ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

23 février 2006 *

Dans l'affaire C-122/04,

ayant pour objet un recours en annulation au titre de l'article 230 CE, introduit le 5 mars 2004,

Commission des Communautés européennes, représentée par M^me^ C.-F. Durand et M. M. van Beek, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Parlement européen, représenté par M. K. Bradley et M^me^ M. Gómez-Leal, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

Conseil de l'Union européenne, représenté par M. I. Díez Parra et M^me^ M. Balta, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

parties défenderesses,

* Langue de procédure: le français.

soutenus par

Royaume d'Espagne, représenté par M. M. Muñoz Pérez, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

République de Finlande, représentée par M^me^ T. Pynnä, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

parties intervenantes,

LA COUR (première chambre),

composée de M. P. Jann, président de chambre, M^me^ N. Colneric (rapporteur), MM. J. N. Cunha Rodrigues, M. Ilešič et E. Levits, juges,

avocat général: M. L. A. Geelhoed,
greffier: M^me^ M. Ferreira, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 30 juin 2005,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 15 septembre 2005,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour d'annuler l'article 17, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 2152/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 17 novembre 2003, concernant la surveillance des forêts et des interactions environnementales dans la Communauté (Forest Focus) (JO L 324, p. 1, ci-après le «règlement Forest Focus»), en tant qu'il soumet l'adoption des mesures de mise en œuvre du programme Forest Focus à la procédure de réglementation, prévue à l'article 5 de la décision 1999/468/CE du Conseil, du 28 juin 1999, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (JO L 184, p. 23, ci-après la «seconde décision comitologie»), et de maintenir les effets du règlement susmentionné jusqu'à sa modification, à intervenir dans les plus brefs délais suite à l'arrêt de la Cour.

2 Par ordonnance du président de la Cour du 15 juillet 2004, le Royaume d'Espagne et la République de Finlande ont été admis à intervenir au soutien des conclusions du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne.

Le cadre juridique

Le traité CE

3 Aux termes de l'article 202, troisième tiret, CE:

«En vue d'assurer la réalisation des objets fixés par le présent traité et dans les conditions prévues par celui-ci, le Conseil:

[...]

— confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit. Le Conseil peut soumettre l'exercice de ces compétences à certaines modalités. Il peut également se réserver, dans des cas spécifiques, d'exercer directement des compétences d'exécution. Les modalités visées ci-dessus doivent répondre aux principes et règles que le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen, aura préalablement établis.»

La seconde décision comitologie

4 La seconde décision comitologie a été adoptée sur le fondement de l'article 202, troisième tiret, CE.

5 Elle a remplacé la décision 87/373/CEE du Conseil, du 13 juillet 1987, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (JO L 197, p. 33).

6 Aux termes de l'article 2 de la seconde décision comitologie:

«Le choix des modalités procédurales pour l'adoption des mesures d'exécution s'inspire des critères suivants:

a) Les mesures de gestion telles que celles relatives à l'application de la politique agricole commune et de la politique commune de la pêche ou celles relatives à la mise en œuvre de programmes ayant des incidences budgétaires notables devraient être arrêtées selon la procédure de gestion.

b) Les mesures de portée générale visant à mettre en application les éléments essentiels d'un acte de base, y compris les mesures concernant la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, des animaux ou des plantes, devraient être arrêtées selon la procédure de réglementation.

Lorsqu'un acte de base prévoit que certains éléments non essentiels de cet acte peuvent être adaptés ou mis à jour par la voie de procédures d'exécution, ces mesures sont arrêtées selon la procédure de réglementation.

c) Sans préjudice des points a) et b), la procédure consultative est appliquée chaque fois qu'elle est considérée comme la plus appropriée.»

7 Les articles 3 à 6 de ladite décision définissent respectivement quatre procédures intitulées «procédure consultative» (article 3), «procédure de gestion» (article 4), «procédure de réglementation» (article 5) et «procédure de sauvegarde» (article 6).

8 Conformément aux articles 4, paragraphe 1, et 5, paragraphe 1, de la même décision, la Commission est assistée respectivement par un comité de gestion et par un comité de réglementation, tous les deux composés des représentants des États membres et présidés par le représentant de la Commission.

