ARRÊT DU TRIBUNAL (deuxième chambre)

12 décembre 2007 *

Dans l'affaire T-308/05,

République italienne, représentée initialement par M. A. Cingolo, puis par M. P. Gentili, avvocati dello Stato,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. L. Flynn et M^me^ M. Velardo, en qualité d'agents, assistés de M^e^ G. Faedo, avocat,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'annulation des décisions prétendument contenues dans les lettres de la Commission n° 5272, du 7 juin 2005, n° 5453, du 8 juin 2005, n^os^ 5726 et 5728, du 17 juin 2005, et n° 5952, du 23 juin 2005,

* Langue de procédure: l'italien.

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (deuxième chambre),

composé de MM. A. W. H. Meij, faisant fonction de président, N. J. Forwood et M[me] I. Pelikánová, juges,

greffier: M. J. Palacio González, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 25 avril 2007,

rend le présent

Arrêt

Cadre juridique

1 En vertu de l'article 159 CE, la Communauté européenne soutient la réalisation des objectifs de cohésion économique et sociale, dont celui du développement régional, par l'action qu'elle mène par l'intermédiaire des fonds à finalité structurelle [Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section «Orientation»; Fonds social européen; Fonds européen de développement régional (ci-après les «fonds structurels» ou les «fonds»)].

2 En vertu de l'article 161 CE, le Conseil définit, notamment, les missions, les objectifs prioritaires et l'organisation des fonds structurels ainsi que les règles générales applicables à ces fonds.

3 Sur le fondement de cette dernière disposition, le Conseil a adopté le règlement (CE) nº 1260/1999, du 21 juin 1999, portant dispositions générales sur les fonds structurels (JO L 161, p. 1) (ci-après le «règlement général»), qui régit les objectifs, l'organisation, le fonctionnement et la mise en œuvre de l'action des fonds structurels, de même que le rôle et les compétences de la Commission et des États membres en la matière.

Dispositions relatives à l'éligibilité des dépenses à la participation des fonds

4 L'article 30 du règlement général précise les conditions d'«[é]ligibilité» des dépenses à la participation financière des fonds. Aux termes de son paragraphe 3, les «règles nationales pertinentes s'appliquent aux dépenses éligibles sauf si, lorsque c'est nécessaire, la Commission établit des règles communes d'éligibilité des dépenses conformément à la procédure visée à l'article 53, paragraphe 2».

5 En application de l'article 30, paragraphe 3, et de l'article 53, paragraphe 2, du règlement général, la Commission a adopté le règlement (CE) nº 1685/2000, du 28 juillet 2000, portant modalités d'exécution du règlement général en ce qui concerne l'éligibilité des dépenses dans le cadre des opérations cofinancées par les fonds structurels (JO L 193, p. 39). Ce règlement est entré en vigueur le 5 août 2000. Il a ensuite été modifié, avec effet à sa date d'entrée en vigueur pour les dispositions en rapport avec le présent litige, par le règlement (CE) nº 1145/2003 de la Commission, du 27 juin 2003 (JO L 160, p. 48). Ultérieurement, la Commission a adopté le règlement (CE) nº 448/2004, du 10 mars 2004 (JO L 72, p. 66), qui abroge le règlement nº 1145/2003 et modifie l'annexe du règlement nº 1685/2000, en la

remplaçant par le texte figurant à l'annexe de celui-ci (ci-après l'«annexe du règlement nº 448/2004»). Le règlement nº 448/2004 est entré en vigueur le 11 mars 2004. Conformément à son article 3, il s'applique, avec effet rétroactif, à compter du 5 juillet 2003, date d'entrée en vigueur du règlement nº 1145/2003, sauf en ce qui concerne, notamment, les points 1.3, 2.1, 2.2 et 2.3 de la règle nº 1 de son annexe, qui s'appliquent à compter du 5 août 2000, date d'entrée en vigueur du règlement nº 1685/2000.

6 La règle nº 1 de l'annexe du règlement nº 448/2004, consacrée aux «[d]épenses effectivement encourues», spécifie ce qu'il convient d'entendre par «[p]aiements effectués par les bénéficiaires finals». Selon le point 1.2 de celle-ci:

«Dans le cas des régimes d'aide relevant de l'article 87 du traité et des aides octroyées par des organismes désignés par les États membres, on entend par 'paiements effectués par les bénéficiaires finals', les aides versées aux destinataires ultimes par les organismes qui octroient les aides. Les paiements des aides effectués par les bénéficiaires finals doivent être justifiés au regard des conditions et des objectifs de l'aide.»

7 Aux termes du point 1.4 de cette même règle:

«Dans les cas autres que ceux visés au point 1.2, on entend par 'paiements effectués par les bénéficiaires finals' les paiements effectués par les organismes ou les entreprises publics ou privés qui correspondent aux catégories définies dans le complément de programmation conformément à l'article 18, paragraphe 3, [sous] b), du règlement général et qui sont directement responsables de la commande de l'opération spécifique.»

8 La règle n° 1 précise, par ailleurs, les modalités de «[j]ustification des dépenses». Selon son point 2.1:

«En règle générale, les paiements effectués par les bénéficiaires finals et déclarés au titre de paiements intermédiaires et de solde sont accompagnés des factures acquittées. Si cela se révèle impossible, ces paiements sont accompagnés de pièces comptables de valeur probante équivalente.»

9 Le point 2.3 de la règle n° 1 dispose:

«En outre, lorsque les actions sont mises en œuvre dans le cadre de procédures relevant des marchés publics, les paiements effectués par les bénéficiaires finals et déclarés au titre des paiements intermédiaires et de solde doivent être justifiés par des factures acquittées émises conformément aux clauses des contrats signés. Dans tous les autres cas, y compris l'octroi de subventions publiques, les paiements effectués par les bénéficiaires finals et déclarés au titre des paiements intermédiaires et de solde doivent être justifiés par les dépenses effectivement payées (y compris celles visées au point 1.5) [soit les frais d'amortissement, les contributions en nature et les frais généraux], par les organismes ou les entreprises publiques ou privées concernés dans le cadre de la mise en œuvre de l'opération.»

Dispositions relatives au paiement de la participation des fonds

10 L'article 32 du règlement général régit les «[p]aiements» de la participation des fonds. Aux termes de l'article 32, paragraphe 1, troisième et quatrième alinéas:

«Les paiements peuvent revêtir la forme d'acompte, de paiements intermédiaires ou de paiement du solde. Les paiements intermédiaires et les paiements de solde se réfèrent aux dépenses effectivement payées, qui doivent correspondre à des paiements exécutés par les bénéficiaires finals et justifiés par des factures acquittées ou des pièces comptables de valeur probante équivalente.

Sous réserve des disponibilités budgétaires, la Commission effectue les paiements intermédiaires dans un délai n'excédant pas deux mois à compter de la réception d'une demande recevable [...]»

