare de coeziune economică și socială. Comunitatea dispunea, în temeiul articolului 159 al treilea paragraf CE, de prerogativele de acțiune necesare pentru adoptarea măsurilor conținute în regulamentul contestat. Așadar, în opinia noastră, în măsura în care a fost adoptat în temeiul articolului 308 CE, acesta trebuie să fie anulat.

95. Pentru a încheia, trebuie să precizăm că, deși părțile au consacrat în memoriile lor dezvoltări largi, în funcție de opiniile apărate, punctelor comune sau divergențelor dintre FII și programul PEACE, comparația între aceste două instrumente nu poate fi decisivă în ceea ce privește alegerea temeiului juridic al regulamentului contestat [40]. Ne vom limita, așadar, să formulăm cu privire la acest subiect următoarele observații.

96. În opinia Consiliului, ar exista o diferență fundamentală între obiectivul urmărit de FII și cel urmărit de programul PEACE. Astfel, FII ar urmări reconcilierea pentru facilitarea coeziunii, în timp ce programul PEACE ar urmări coeziunea pentru facilitarea reconcilierii. O astfel de distincție este, din punctul nostru de vedere, atât de artificială încât interpretarea diverselor rapoarte care au fost consacrate acestor două inițiative demonstrează legătura strânsă care există, în cele două cazuri, între căutarea progresului economic și social și consolidarea păcii. În plus, ar fi surprinzător ca, având în vedere denumirea sa, programul PEACE să nu aibă, precum regulamentul contestat, drept obiectiv încurajarea reconcilierii între grupuri de populație divizate.

97. Astfel cum recunoaște, de altfel, Comisia în Comunicarea din 12 octombrie 2006, menționată mai sus, „[obiectivul] strategic al programului PEACE, care constă în *consolidarea progresului către o societate pacifică și stabilă și promovarea reconcilierii*, este unul dintre principalele obiective ale FII" [traducere neoficială] [41]. De altfel, atunci când accentul este pus pe complementaritatea dintre cele două inițiative, este mai degrabă pentru scoaterea în evidență a punctelor lor comune și a convergenței acestora [42].

40 — A se vedea jurisprudența citată la punctul 59 din prezentele concluzii.

41 — Punctul 4.1 primul paragraf.

42 — Punctul 4.1 al patrulea paragraf („[î]n ceea ce privește beneficiarii, FII vine în mod global în ajutor aceloraşi categorii de persoane precum programul PEACE II"). A se vedea de asemenea punctul 6 al cincilea paragraf („[p]rioritățile stabilite atât de FII, cât și prin programele CE sunt complementare, ceea ce deschide vaste perspective de sinergii de care trebuie profitat"). Se poate face de asemenea trimitere la Rezoluția Parlamentului European din 20 mai 2008 privind evaluarea programului PEACE și strategii pentru viitor [P6_TA(2008)0205], al cărei considerent P are următoarea redactare:
„întrucât numeroase acțiuni cuprinse în subprogramele PEACE, programele din cadrul FII și inițiativa Interreg s-au dovedit a fi foarte similare, constatându-se, în unele domenii, un anumit grad de suprapunere."

98. În consecință, considerăm că ar fi mai coerent ca două inițiative comunitare care urmăresc obiective similare să facă parte din aceeași politică comunitară, în speță politica de coeziune economică și socială reglementată de titlul XVII din Tratatul CE [43].

VI — Cu privire la cererea de menținere a efectelor regulamentului contestat

99. În ipoteza în care Curtea ar decide, astfel cum îi propunem, să anuleze regulamentul contestat, Consiliul, la fel ca și Comisia, Irlanda și Regatul Unit, solicită, cu titlu subsidiar, în temeiul articolului 231 al doilea paragraf CE, ca efectele acestui regulament să fie menținute până la adoptarea unui nou regulament și ca anularea să nu afecteze validitatea plăților efectuate, nici pe cea a obligațiilor asumate în temeiul regulamentului menționat, și aceasta pentru motive importante de securitate juridică legate în același timp de proiectele în curs și de așteptările legitime ale administrației FII.

100. Sugerăm Curții să admită această cerere de menținere a efectelor regulamentul contestat.

101. Potrivit articolului 231 al doilea paragraf CE, Curtea poate, în cazul în care consideră că este necesar, să indice care sunt efectele regulamentului anulat care trebuie considerate ca fiind irevocabile. Or, anularea regulamentului contestat fără a se menține efectele sale ar putea avea consecințe negative în ceea ce privește activitățile FII și ar fi de natură să dea naștere unor incertitudini prejudiciabile pentru operațiunile care au fost deja finanțate de FII sau care sunt în curs de finanțare. În aceste condiții, există, în opinia noastră, importante motive de securitate juridică de natură să justifice exercitarea de către Curte a competenței pe care i-o conferă articolul 231 al doilea paragraf CE [44]. Așadar, aceasta ar trebui, în opinia noastră, să mențină efectele regulamentului contestat până la intrarea în vigoare a unui nou regulament adoptat cu temeiul juridic adecvat.

43 — Alte indicii, care cu siguranță nu pot fi determinante pentru alegerea temeiului juridic, susțin totuși convingerea noastră că măsurile conținute în regulamentul contestat se încadrează în politica comunitară de coeziune economică și socială. Astfel, subliniem că Comisia este reprezentată de directorul general de politică regională atunci când participă la Consiliul de administrație al FII. Pe de altă parte, serviciile Comunității Europene care sunt însărcinate să efectueze audituri și controale la fața locului în privința FII sunt, în afara celor ale Curții de Conturi a Comunității Europene, cele ale Direcției Generale „REGIO”.

44 — Pentru o aplicare recentă a acestei dispoziții, a se vedea Hotărârea din 6 noiembrie 2008, Parlamentul European/Consiliul, citată anterior (punctele 86-89).

VII — Concluzie

102. Având în vedere toate considerațiile care precedă, propunem Curții să se pronunțe după cum urmează:

„1) Anulează Regulamentul (CE) nr. 1968/2006 al Consiliului din 21 decembrie 2006 privind contribuțiile financiare ale Comunității la Fondul internațional pentru Irlanda (2007-2010).

2) Efectele Regulamentului nr. 1968/2006 sunt menținute până la intrarea în vigoare a unui nou regulament adoptat cu temeiul juridic adecvat.

3) Obligă Consiliul Uniunii Europene la plata cheltuielilor de judecată.

4) Comisia Comunităților Europene, Irlanda și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord suportă propriile cheltuieli de judecată."