9 L'article 4, paragraphes 3 et 4, de la seconde décision comitologie prévoit:

«3. La Commission arrête, sans préjudice de l'article 8, des mesures qui sont immédiatement applicables. Toutefois, si elles ne sont pas conformes à l'avis émis par le comité, ces mesures sont aussitôt communiquées par la Commission au Conseil. Dans ce cas, la Commission peut différer l'application des mesures décidées par elle pour une période à préciser dans chaque acte de base, mais qui ne dépasse en aucun cas trois mois à compter de la date de cette communication.

4. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut prendre une décision différente pendant la période prévue au paragraphe 3.»

10 L'article 5, paragraphes 3 à 6, de ladite décision dispose:

«3. La Commission arrête, sans préjudice de l'article 8, les mesures envisagées lorsqu'elles sont conformes à l'avis du comité.

4. Lorsque les mesures envisagées ne sont pas conformes à l'avis du comité, ou en l'absence d'avis, la Commission soumet sans tarder au Conseil une proposition relative aux mesures à prendre et en informe le Parlement européen.

5. Si le Parlement européen considère qu'une proposition présentée par la Commission en vertu d'un acte de base adopté selon la procédure prévue à l'article 251 du traité excède les compétences d'exécution prévues dans cet acte de base, il informe le Conseil de sa position.

6. Le Conseil peut, le cas échéant à la lumière de cette position éventuelle, statuer à la majorité qualifiée sur la proposition, dans un délai qui sera fixé dans chaque acte de base, mais qui ne saurait en aucun cas dépasser trois mois à compter de la saisine du Conseil.

Si, dans ce délai, le Conseil a indiqué, à la majorité qualifiée, qu'il s'oppose à la proposition, la Commission réexamine celle-ci. Elle peut soumettre au Conseil une proposition modifiée, soumettre à nouveau sa proposition ou présenter une proposition législative sur la base du traité.

Si, à l'expiration de ce délai, le Conseil n'a pas adopté les mesures d'application proposées ou s'il n'a pas indiqué qu'il s'opposait à la proposition de mesures d'application, les mesures d'application proposées sont arrêtées par la Commission.»

11 L'article 7 de la seconde décision comitologie concerne les comités.

12 L'article 8 de ladite décision vise le cas où le Parlement indique qu'un projet de mesure d'exécution excéderait les compétences d'exécution prévues dans l'acte de base.

Le règlement Forest Focus

13 Le règlement Forest Focus a été adopté sur le fondement notamment de l'article 175 CE.

14 Selon son article 1er, ledit règlement «établit une action communautaire permettant une surveillance étendue, harmonisée, globale et à long terme de l'état des forêts (ci-après dénommée 'action') en vue:

a) de poursuivre et développer:

— la surveillance de la pollution atmosphérique et des effets de la pollution atmosphérique et d'autres agents et facteurs qui ont un impact sur les forêts, tels que les facteurs biotiques et abiotiques et les facteurs d'origine anthropique,

— la surveillance des incendies de forêt et de leurs causes et effets,

— la prévention des incendies de forêts;

b) d'apprécier les besoins en matière de surveillance des sols, du piégeage du carbone, des incidences des changements climatiques, de la biodiversité et des fonctions de protection des forêts et de développer cette surveillance;

c) d'évaluer en permanence l'efficacité des activités de surveillance en ce qui concerne l'appréciation de l'état des forêts et le développement des activités de surveillance.

[...]»

15 Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, dudit règlement:

«L'action prévoit la mise en place de mesures destinées à:

a) promouvoir la collecte, le traitement et la validation harmonisés des données;

b) améliorer l'évaluation des données et promouvoir l'évaluation intégrée des données au niveau communautaire;

c) améliorer la qualité des données et informations recueillies dans le cadre de l'action;

d) continuer à développer les activités de surveillance établies dans le cadre de l'action;

e) améliorer la compréhension des forêts et, notamment, des incidences des contraintes naturelles et anthropiques qu'elles subissent;

f) étudier la dynamique des incendies de forêt ainsi que leurs causes et leur impact sur les forêts;

g) développer des indicateurs ainsi que des méthodologies pour l'évaluation des risques concernant les multiples contraintes que subissent les forêts dans le temps et l'espace.»

16 Les sections 2 et 3 du règlement Forest Focus, intitulées respectivement «Surveillance et outils pour l'amélioration et le développement de l'action» et «Programmes nationaux, coordination, coopération», comportent les articles 4 à 7 et 8 à 11.