11 Selon l'article 32, paragraphe 2, du règlement général:

«Lors de l'engagement de la première tranche, un acompte est versé par la Commission à l'autorité de paiement. Cet acompte représente 7 % de la participation des fonds à l'intervention concernée [...]»

12 L'article 32, paragraphe 3, du règlement général énonce notamment:

«Les paiements intermédiaires sont effectués par la Commission pour rembourser les dépenses effectivement payées au titre des fonds et certifiées par l'autorité de paiement [...] Ils sont soumis au respect [de certaines] conditions [...] L'État membre et l'autorité de paiement sont informés sans délai par la Commission si l'une de ces conditions n'est pas remplie et que, par conséquent, la demande de paiement n'est pas recevable, et prennent les dispositions pour remédier à la situation.»

13 Aux termes de l'article 32, paragraphe 4, du règlement général:

«Le paiement du solde de l'intervention est effectué si:

a) l'autorité de paiement a soumis à la Commission, dans les six mois suivant la date limite de paiement fixée dans la décision de participation des fonds, une déclaration certifiée des dépenses effectivement payées;

[...]»

Dispositions relatives à la certification des dépenses

14 En application de l'article 53, paragraphe 2, du règlement général et afin de garantir un niveau de qualité uniforme en matière de certification des dépenses pour lesquelles sont demandés des paiements des fonds au titre des paiements intermédiaires ou de solde, la Commission a adopté, dans le cadre du règlement (CE) n° 438/2001 de la Commission, du 2 mars 2001, fixant les modalités d'application du règlement général en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle du concours octroyé au titre des fonds structurels (JO L 63, p. 21), des règles qui spécifient le contenu des certificats relatifs aux déclarations de dépenses intermédiaires et finales et qui précisent le caractère et la qualité des informations sur lesquelles ils sont fondés.

Dispositions relatives au contrôle financier

15 Le contrôle financier est régi par les articles 38 et 39 du règlement général ainsi que leurs modalités d'application figurant dans le règlement n° 438/2001.

16 L'article 38, paragraphe 1, du règlement général prévoit que, dans le cadre du contrôle financier dont ils assument en premier ressort la responsabilité, les États membres «coopèrent avec la Commission pour assurer une utilisation des fonds communautaires conforme au principe de la bonne gestion financière».

17 Au sein des dispositions concernant les «[s]ystèmes de gestion et de contrôle», l'article 7 du règlement n° 438/2001 dispose:

«1. Les systèmes de gestion et de contrôle des États membres assurent une piste d'audit suffisante.

2. La piste d'audit est considérée comme suffisante lorsqu'elle permet:

a) de réconcilier les comptes récapitulatifs certifiés notifiés à la Commission avec les états des dépenses individuels et leurs pièces justificatives détenues aux différents niveaux administratifs et par les bénéficiaires finals, y compris, dans les cas où ces derniers ne sont pas les destinataires ultimes de l'aide, les organismes ou entreprises qui mettent en œuvre des opérations [...]»

18 Dans la partie consacrée à la «Certification de dépenses», l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 438/2001 énonce:

«Les certificats relatifs aux déclarations de dépenses intermédiaires et finales auxquels se réfère l'article 32, paragraphes 3 et 4, du règlement [général] sont établis suivant le modèle figurant en annexe II par une personne ou un service de l'autorité de paiement qui est fonctionnellement indépendant de tout service ordonnateur de paiement.»

19 L'article 9, paragraphe 2, sous b), i), du règlement n° 438/2001 dispose que, avant de certifier une déclaration déterminée de dépenses, l'autorité de paiement s'assure, notamment, que la déclaration de dépenses ne comprend que les dépenses qui «correspondent aux dépenses payées par les bénéficiaires finals, au sens des points 1.2, 1.3 et 2 de la règle n° 1 de l'annexe du règlement [...] n° 1685/2000, et justifiées par des factures acquittées ou des pièces comptables de valeur probante équivalente».

Faits à l'origine du recours

20 Par lettre du 7 septembre 2001, la Commission a adressé à la République italienne une note contenant une interprétation de l'article 32, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement général (ci-après la «note interprétative»). Aux termes de la lettre de transmission, la note interprétative avait «pour objet de clarifier certaines questions posées à la Commission en ce qui concerne les notions de 'dépenses effectivement payées' et de 'paiements effectués par les bénéficiaires finals'». C'est dans ce contexte que, en son point 8, la note interprétative énonçait, au regard de l'article précité, les conditions d'éligibilité à un cofinancement par les fonds structurels des acomptes versés par des organismes nationaux (ci-après les «bénéficiaires finals») dans le cadre de régimes d'aides d'État au sens de l'article 87 CE ou en relation avec

l'octroi d'aides (ci-après les «acomptes»): «Dans le cas où le bénéficiaire final ne coïncide pas avec le destinataire ultime des fonds communautaires, par exemple pour les régimes d'aides, les acomptes sur les subventions sont versés aux destinataires ultimes par les bénéficiaires finals. Cependant, les dépenses déclarées par le bénéficiaire final à l'autorité de gestion ou de paiement ou encore à l'organisme intermédiaire doivent se rapporter aux dépenses effectives des destinataires ultimes, justifiées par des factures acquittées ou par des documents de valeur probante équivalente. C'est pourquoi, les paiements d'acomptes par le bénéficiaire final ne peuvent être inclus dans les dépenses déclarées à la Commission, à moins que ledit bénéficiaire ait pu établir que le destinataire ultime a utilisé cet acompte pour couvrir des dépenses effectives.» Ainsi, selon la note interprétative, les acomptes non accompagnés des justificatifs de leur utilisation par les destinataires ultimes (ci-après les «acomptes non justifiés») n'étaient pas éligibles à la participation des fonds (ci-après la «règle générale litigieuse»).

21 Par lettre du 20 janvier 2003, la Commission a informé la République italienne, à l'occasion du traitement d'une demande de paiement adressée par celle-ci, qu'elle déduirait le montant correspondant aux acomptes non justifiés. Elle a invité la République italienne à lui communiquer ledit montant, le traitement de sa demande de paiement étant interrompu dans l'intervalle.

22 Par lettre du 3 mars 2003, la Commission a indiqué à la République italienne qu'elle avait ordonné le paiement d'une somme inférieure à celle demandée par suite de la déduction d'un montant correspondant aux acomptes non justifiés.

23 Le 27 mars 2003, la République italienne a introduit un recours en annulation contre les deux lettres précitées (affaire C-138/03).

24 Parallèlement à ces faits, une procédure de consultation était en cours au sein du comité pour le développement et la reconversion des régions (ci-après le «comité»)

aux fins de définir les modalités d'une simplification de la gestion des fonds structurels. Dans ce contexte, la Commission avait demandé au comité d'examiner la possibilité que les acomptes soient éligibles au concours des fonds et les conditions d'une telle éligibilité. Aucun accord n'ayant pu être obtenu lors de la soixante-treizième réunion du comité, le 19 février 2003, la Commission a finalement renoncé à prendre toute autre initiative à ce sujet.