17 L'article 12 du règlement Forest Focus prévoit que l'action est mise en place pour une durée de quatre ans, du 1er janvier 2003 au 31 décembre 2006.

18 L'article 13 dudit règlement dispose que l'enveloppe financière pour l'exécution de l'action pour la période 2003-2006 est de 61 millions d'euros, dont 9 millions d'euros peuvent être utilisés au titre des mesures de prévention des incendies.

19 Aux termes du dix-huitième considérant du même règlement:

«Le présent règlement établit, pour l'ensemble de la durée du programme, une enveloppe financière qui constitue la référence privilégiée, au sens du point 33 de l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire, pour l'autorité budgétaire dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle.»

20 Le vingt-quatrième considérant du règlement Forest Focus énonce:

«Il y a lieu d'arrêter les mesures de portée générale nécessaires à la mise en œuvre du présent règlement en conformité avec la [seconde décision comitologie].»

21 L'article 17, paragraphe 2, dudit règlement prévoit:

«Dans le cas où il est fait référence au présent paragraphe, les articles 5 et 7 de la [seconde décision comitologie] s'appliquent, dans le respect des dispositions de l'article 8 de celle-ci.

[...]»

22 Entrent dans le champ d'application de ce paragraphe les dispositions suivantes du règlement Forest Focus:

«*Article 4*

1. Dans l'esprit du règlement (CEE) n° 3528/86 [du Conseil, du 17 novembre 1986, relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre la pollution atmosphérique (JO L 326, p. 2)], l'action doit:

a) maintenir le réseau systématique de points d'observation permettant de procéder à des inventaires périodiques en vue d'obtenir des informations représentatives de l'état des forêts et en poursuivre le développement;

b) maintenir le réseau constitué de placettes d'observation sur lesquelles s'effectue une surveillance intensive et permanente des forêts et en poursuivre le développement.

2. Les modalités d'application du paragraphe 1 sont arrêtées conformément à la procédure visée à l'article 17, paragraphe 2.

Article 5

1. Dans l'esprit du règlement (CEE) n° 2158/92 [du Conseil, du 23 juillet 1992, relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre les incendies (JO L 217, p. 3)], l'action continue à alimenter le système d'information destiné à recueillir des informations comparables sur les incendies de forêts au niveau communautaire et en poursuit le développement.

2. L'action permet aux États membres de réaliser des études sur l'identification des causes des incendies de forêt et sur la dynamique de ces incendies, ainsi que sur leur impact sur les forêts. Ces études complètent les activités et mesures relatives aux incendies de forêts mises en place dans le cadre des dispositions de la décision 1999/847/CE [du Conseil, du 9 décembre 1999, instituant un programme d'action communautaire en faveur de la protection civile (JO L 327, p. 53)], du règlement (CE) n° 1257/1999 [du Conseil, du 17 mai 1999, concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements (JO L 160, p. 8)], et du règlement (CEE) n° 1615/89 [du Conseil, du 29 mai 1989, instaurant un système européen d'information et de communication forestières (Efics) (JO L 165, p. 12)].

En outre, jusqu'au 31 décembre 2005, des campagnes de sensibilisation et des formations spéciales à l'intention des agents participant aux interventions de prévention des incendies font l'objet d'un financement distinct, conformément aux dispositions de l'article 13, paragraphe 1, sauf si ces mesures sont incluses dans les programmes de développement rural.

[...]

5. Les modalités d'application des paragraphes 1 et 2 sont arrêtées conformément à la procédure visée à l'article 17, paragraphe 2.

Article 6

1. Pour réaliser les objectifs énoncés à l'article 1er, paragraphe 1, point b), l'action est développée au moyen d'études, d'expériences, de projets de démonstration, d'essais sur la base de projets-pilotes et de la mise en place de nouvelles activités de surveillance. La Commission poursuit, en coopération avec les États membres, le développement de l'action, en particulier afin:

a) d'améliorer la connaissance de l'état des forêts et des autres terres boisées ainsi que des relations entre cet état et les facteurs de contraintes naturelles et anthropiques;

b) d'évaluer les conséquences des changements climatiques sur les forêts et les autres terres boisées, y compris leurs conséquences sur leur diversité biologique, et leurs liens avec le piégeage du carbone et les sols;

c) de recenser, compte tenu des indicateurs pertinents existants, des éléments structurels et fonctionnels déterminants d'écosystèmes qui pourront servir d'indicateurs pour l'évaluation de la situation et des tendances en matière de diversité biologique dans les forêts et les fonctions de protection des forêts.

2. Parallèlement aux mesures visées au paragraphe 1, les États membres peuvent, à la demande de la Commission ou de leur propre initiative, réaliser des études, des expériences et des projets de démonstration ou mettre en place une phase de surveillance pilote.

3. Les mesures visées aux paragraphes 1 et 2 aideront à identifier des possibilités pour la mise en place de nouvelles activités de surveillance au titre de l'action, qui devraient contribuer sensiblement à satisfaire aux besoins en matière d'information et de surveillance dans les domaines visés à l'article 1er, paragraphe 1, point b). La mise en œuvre de ces activités est considérée comme faisant partie intégrante de l'examen visé à l'article 18. Lors du développement de l'action, la Commission tient compte des exigences et des contraintes tant scientifiques que financières.

4. Les modalités d'application des paragraphes 1, 2 et 3, y compris les décisions relatives à la mise en œuvre des nouvelles activités de surveillance, sont arrêtées conformément à la procédure visée à l'article 17, paragraphe 2.

Article 7

1. Pour réaliser les objectifs énoncés à l'article 1er, paragraphe 1, point c), et en sus des actions prévues à l'article 6, la Commission mène, en coopération étroite avec les États membres, des études, des expériences et des projets de démonstration afin:

a) de promouvoir la collecte, le traitement et la validation harmonisés de données au niveau communautaire;

b) d'améliorer l'évaluation des données au niveau communautaire;

c) d'améliorer la qualité des données et informations recueillies dans le cadre de l'action.

[...]

3. Les modalités d'application du paragraphe 1 sont arrêtées conformément à la procédure visée à l'article 17, paragraphe 2.

Article 8

1. Les activités prévues aux articles 4 et 5, à l'article 6, paragraphes 2 et 3, et à l'article 7, paragraphe 2, sont mises en œuvre dans le cadre de programmes nationaux qui sont établis par les États membres pour des périodes de deux ans.

2. Les programmes nationaux sont présentés à la Commission dans les soixante jours qui suivent l'entrée en vigueur du présent règlement et, par la suite, avant le 1er novembre de l'année précédant le début de chaque période de trois ans.

3. Les États membres adaptent leurs programmes nationaux avec l'approbation de la Commission, notamment en vue de permettre l'extension des activités de surveillance développées conformément à l'article 6, lorsqu'elles auront été mises en place.

4. Lorsqu'ils sont soumis à la Commission, les programmes nationaux sont accompagnés d'une évaluation ex ante. Les États membres réalisent également des évaluations à mi-parcours à la fin de la troisième année de la période prévue à l'article 12 et des évaluations ex post à la fin de cette période.

5. La Commission statue, sur la base des programmes nationaux soumis, ou sur la base des éventuelles adaptations apportées à ces programmes nationaux qu'elle aurait approuvées, sur les contributions financières aux dépenses éligibles.

6. Les modalités d'application des paragraphes 1 à 5 sont arrêtées conformément à la procédure visée à l'article 17, paragraphe 2, en tenant compte des mécanismes de surveillance nationaux, européens et internationaux afin d'éviter des charges administratives supplémentaires.

Article 9

[...]

3. La Commission établit un groupe scientifique consultatif, chargé d'assister le comité permanent forestier dans la préparation de ses travaux, notamment en ce qui concerne le développement de l'action visé à l'article 6.

[...]

6. Les modalités d'application du paragraphe 3 sont arrêtées conformément à la procédure visée à l'article 17, paragraphe 2.

Article 10

1. Pour harmoniser les activités visées aux articles 4 et 5 et à l'article 6, paragraphe 3, et pour garantir la comparabilité des données, des paramètres obligatoires et facultatifs sont précisés dans des manuels qui établissent également les méthodes de surveillance ainsi que les formats à utiliser pour la transmission des données. Les manuels devraient s'appuyer sur les systèmes existants, lorsqu'ils existent et qu'ils sont appropriés.

2. Les modalités d'application du paragraphe 1 sont arrêtées conformément à la procédure visée à l'article 17, paragraphe 2.