25 Par lettre du 14 mai 2003, la Commission a informé la République italienne de la clôture du débat engagé au sein du comité. Elle a indiqué que, partant, sa position quant à l'éligibilité des acomptes restait celle exprimée dans la note interprétative. Toutefois, se référant aux doutes qui avaient pu naître quant à l'interprétation des dispositions en vigueur et pour ne pas décevoir les attentes qu'avait pu légitimement faire naître le débat au sein du comité, la Commission a décidé de considérer comme éligibles les acomptes non justifiés se rapportant soit à des aides pour lesquelles la décision finale d'octroi a été adoptée, au plus tard, le 19 février 2003, soit à des aides allouées dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres qui s'est terminée, au plus tard, à cette même date. Par ailleurs, la Commission a indiqué à la République italienne que le montant des acomptes devrait être spécifié, en suivant les règles ainsi précisées, dans les déclarations de dépenses accompagnant les demandes de paiement qu'elle lui adresserait. Le 24 juillet 2003, la République italienne a introduit un recours en annulation contre la lettre du 14 mai 2003 (affaire C-324/03).

26 En application des règles formulées dans la lettre du 14 mai 2003, les autorités italiennes ont reçu, le 5 juin 2003, le paiement des montants visés dans les lettres des 20 janvier et 3 mars 2003 et réclamés dans l'affaire C-138/03.

27 Par lettre du 29 juillet 2003, la Commission a transmis aux autorités italiennes une nouvelle version de la lettre du 14 mai 2003, qui rectifiait quelques erreurs de traduction contenues dans cette dernière. Le 9 octobre 2003, la République italienne a introduit un recours en annulation contre la lettre du 29 juillet 2003 (affaire C-431/03). Comme dans le cadre de l'affaire C-324/03, la République italienne a contesté la lettre en ce qu'elle refuse de consacrer l'éligibilité à la participation des

fonds structurels des acomptes non justifiés par des preuves documentées de leur utilisation par les destinataires ultimes lorsque la décision finale d'octroi de l'aide ou la clôture de la procédure d'appel d'offres sont intervenues après le 19 février 2003 (ci-après les «acomptes litigieux»).

28 Le 25 septembre 2003, la République italienne a également formé un recours contre le règlement n° 1145/2003, qui était entré en vigueur le 5 juillet 2003 (affaire C-401/03 devenue, après transfert au Tribunal, affaire T-223/04).

29 Par lettre du 25 mars 2004, la Commission a indiqué à la République italienne que le montant des acomptes versés dans le cadre de régimes d'aides, pour tout programme relevant des objectifs n^{os} 1 et 2, devrait être spécifié, pour chaque mesure, dans les futures déclarations de dépenses, comme cela a été précisé dans les lettres des 14 mai et 29 juillet 2003. La République italienne a formé un recours contre cette lettre et, subsidiairement, contre le règlement n° 448/2004, qui était entré en vigueur le 11 mars 2004 (affaire T-207/04).

30 Par lettre n° 6311, du 1er mars 2005, la République italienne a adressé à la Commission une demande de paiement intermédiaire dans le cadre de la mise en œuvre du programme opérationnel régional (ci-après le «POR») au titre de l'objectif n° 1 relatif à la région de Campanie pour la période 2000-2006.

31 Par lettre n° 2772, du 21 mars 2005, la Commission a demandé à la République italienne de compléter la déclaration de dépenses accompagnant cette demande de paiement en indiquant clairement le montant des acomptes litigieux versés.

32 Par lettre n° 12827, du 29 avril 2005, la République italienne a adressé à la Commission une nouvelle demande de paiement, pour un montant de 17 341 776,84 euros, dans le cadre de la mise en œuvre du même POR.

33 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 30 mai 2005, la République italienne a introduit un recours dirigé, notamment, contre la lettre n° 2772, du 21 mars 2005 (affaire T-212/05).

34 Par lettre n° 5272, du 7 juin 2005 (ci-après la «première lettre attaquée»), la Commission a demandé à la République italienne de compléter les déclarations de dépenses accompagnant les demandes de paiement que celle-ci lui avait adressées par lettres n° 6311, du 1er mars 2005, et n° 12827, du 29 avril 2005 (ci-après les «déclarations de dépenses litigieuses» et les «demandes de paiement litigieuses»), en spécifiant, pour chaque mesure, le montant des acomptes litigieux versés ou éventuellement versés. Elle a également précisé que les procédures de paiement correspondant aux demandes de paiement litigieuses seraient ou resteraient interrompues jusqu'à la réception desdites informations. Cette lettre est parvenue aux autorités italiennes concernées le 8 juin 2005.

35 Par lettres n° 5453, du 8 juin 2005 (ci-après la «deuxième lettre attaquée»), n° 5726 et n° 5728, du 17 juin 2005 (ci-après, respectivement, la «troisième lettre attaquée» et la «quatrième lettre attaquée»), et n° 5952, du 23 juin 2005 (ci-après la «cinquième lettre attaquée»), la Commission a indiqué à la République italienne que les paiements effectués seraient d'un montant différent de celui demandé dans le cadre de la mise en œuvre, d'une part, du document unique de programmation au titre de l'objectif n° 2 relatif à la région du Latium pour la période 2000-2006 et, d'autre part, du POR au titre de l'objectif n° 1 relatif à la région des Pouilles pour la même période, par suite de la déduction des montants correspondant aux acomptes litigieux.

36 Par arrêt du 24 novembre 2005, Italie/Commission (C-138/03, C-324/03 et C-431/03, Rec. p. I-10043, ci-après l'«arrêt du 24 novembre 2005»), la Cour a jugé qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur le recours dans l'affaire C-138/03 et que les recours dans les affaires C-324/03 et C-431/03 devaient être rejetés comme étant respectivement non fondé et irrecevable.

Procédure et conclusions des parties

37 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 10 août 2005, la République italienne a introduit le présent recours.

38 Par lettre du 10 janvier 2006, le greffe a invité les parties à présenter leurs observations sur les conséquences éventuelles à tirer pour la présente affaire de l'arrêt du 24 novembre 2005, point 36 supra. Les parties ont déposé leurs observations dans les délais impartis, la Commission ayant ensuite, le 2 mars 2006, fait parvenir au greffe un corrigendum pour rectifier une erreur matérielle figurant dans ses observations.

39 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (deuxième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale et, au titre des mesures d'organisation de la procédure, a invité la Commission à répondre à certaines questions et la République italienne à produire un document. Les parties ont déféré à ces demandes.

40 Par décision du 2 février 2007, MM. les juges A. W. H. Meij et N. J. Forwood ont été désignés respectivement comme président de chambre faisant fonction et juge, en remplacement de M. le juge J. Pirrung, empêché de siéger.