Article 14

1. Les États membres désignent les organes compétents pour gérer les activités prévues dans les programmes nationaux approuvés, sur la base des capacités financières et opérationnelles de ces organes. Ces organes peuvent être soit des administrations nationales, soit d'autres entités, sous réserve de l'approbation par la Commission des entités privées ayant une mission de service public fournissant des garanties financières adéquates et répondant aux conditions prévues dans les règles détaillées d'application du présent paragraphe.

2. Sans préjudice des autorités compétentes existantes, les États membres désignent les autorités et agences habilitées à mettre en œuvre les mesures adoptées en application du présent règlement.

3. Les États membres sont responsables de la gestion saine et efficace de la contribution communautaire. À cette fin, ils adoptent les dispositions nécessaires pour:

a) veiller à ce que les activités financées par la Communauté soient effectivement exécutées et qu'elles le soient correctement, en prenant les mesures nécessaires pour faire connaître la contribution de la Communauté;

b) éviter toute irrégularité;

c) recouvrer les sommes perdues à la suite d'éventuelles irrégularités ou négligences;

d) veiller à ce que les organes visés au paragraphe 1 disposent de systèmes de gestion et de contrôle internes convenables;

e) veiller à ce que, lorsque les organes visés au paragraphe 1 ne relèvent pas du secteur public, les États membres leur apportent leur caution financière.

4. Les États membres fournissent à la Commission toutes les informations nécessaires et prennent toutes les dispositions propres à faciliter les contrôles, notamment les vérifications effectuées sur place par la Commission ou la Cour des comptes, que la Commission juge appropriés aux fins de la gestion de la contribution communautaire. Les États membres informent la Commission des dispositions adoptées à cette fin.

5. Les modalités d'application des paragraphes 1 à 4 sont arrêtées conformément à la procédure visée à l'article 17, paragraphe 2.

Article 15

1. Les États membres transmettent tous les ans à la Commission, par l'intermédiaire des autorités et agences désignées, les données recueillies dans le cadre de l'action, ainsi qu'un rapport d'accompagnement.

Il doit s'agir de données à référence spatiale qui sont transmises à la Commission par voie informatique et/ou au moyen de technologies électroniques. La Commission détermine, en étroite coopération avec les États membres, le format et les informations nécessaires pour la transmission.

[...]

4. Les modalités d'application du paragraphe 1 sont arrêtées conformément à la procédure visée à l'article 17, paragraphe 2.

Article 16

[...]

3. Chaque État membre établit un rapport sur la situation nationale en ce qui concerne les thèmes traités dans le cadre des activités de surveillance visées à l'article 6, paragraphe 3, lorsqu'elles auront été mises en place.

Les lignes directrices concernant l'établissement et la périodicité des rapports sont arrêtées conformément à la procédure visée à l'article 17, paragraphe 2.»

23 Lors de l'adoption du règlement Forest Focus, une déclaration a été effectuée par la Commission, par laquelle elle a notamment avancé:

«Étant donné que les mesures exposées dans la proposition portent sur la mise en œuvre de programmes ayant des implications budgétaires importantes, la Commission est d'avis qu'elles doivent être adoptées par le biais de la procédure de gestion.»

Sur le recours

24 À l'appui de son recours, la Commission invoque un moyen unique aux termes duquel elle soutient que le Parlement et le Conseil n'auraient pas respecté l'obligation de motivation.

Argumentation de la Commission

25 La Commission estime que les critères fixés à l'article 2 de la seconde décision comitologie n'ont pas été respectés.

26 Selon la Commission, les mesures d'exécution à prendre au titre du règlement Forest Focus sont des mesures de gestion concernant un programme d'action. Or, pour la mise en œuvre de programmes communautaires, seule la procédure de gestion ou, le cas échéant, la procédure consultative est, en principe, applicable.

27 Elle soutient que, s'agissant de la mise en œuvre d'un programme, les mesures d'exécution, même rédigées en termes généraux et qui sont étroitement liées à la gestion et à la mise en œuvre de ce programme, relèvent de l'article 2, sous a), de la seconde décision comitologie.

28 La Commission estime que les mesures à adopter par le comité de réglementation conformément à l'article 2, sous b), de cette décision visent non seulement la protection de la sécurité des plantes en tant que telles, mais surtout à assurer la

sécurité des consommateurs, que les plantes soient consommées directement ou, indirectement, par l'intermédiaire des animaux. Les mesures de mise en œuvre d'un acte du Parlement, dont l'objet primordial est, comme en l'espèce, la défense de l'environnement et non l'agriculture, ne pourraient être considérées comme des mesures de protection de la sécurité des plantes. Il en irait d'autant plus ainsi que les mesures d'exécution à adopter sur la base du règlement Forest Focus ne concerneraient nullement les forêts elles-mêmes, mais les modalités de gestion relatives à la mise en œuvre d'activités susceptibles d'être financées par le budget communautaire.

29 La Commission ajoute que les mesures prévues par le règlement Forest Focus sont exactement de même nature que celles prévues par le règlement (CE) nº 1655/2000 du Parlement européen et du Conseil, du 17 juillet 2000, concernant un instrument financier pour l'environnement (LIFE) (JO L 192, p. 1, ci-après le «règlement LIFE»), qui a fait l'objet de l'arrêt de la Cour du 21 janvier 2003, Commission/Parlement et Conseil, dit «LIFE» (C-378/00, Rec. p. I-937).

30 En renvoyant aux points 53 et 54 de l'arrêt LIFE, précité, la Commission fait valoir que l'objectif tendant à une plus grande cohérence et prévisibilité dans le choix du type de comité serait compromis si le législateur communautaire pouvait, lors de l'adoption d'un acte de base conférant des compétences d'exécution à la Commission, s'écarter des critères définis par la seconde décision comitologie sans avoir à exposer les raisons qui l'y ont conduit.

31 Elle estime que, par l'ajout des mots «portée générale», le vingt-quatrième considérant du règlement Forest Focus n'apporte aucun élément supplémentaire en termes de motivation par rapport au considérant standard qui figure dans tous les actes prévoyant le recours à la comitologie. L'obligation de motivation qui se rattache au choix du Conseil et du Parlement de retenir une procédure différente de celle résultant des critères énoncés à l'article 2 de la seconde décision comitologie serait donc violée.

Appréciation de la Cour

32 Il ressort des points 49 et 56 de l'arrêt LIFE, précité, que bien que les critères énoncés à l'article 2 de la seconde décision comitologie n'aient pas un caractère contraignant, lorsque le législateur communautaire s'écarte desdits critères dans le choix d'une procédure de comité, il doit motiver son choix.

33 Il convient donc d'examiner d'emblée si, en l'espèce, le choix du législateur communautaire coïncide avec les critères énoncés à l'article 2, sous b), de ladite décision.

34 Selon le premier alinéa de cette disposition, la procédure de réglementation devrait être choisie lorsqu'il s'agit de mesures de portée générale visant à mettre en application les éléments essentiels d'un acte de base.

35 Cette notion doit être opposée à la notion de «mesures de gestion» au sens de l'article 2, sous a), de la seconde décision comitologie. Lesdites mesures de gestion comprennent notamment celles relatives à la mise en œuvre de programmes ayant des incidences budgétaires notables.

36 Il convient de rappeler à cet égard que la seconde décision comitologie a été adoptée sur le fondement de l'article 202, troisième tiret, CE.

37 La notion d'exécution au sens de cet article comprend tout à la fois l'élaboration de règles d'application et l'application de règles à des cas particuliers par le moyen d'actes à portée individuelle (voir arrêt du 24 octobre 1989, Commission/Conseil, 16/88, Rec. p. 3457, point 11).

38 Si les mesures de portée individuelle peuvent uniquement relever de l'article 2, sous a), de la seconde décision comitologie, les mesures de portée générale sont susceptibles d'entrer dans le champ d'application de chacun des deux volets dudit article.

39 Ainsi, au point 61 de l'arrêt LIFE, précité, la Cour s'est ralliée à la conclusion de M. l'avocat général selon laquelle les lignes directrices établissant les conditions auxquelles des projets étaient susceptibles de bénéficier d'un financement au titre du programme en cause étaient étroitement liées à la mise en œuvre de ce programme et ne constituaient pas de «mesures de portée générale visant à mettre en application les éléments essentiels d'un acte de base» au sens de l'article 2, sous b), de la seconde décision comitologie. La Cour les a qualifiées de mesures de gestion relatives à la mise en œuvre d'un programme au sens de l'article 2, sous a), de cette décision.