41 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions du Tribunal lors de l'audience qui s'est déroulée le 25 avril 2007. À l'issue de celle-ci, une réunion informelle a été organisée devant le Tribunal avec les représentants des parties.

42 La République italienne conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— annuler la première lettre attaquée, en ce qu'elle lui demande de compléter les déclarations de dépenses accompagnant les demandes de paiement litigieuses en indiquant, pour chaque mesure, le montant des acomptes litigieux versés ou éventuellement versés et en ce qu'elle précise que les procédures de paiement relatives à ces demandes seront ou resteront interrompues jusqu'à la réception desdites informations;

— annuler les deuxième, troisième, quatrième et cinquième lettres attaquées, en ce qu'elles lui indiquent que les paiements effectués seront d'un montant différent de celui demandé, par suite de la déduction des montants correspondant aux acomptes litigieux;

— condamner la Commission aux dépens.

43 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter le recours comme irrecevable ou dénué de fondement;

— condamner la République italienne aux dépens.

Sur la recevabilité

Arguments des parties

44 La Commission conteste la recevabilité du recours formé contre la première lettre attaquée au motif que celle-ci ne constitue pas un acte attaquable au sens de l'article 230 CE en raison de sa nature interprétative et, subsidiairement, confirmative.

45 À titre principal, la Commission fait valoir que la première lettre attaquée ne produit aucun effet juridique propre, mais revêt une nature purement interprétative.

46 S'agissant, en premier lieu, de la règle générale litigieuse, la première lettre attaquée se bornerait à rappeler l'interprétation faite par la Commission de l'article 32, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement général et ne produirait aucun effet juridique propre vis-à-vis de la République italienne.

47 S'agissant, en deuxième lieu, de la demande de communication des informations relatives aux acomptes, celle-ci ne serait qu'une modalité d'application et une explicitation pratique de la réglementation portant sur l'éligibilité des dépenses et, plus particulièrement, des règles de justification des dépenses édictées par le règlement nº 448/2004.

48 S'agissant, en troisième et dernier lieu, de l'indication selon laquelle, jusqu'à la communication des informations relatives aux acomptes, les procédures de paiement en cause seraient ou resteraient interrompues, celle-ci aurait correspondu à une obligation pour la Commission de ne pas donner suite, en vertu des principes

de bonne gestion financière, à des demandes de paiement irrégulières ou incomplètes, ou ne respectant pas les règles de justification des dépenses. Elle traduirait l'impossibilité dans laquelle se serait trouvée la Commission, en l'absence des informations requises, d'effectuer les paiements demandés, sans toutefois exprimer une prise de position de la Commission sur le bien-fondé des demandes de paiement litigieuses.

49 En réponse à l'argumentation de la République italienne, la Commission fait valoir que, conformément à la jurisprudence, le caractère attaquable de la première lettre attaquée ne saurait se déduire de l'éventuelle illégalité de la règle générale litigieuse, à laquelle elle se réfère, ou même du dépassement éventuel de ses pouvoirs par la Commission lors de l'adoption de celle-ci.

50 À titre subsidiaire, la Commission allègue que la première lettre attaquée revêt un caractère purement confirmatif. Celle-ci confirmerait la règle générale litigieuse exposée dans les lettres des 14 mai et 29 juillet 2003 ainsi que, avant même l'adoption desdites lettres, dans la note interprétative. Ces lettres auraient définitivement clos le débat institutionnel engagé sur la question de l'éligibilité des acomptes. Aux points 36 et 37 de l'arrêt du 24 novembre 2005, point 36 supra, la Cour aurait confirmé que la lettre du 14 mai 2003 traduisait le résultat définitif d'un réexamen de cette question.

51 Enfin, la Commission fait valoir que la République italienne ne peut attendre aucun avantage réel de l'éventuelle annulation de la première lettre attaquée dans la mesure où elle continuera, en tout état de cause, à appliquer les critères fixés dans la note interprétative pour examiner les demandes de paiement litigieuses.

52 La République italienne soutient que le recours dirigé contre la première lettre attaquée est recevable. Cette lettre serait de nature à produire des effets juridiques

propres et serait susceptible de modifier directement sa situation juridique, de sorte qu'elle constituerait, selon une jurisprudence constante, un acte attaquable au sens de l'article 230 CE.

53 D'une part, la première lettre attaquée contiendrait, conformément au contenu des lettres des 29 juillet 2003 et 25 mars 2004, une injonction de communiquer, dans les déclarations de dépenses litigieuses, des informations relatives aux acomptes. L'obligation de déclaration ainsi mise à sa charge ne découlerait pas des dispositions du règlement n° 438/2001 régissant les modalités de certification des dépenses, mais de la règle générale litigieuse, qui reposerait sur une interprétation erronée des dispositions du règlement général et du règlement n° 448/2004 concernant l'éligibilité des dépenses.

54 D'autre part, la première lettre attaquée aurait une portée novatrice par rapport aux règles qui régissent l'éligibilité des dépenses et leur certification et par rapport aux précédentes lettres de la Commission en ce qu'elle assortirait l'injonction de communiquer les informations relatives aux acomptes d'une sanction. En effet, la lettre précise qu'aucune suite ne sera donnée aux demandes de paiement litigieuses aussi longtemps que les informations relatives aux acomptes n'auront pas été communiquées. La première lettre attaquée aurait ainsi introduit, en violation de la réglementation applicable, une nouvelle hypothèse de rejet des demandes de paiement d'ordre purement procédural.

55 Enfin, la République italienne conteste l'argumentation de la Commission selon laquelle la première lettre attaquée serait un acte purement confirmatif. En effet, après avoir été contestée, la règle générale litigieuse mentionnée dans la note interprétative aurait été réexaminée de manière approfondie dans le cadre du débat institutionnel portant sur la modification du règlement n° 1685/2000, dont la première lettre attaquée, adoptée peu après le règlement n° 448/2004, refléterait l'aboutissement.

Appréciation du Tribunal

56 Selon une jurisprudence constante, le recours en annulation au sens de l'article 230 CE est ouvert à l'égard de toutes dispositions prises par les institutions, quelles qu'en soient la nature ou la forme, qui visent à produire des effets de droit (voir arrêt du 24 novembre 2005, point 36 supra, point 32, et la jurisprudence citée).

57 Pour apprécier si la première lettre attaquée produit des effets de droit au sens de la jurisprudence précitée, en ce qu'elle demande à la République italienne de compléter les déclarations de dépenses litigieuses en indiquant, pour chaque mesure, le montant des acomptes litigieux versés ou éventuellement versés et en ce qu'elle précise que les procédures ouvertes sur les demandes de paiement litigieuses seront ou resteront interrompues jusqu'à la réception desdites informations, il convient d'examiner à la fois sa substance et le contexte dans lequel elle a été adoptée (voir ordonnance de la Cour du 13 juin 1991, Sunzest/Commission, C-50/90, Rec. p. I-2917, point 13).