40 Afin de délimiter les champs d'application des deux premiers volets dudit article, il y a lieu de rappeler les caractéristiques des deux procédures qu'ils visent. Par rapport à la procédure de gestion, la procédure de réglementation accorde un rôle plus fort au Conseil. En outre, à la différence de la première, la seconde prévoit, dans certaines conditions, l'intervention du Parlement.

41 À la lumière de ces différences, il convient de qualifier de «mesures de gestion relatives à la mise en œuvre de programmes» au sens de l'article 2, sous a), de la seconde décision comitologie, d'une part, des mesures de portée individuelle adoptées à cette fin (voir, en ce sens, arrêt Commission/Conseil, précité, points 15 et 18) et, d'autre part, des mesures de portée générale qui leur sont étroitement liées et qui s'insèrent dans un cadre suffisamment développé par l'acte de base même.

42 En ce qui concerne l'action établie par le règlement Forest Focus, il s'agit, certes, d'un programme communautaire, ainsi qu'il ressort notamment du dix-huitième considérant dudit règlement.

43 Toutefois, le Conseil a pu estimer à bon droit que sont des éléments essentiels de l'action Forest Focus qui ne sont pas encore suffisamment développés par le règlement Forest Focus pour faire l'objet de mesures de portée générale adoptées en tant que mesures de gestion relatives à la mise en œuvre de programmes:

— la surveillance et les outils pour l'amélioration et le développement de l'action, visés aux articles 4, paragraphe 2, 5, paragraphe 5, 6, paragraphe 4, et 7, paragraphe 3, du règlement Forest Focus;

— les dispositions relatives aux programmes nationaux pour lesquelles, conformément à l'article 8, paragraphe 6, de ce règlement, les modalités d'application doivent être arrêtées en tenant compte des mécanismes de surveillance nationaux, européens et internationaux, afin d'éviter des charges administratives supplémentaires;

— le groupe scientifique consultatif, visé à l'article 9, paragraphe 6, du même règlement;

— les manuels qui doivent notamment établir les méthodes de surveillance, visés à l'article 10, paragraphe 2, dudit règlement;

— les conditions de l'approbation d'entités privées désignées par les États membres en tant qu'organes compétents pour gérer les activités prévues dans les programmes nationaux approuvés, lesquelles doivent être prévues dans des règles détaillées à adopter en application de l'article 14, paragraphe 5, du règlement Forest Focus;

— le contrôle général de l'action et notamment la gestion de la contribution communautaire par les États membres, visés à la même disposition, et

— les obligations d'information incombant aux États membres en vertu des articles 15, paragraphe 1, et 16, paragraphe 3, dudit règlement, qui sont notamment destinées à promouvoir l'évaluation intégrée des données au niveau communautaire et à permettre le contrôle de l'efficacité de l'action et dont le contenu doit être précisé respectivement par des mesures d'application conformément à l'article 15, paragraphe 4, dudit règlement et par des lignes directrice conformément à l'article 16, paragraphe 3, du même règlement.

44 Contrairement à ce que soutient la Commission, l'arrêt LIFE, précité, ne permet pas de conclure que toutes les mesures en cause dans la présente affaire sont des mesures de gestion relatives à la mise en œuvre de programmes. En effet, si, dans le règlement LIFE, le législateur communautaire a, avec une grande précision, défini les principes en vertu desquels la Commission, sur proposition des États membres, pouvait approuver les projets devant bénéficier d'une aide, en adoptant le règlement Forest Focus, il n'a fait que créer un cadre d'action large et général. Ainsi qu'il ressort du point précédent, il s'agit plutôt de développer un système spécifique que de mettre en œuvre des aspects déjà clairement cernés.

45 Il ressort de l'ensemble des considérations qui précèdent que, en l'espèce, le législateur communautaire ne s'est pas écarté des critères énoncés à l'article 2 de la seconde décision comitologie. Il n'était donc pas tenu de motiver le choix de la procédure de comité opéré à l'article 17, paragraphe 2, du règlement Forest Focus.

46 Par conséquent, le recours de la Commission doit être rejeté.

Sur les dépens

47 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Parlement et le Conseil ayant conclu à la condamnation de la Commission et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens. Conformément au paragraphe 4 du même article, le Royaume d'Espagne et la République de Finlande supportent leurs propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) La Commission des Communautés européenne est condamnée aux dépens.

3) Le Royaume d'Espagne et la République de Finlande supportent leurs propres dépens.

Signatures