58 S'agissant, en premier lieu, de l'allégation de la République italienne selon laquelle la première lettre attaquée lui infligerait une sanction en indiquant qu'aucune suite ne sera donnée aux demandes de paiement litigieuses jusqu'à la réception des informations relatives aux acomptes, il y a lieu de constater que celle-ci équivaut, en substance, à dénoncer un état d'inaction perpétué par la Commission. Ainsi qu'elle l'a reconnu lors de l'audience, la République italienne estime que la Commission aurait été tenue, en l'espèce, d'effectuer les paiements correspondant aux demandes de paiement litigieuses dans le délai de deux mois prévu à l'article 32, paragraphe 1, quatrième alinéa, du règlement général.

59 À cet égard, il importe de rappeler que, lorsqu'elle est saisie d'une demande de paiement recevable au sens de l'article 32, paragraphe 3, du règlement général, la Commission n'est pas autorisée à perpétuer un état d'inaction. Sous réserve des

disponibilités budgétaires, elle doit en effet procéder aux paiements intermédiaires correspondant à cette demande dans un délai n'excédant pas deux mois à compter de la réception de celle-ci, conformément à l'article 32, paragraphe 1, quatrième alinéa, du règlement général. Dès lors, si la Commission avait en l'espèce méconnu cette obligation d'agir, comme le soutient la République italienne, cette dernière aurait dû, pour le contester, introduire un recours en carence (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 26 mai 1982, Allemagne/Commission, 44/81, Rec. p. 1855, point 6, et arrêt du Tribunal du 14 décembre 2006, Allemagne/Commission, T-314/04 et T-414/04, non publié au Recueil — Rec. 2006, p. II-103*, point 48). Dans l'hypothèse où ce recours en carence aurait été déclaré bien fondé, il aurait incombé à la Commission, en application de l'article 233 CE, de prendre les mesures qu'aurait comporté l'exécution de l'arrêt (arrêt du 14 décembre 2006, Allemagne/Commission, précité, point 48).

60 Cette solution ne saurait être remise en cause au motif que la République italienne a été expressément informée, par la première lettre attaquée, du refus d'agir de la Commission. Un refus d'agir, si explicite soit-il, peut en effet être déféré à la Cour sur la base de l'article 232 CE, dès lors qu'il ne met pas fin à la carence (arrêt de la Cour du 27 septembre 1988, Parlement/Conseil, 302/87, Rec. p. 5615, point 17).

61 En tout état de cause, ainsi que la Commission l'a confirmé lors de l'audience, sans être contredite sur ce point par la République italienne, l'état d'inaction révélé par la première lettre attaquée n'a été que temporaire et ne s'est pas poursuivi après que les raisons justifiant cette dernière ont disparu, puisque la Commission a finalement adopté une décision sur les demandes de paiement litigieuses. Cette décision finale a été communiquée, par lettre n° 8799, du 24 août 2005, à la République italienne, qui a formé un recours contre celle-ci (T-402/05).

62 En conséquence, il y a lieu de considérer que la première lettre attaquée, en ce qu'elle a révélé à la République italienne le refus d'agir de la Commission concernant les demandes de paiement litigieuses, n'a produit aucun effet de droit pouvant être dénoncé dans le cadre d'un recours en annulation introduit sur le fondement de l'article 230 CE.

63 S'agissant, en second lieu, de l'indication selon laquelle la République italienne devrait communiquer à la Commission les informations relatives aux acomptes, il importe de préciser que la première lettre attaquée se réfère ainsi, par renvoi, à une obligation de déclaration qui résulterait, pour cet État membre, d'une application combinée de la règle générale litigieuse et de la décision contenue dans la lettre du 14 mai 2003 (voir point 25 ci-dessus) d'où il résulte que seuls sont éligibles au cofinancement des fonds les acomptes non justifiés qui se rapportent soit à des aides pour lesquelles la décision finale d'octroi a été adoptée, au plus tard, le 19 février 2003, soit à des aides allouées dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres qui s'est terminée, au plus tard, à cette même date. En effet, la première lettre attaquée renvoie explicitement à la lettre n° 2772, du 21 mars 2005 (voir point 31 ci-dessus), laquelle renvoie elle-même à la lettre du 29 juillet 2003, rectifiant la lettre du 14 mai 2003 (voir point 27 ci-dessus).

64 Il ressort ainsi du contenu même de la première lettre attaquée que celle-ci visait à rappeler à la République italienne, à l'occasion de l'examen des demandes de paiement litigieuses, une obligation de déclaration qui lui aurait incombé en vertu de la réglementation régissant l'éligibilité des dépenses et, en particulier, de la règle générale litigieuse.

65 Afin de vérifier si la première lettre attaquée se borne effectivement à rappeler à la République italienne des obligations issues de la réglementation communautaire, sans modifier le champ d'application de celle-ci, ou si, en revanche, elle est susceptible de produire des effets juridiques, il convient de trancher certaines questions de fond posées par le présent litige (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 20 mars 1997, France/Commission, C-57/95, Rec. p. I-1627, points 9 et 10, et arrêt du 24 novembre 2005, point 36 supra, points 33 à 35).

Sur le fond

66 À l'appui de sa demande en annulation des première, deuxième, troisième, quatrième et cinquième lettres attaquées (ci-après, prises ensemble, les «lettres

attaquées»), la République italienne invoque neuf moyens. Le premier moyen est tiré d'un défaut de base juridique et de la violation des dispositions régissant le contrôle financier. Le deuxième moyen est fondé sur un défaut absolu de motivation. Le troisième moyen est pris de l'inobservation de la procédure d'adoption des décisions de la Commission ainsi que de la violation de son règlement intérieur. Le quatrième moyen est tiré de la violation de l'article 32 du règlement général et de la règle n° 1, points 1 et 2, de l'annexe du règlement n° 448/2004. Le cinquième moyen est pris de la violation des dispositions relatives à l'éligibilité des dépenses. Le sixième moyen est fondé sur la violation du principe de proportionnalité et sur un détournement de pouvoir. Le septième moyen est tiré de la violation du règlement n° 448/2004, des principes d'égalité de traitement et de sécurité juridique ainsi que du caractère contradictoire des lettres attaquées. Le huitième moyen est pris de la violation de l'article 9 du règlement n° 438/2001. Enfin, le neuvième moyen est tiré de la violation d'un principe de simplification.

67 La Commission ayant contesté la recevabilité du troisième moyen, il y a lieu d'examiner d'abord ledit moyen.

68 Il convient également de rappeler que la solution à la question de recevabilité, posée au point 65 ci-dessus, dépend des réponses qui seront apportées aux questions de fond portant, d'une part, sur l'interprétation de la réglementation communautaire en matière d'éligibilité des dépenses et, d'autre part, sur les conséquences inéluctables qui découlent de cette réglementation au stade de la déclaration et de la certification des dépenses. Ces questions de fond étant posées par les quatrième et cinquième moyens, d'une part, et les huitième et neuvième moyens, d'autre part, il importe d'examiner ensuite ces derniers.

Sur le troisième moyen, tiré de l'inobservation de la procédure d'adoption des décisions de la Commission ainsi que de la violation de son règlement intérieur

Arguments des parties

69 La République italienne soutient, en substance, que, en lui communiquant les lettres attaquées, la Commission lui a notifié des décisions qui n'ont apparemment pas été adoptées dans le respect de la procédure prévue par son règlement intérieur.

70 La Commission conclut au rejet du troisième moyen comme étant irrecevable, en application des dispositions de l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure du Tribunal. L'argumentation venant au soutien du présent moyen manquerait de clarté et de précision quant à l'identification des règles prétendument violées.

Appréciation du Tribunal

71 L'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure prévoit que la requête doit contenir un exposé sommaire des moyens invoqués. Cela signifie que la requête doit expliciter en quoi consistent les moyens sur lesquels le recours est fondé et qu'elle ne peut se limiter à la seule énonciation abstraite de ceux-ci (arrêts du Tribunal du 18 novembre 1992, Rendo e.a./Commission, T-16/91, Rec. p. II-2417, point 130, et du 28 mars 2000, T. Port/Commission, T-251/97, Rec. p. II-1775, point 90).

72 De plus, l'exposé des moyens, même sommaire, doit être suffisamment clair et précis pour permettre à la partie défenderesse de préparer sa défense et au Tribunal de statuer sur le recours, le cas échéant, sans autres informations à l'appui. La sécurité juridique et une bonne administration de la justice exigent, pour qu'un recours ou, plus spécifiquement, un moyen du recours soient recevables, que les éléments essentiels de fait et de droit sur lesquels ceux-ci se fondent ressortent de façon cohérente et compréhensible du texte même de la requête (voir, s'agissant de la recevabilité d'un recours, arrêts du Tribunal du 14 mai 1998, Enso Española/Commission, T-348/94, Rec. p. II-1875, point 143, et T. Port/Commission, point 71 supra, point 91).

73 En l'occurrence, l'argumentation venant au soutien du troisième moyen manque de clarté et de précision quant à l'identification des règles du règlement intérieur qui auraient été prétendument violées à l'occasion de l'adoption des lettres attaquées, et ce alors même que le règlement intérieur de la Commission est un document publié, dans toutes les langues de l'Union européenne, au *Journal officiel des Communautés européennes* (JO 2000, L 308, p. 26).

74 La Commission est donc fondée à soutenir que l'exposé du présent moyen dans la requête n'était pas suffisamment clair et précis pour lui permettre de préparer sa défense. Celui-ci ne permet pas davantage au Tribunal de statuer sur le bien-fondé du présent moyen.

75 En conséquence, le troisième moyen doit être écarté comme étant irrecevable.

Sur le quatrième moyen, tiré de la violation de l'article 32 du règlement général et de la règle n° 1, points 1 et 2, de l'annexe du règlement n° 448/2004, et sur le cinquième moyen, tiré de la violation des dispositions relatives à l'éligibilité des dépenses

Arguments des parties

76 La République italienne prétend que les lettres attaquées violent l'article 32 du règlement général et la règle n° 1 de l'annexe du règlement n° 448/2004 en ce qu'elles se fondent sur la règle générale litigieuse. Dans l'hypothèse où le règlement n° 448/2004 pourrait servir de fondement à la règle générale litigieuse, elle excipe de l'illégalité de celui-ci au motif qu'il contreviendrait à l'article 32 du règlement général.

77 La République italienne fait valoir que la solution dégagée par la Cour dans l'arrêt du 24 novembre 2005, point 36 supra, n'est pas transposable au cas d'espèce. D'une part, la règle n° 1, point 2, de l'annexe du règlement n° 1685/2000, sur laquelle s'appuie cette solution, aurait été substantiellement modifiée par le règlement n° 448/2004. D'autre part, le présent litige concernerait uniquement l'article 30 du règlement général et les dispositions de l'annexe du règlement n° 448/2004 qui régissent l'éligibilité des dépenses encourues par les bénéficiaires finals, alors que l'arrêt de la Cour interprète une disposition différente, l'article 32 du règlement général qui régit le paiement de la participation des fonds par la Commission.

78 La République italienne conteste, par ailleurs, que l'article 32 du règlement général et la règle n° 1 de l'annexe du règlement n° 448/2004 puissent être interprétés dans le sens de la règle générale litigieuse.

79 En premier lieu, les dispositions du règlement général ou du règlement n° 448/2004 ne permettraient pas de prendre en compte l'activité des destinataires ultimes aux

fins d'apprécier l'éligibilité des acomptes. Les nouvelles dispositions du règlement (CE) nº 1083/2006 du Conseil, du 11 juillet 2006, portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement général (JO L 210, p. 25), confirmeraient, a contrario, que les dispositions de ce dernier ne permettaient pas, jusqu'alors, de prendre en compte l'activité des destinataires ultimes. En effet, c'est la modification de la notion de «bénéficiaire», introduite par le règlement nº 1083/2006, qui aurait rendu possible une telle prise en compte.

80 En deuxième lieu, la règle nº 1, point 2.1, de l'annexe du règlement nº 448/2004 consacrerait implicitement l'éligibilité des acomptes non justifiés au concours des fonds structurels en imposant seulement aux bénéficiaires finals de justifier les paiements qu'ils effectuent à titre de «paiements intermédiaires et de solde».

81 En troisième lieu, le principe de nécessité des aides d'État, selon lequel les aides ne peuvent être déclarées compatibles avec le droit communautaire que lorsqu'elles bénéficient à des entreprises qui ne disposent pas de ressources financières propres suffisantes pour réaliser l'investissement escompté, s'opposerait à ce que l'éligibilité des acomptes soit subordonnée à la présentation des documents justificatifs de leur utilisation par les destinataires ultimes. En vertu de ce principe, le versement des acomptes devrait toujours précéder l'investissement réalisé par les entreprises. De même qu'il justifierait que les paiements effectués dans des fonds de capital-risque, de prêts ou de garantie soient considérés comme des dépenses éligibles, comme il est prévu par la règle nº 1, point 1.3, de l'annexe du règlement nº 448/2004, de même le principe de nécessité des aides d'État impliquerait de reconnaître l'éligibilité des acomptes non justifiés.

82 En dernier lieu, les dispositions de l'annexe du règlement nº 448/2004 concernant les frais d'amortissement, les contributions en nature et les frais généraux attesteraient que la nature particulière de certaines dépenses peut justifier que leur éligibilité ne soit pas subordonnée à la présentation des documents justificatifs de leur utilisation.

83 La Commission conteste l'ensemble des arguments avancés par la République italienne. Elle fait valoir que les lettres attaquées, en ce qu'elles font référence à la règle générale litigieuse ou font application de celle-ci, sont conformes à la lettre et à l'esprit de l'article 32 du règlement général et de la règle n° 1 de l'annexe du règlement n° 448/2004. Elle conclut, par conséquent, au rejet des quatrième et cinquième moyens. S'agissant de l'exception d'illégalité du règlement n° 448/2004 au regard de l'article 32 du règlement général, la Commission fait valoir qu'elle est irrecevable comme ayant été soulevée tardivement et que, en tout état de cause, ledit règlement est conforme au règlement général.

Appréciation du Tribunal

84 Par ses quatrième et cinquième moyens, la République italienne soutient, en substance, que la Commission a interprété l'article 32 du règlement général et la règle n° 1 de l'annexe du règlement n° 448/2004 de manière erronée en déduisant de ces dispositions la règle générale litigieuse.

85 Il convient de relever d'emblée que, dans l'arrêt du 24 novembre 2005, point 36 supra, la Cour a répondu, sur le fondement de l'article 32 du règlement général et de la règle n° 1 de l'annexe du règlement n° 1685/2000, à la question de savoir si, et le cas échéant à quelles conditions, les acomptes étaient éligibles à la participation des fonds.

86 Dans ce contexte, la Cour a tout d'abord souligné que l'un des objectifs du règlement général, rappelé en son considérant 43, était d'établir des garanties de bonne gestion financière en assurant que les dépenses étaient justifiées et certifiées (arrêt du 24 novembre 2005, point 36 supra, point 44). Cet objectif explique que le système institué par l'article 32 du règlement général et par la règle n° 1 de l'annexe du règlement n° 1685/2000 repose sur le principe du remboursement des frais (arrêt

du 24 novembre 2005, point 36 supra, point 45). Cela implique que, en principe, l'éligibilité des dépenses effectuées par les organismes nationaux est subordonnée à la présentation aux services de la Commission d'une preuve de leur utilisation dans le cadre du projet financé par l'Union européenne, laquelle peut se traduire par des factures acquittées ou, si cela s'avère impossible, par des pièces comptables de valeur probante équivalente (arrêt du 24 novembre 2005, point 36 supra, point 46). Si, au titre de l'acompte prévu à l'article 32, paragraphe 2, du règlement général, la Commission verse aux autorités nationales un montant représentant 7 % de la participation des fonds structurels à l'intervention concernée sans que soient exigés, déjà à ce stade, des documents justificatifs des dépenses effectuées (arrêt du 24 novembre 2005, point 36 supra, point 47), il demeure que de tels documents doivent être produits au titre des paiements intermédiaires et de solde (arrêt du 24 novembre 2005, point 36 supra, point 49).

87 En conclusion, la Cour a jugé que la règle selon laquelle les acomptes versés par les États membres dans le cadre d'un régime d'aides, et déclarés par ceux-ci au titre des paiements intermédiaires et de solde, ne sont pas éligibles au concours des fonds structurels, à moins que des documents justificatifs de leur utilisation par les destinataires ultimes ne soient présentés, était conforme à l'article 32 du règlement général ainsi qu'à la règle n° 1, points 1 et 2, de l'annexe du règlement n° 1685/2000 (arrêt du 24 novembre 2005, point 36 supra, point 50).

88 Aucune circonstance invoquée par la République italienne ne s'oppose à ce que la solution dégagée par la Cour dans l'arrêt du 24 novembre 2005, point 36 supra, soit transposée au cas d'espèce pour retenir la conformité de la règle générale litigieuse à l'article 32 du règlement général et à la règle n° 1, points 1 et 2, de l'annexe du règlement n° 448/2004.

89 Les arguments tirés de l'entrée en vigueur du règlement n° 448/2004 doivent être rejetés. D'une part, le règlement n° 448/2004 n'a pas modifié le sens ni la portée de l'article 32 du règlement général, dont il ne fait que préciser les modalités d'application, comme il est prévu à l'article 53, paragraphe 2, du règlement général. D'autre part, s'agissant de la règle n° 1, point 2, de l'annexe du règlement

nº 1685/2000, la référence ajoutée par le règlement nº 448/2004 à la nécessité de justifier, «au titre des paiements intermédiaires et de solde», les paiements effectués par les bénéficiaires finals apparaît, compte tenu du contexte réglementaire dans lequel elle s'insère, comme une simple explicitation de la règle précédemment applicable et non comme une modification de celle-ci. En effet, la Cour a constaté, sur le fondement de la règle nº 1, points 1 et 2, du règlement nº 1685/2000, que le principe du remboursement des frais s'appliquait aux seuls paiements de la Commission qui revêtent la forme d'un paiement intermédiaire ou de solde, au sens de l'article 32, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement général (arrêt du 24 novembre 2005, point 36 supra, points 48 et 49).

90 C'est donc à tort que la République italienne prétend que le règlement nº 448/2004 a modifié le sens de la règle nº 1, points 1 et 2, de l'annexe du règlement nº 1685/2000. À cet égard, elle s'est d'ailleurs contredite dans ses propres écritures en constatant, à plusieurs reprises, l'identité substantielle des dispositions pertinentes du règlement nº 1685/2000, avant et après l'entrée en vigueur du règlement nº 448/2004. Cette identité justifie, en l'espèce, une application par analogie de la solution dégagée par la Cour dans l'arrêt du 24 novembre 2005, point 36 supra.

91 Il convient également de rejeter l'argument selon lequel la différence entre les règles examinées par la Cour dans l'arrêt du 24 novembre 2005, point 36 supra, et celles en cause dans le présent litige s'opposerait à cette application par analogie. Il résulte en effet clairement des propres écritures de la République italienne et, en particulier, des quatrième et cinquième moyens soulevés dans la requête que le présent litige pose la question de savoir si les acomptes sont éligibles au regard de l'article 32 du règlement général et de ses modalités d'application figurant dans le règlement nº 448/2004, soit une question analogue à celle qui a été examinée par la Cour dans l'arrêt du 24 novembre 2005 (voir points 85 et 87 ci-dessus).

92 Dès lors, pour les mêmes motifs que ceux qui ont été exposés par la Cour dans son arrêt, et qui ont été rappelés aux points 86 et 87 ci-dessus, il y a lieu de constater que

la règle générale litigieuse est conforme tant à l'article 32 du règlement général qu'à la règle n° 1, points 1 et 2, de l'annexe du règlement n° 448/2004. Sans même qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir opposée par la Commission, il convient, par conséquent, de rejeter l'exception d'illégalité du règlement n° 448/2004 soulevée par la République italienne.

93 Par ailleurs, aucun argument invoqué par la République italienne ne permet de remettre en cause la conformité de la règle générale litigieuse à la réglementation régissant l'éligibilité des dépenses.

94 Il convient, tout d'abord, de rejeter l'argument selon lequel la réglementation applicable ne permettrait pas de prendre en compte l'activité des destinataires ultimes aux fins d'apprécier l'éligibilité des acomptes. Cet argument, qui avait déjà été présenté devant la Cour sur le fondement de l'article 32 du règlement général et de la règle n° 1 de l'annexe du règlement n° 1685/2000, a été écarté par celle-ci (arrêt du 24 novembre 2005, point 36 supra, points 39, 40 et 44 à 50). Il ne saurait davantage être retenu après l'entrée en vigueur du règlement n° 448/2004, qui n'a modifié ni le sens ni la portée des règles pertinentes applicables (voir point 90 ci-dessus).

95 Il résulte du point 2.1 de la règle n° 1 de l'annexe du règlement n° 448/2004, relatif à la justification des dépenses, que les paiements effectués par les bénéficiaires finals doivent être accompagnés des documents justificatifs, au titre des paiements intermédiaires et de solde. Eu égard à son économie, cette règle s'applique de manière générale aux paiements effectués par les bénéficiaires finals, aussi bien dans le cadre des opérations qu'ils réalisent eux-mêmes que dans le cadre des aides qu'ils octroient, notamment en vertu de régimes d'aides. S'agissant toutefois de ce dernier type de paiements, le point 2.3 de la règle n° 1 de l'annexe du règlement n° 448/2004 précise que les documents justificatifs doivent correspondre aux dépenses effectivement payées par les destinataires ultimes dans le cadre de la mise en œuvre de l'opération.

96 Comme l'observe à juste titre la Commission, la production des documents justificatifs de l'utilisation des acomptes par les destinataires ultimes dans le cadre de la mise en œuvre des opérations est également prévue par l'article 7 du règlement n° 438/2001, qui énonce que la piste d'audit mise en place par les États membres, dans le cadre de leurs systèmes de gestion et de contrôle, doit permettre de réconcilier les comptes récapitulatifs certifiés notifiés à la Commission avec les états des dépenses individuels et leurs pièces justificatives, y compris, dans le cas des régimes d'aides d'État ou de l'octroi d'aides, celles détenues par les destinataires ultimes.

97 De surcroît, il résulte des constatations qui précèdent que l'argument a contrario que la République italienne prétend tirer des dispositions du règlement n° 1083/2006, applicable aux programmes de la période 2007-2013, doit être rejeté. Au demeurant, comme la Commission l'a relevé à juste titre lors de l'audience, loin de contredire la règle générale litigieuse, l'article 78, paragraphe 2, du règlement n° 1083/2006 confirme que la reconnaissance de l'éligibilité des acomptes impliquait une intervention du législateur communautaire. Cette dernière devait, notamment, permettre de définir, dans le respect des principes de bonne gestion, les conditions d'une telle reconnaissance, étant rappelé qu'aucun accord n'avait pu être trouvé sur ce point concernant la programmation pour la période 2000-2006 (voir point 24 ci-dessus).

98 Est également dépourvu de tout fondement en droit l'argument de texte fondé sur la règle n° 1, point 2.1, de l'annexe du règlement n° 448/2004. Il convient de rappeler que cette disposition régit la justification des dépenses déclarées à la Commission aux fins d'obtenir de celle-ci des «paiements intermédiaires ou de solde» au sens de l'article 32, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement général. Dans ce cadre, la référence auxdits «paiements intermédiaires et de solde» s'explique par le fait que, dans le cas du paiement par la Commission, à titre d'acompte, d'un montant de 7 % de la participation des fonds à l'intervention concernée, prévu à l'article 32, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement général, les autorités nationales ne sont pas tenues de présenter, déjà à ce stade, des documents justificatifs des dépenses effectuées (arrêt du 24 novembre 2005, point 36 supra, point 47). Par conséquent, les termes «paiements intermédiaires et de solde» figurant dans la règle n° 1, point 2.1,

de l'annexe du règlement n° 448/2004 ne sauraient être interprétés en ce sens que les acomptes ne sont pas couverts par le principe du remboursement des frais.

99 Il convient, en outre, de rejeter comme étant dépourvus de pertinence les arguments pris d'un «principe de nécessité» des aides d'État. La République italienne n'a pas expliqué en quoi le «principe de nécessité» qu'elle allègue, à supposer même qu'il existe, imposerait d'éluder le principe du remboursement des frais applicable, en vertu de l'article 32 du règlement général, aux demandes de paiements intermédiaires et de solde. Le fait que, dans le cadre de régimes d'aides, les États membres versent des acomptes à des entreprises qui ne disposent pas de ressources propres suffisantes n'impose pas que la Commission rembourse lesdits acomptes, au titre des paiements intermédiaires et de solde, alors même qu'ils ne correspondent pas à des dépenses effectivement payées au sens de l'article 32 du règlement général.

100 Il ne peut, à cet égard, être tiré argument de la règle n° 1, point 1.3, de l'annexe du règlement n° 448/2004, puisque celle-ci dispose expressément que les paiements effectués dans les fonds de capital-risque, de prêts ou de garantie (y compris les fonds de participation de capital-risque) qui répondent aux conditions fixées par le texte doivent être considérés comme des dépenses effectivement payées au sens de l'article 32, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement général. L'éligibilité des acomptes au concours des fonds ne saurait en effet être déduite d'un texte d'application spécial, qui ne régit que les paiements effectués par les États membres dans des fonds de capital-risque, de prêts ou de garantie.

101 Enfin, les arguments tirés des dispositions de l'annexe du règlement n° 448/2004 concernant les frais d'amortissement, les contributions en nature et les frais généraux ne sauraient être accueillis. À supposer même que l'éligibilité de ces frais ne soit pas subordonnée à la présentation de documents justificatifs, une telle constatation est sans pertinence aux fins d'apprécier l'éligibilité des acomptes. En tout état de cause, il ressort de la règle n° 1, points 2.1 et 2.3, de l'annexe du règlement n° 448/2004 que les frais d'amortissement, les contributions en nature et les frais généraux doivent être justifiés en produisant des pièces comptables revêtues d'une valeur probante.

102 Il résulte de ce qui précède que la première lettre attaquée, en ce qu'elle renvoie à la règle générale litigieuse, n'a pas modifié le champ d'application de la réglementation communautaire et ne saurait, dans cette mesure, constituer un acte qui serait attaquable au sens de l'article 230 CE.

103 Il s'ensuit, en outre, que les deuxième, troisième, quatrième et cinquième lettres attaquées, en ce qu'elles se fondent sur la règle générale litigieuse pour refuser de mettre à la charge des fonds les montants correspondant aux acomptes litigieux, sont conformes à l'article 32 du règlement général et à la règle n° 1, points 1 et 2, de l'annexe du règlement n° 448/2004.

104 Les quatrième et cinquième moyens doivent, dès lors, être rejetés comme étant non fondés s'agissant des deuxième, troisième, quatrième et cinquième lettres attaquées.

Sur le huitième moyen, tiré de la violation de l'article 9 du règlement n° 438/2001, et sur le neuvième moyen, tiré de la violation d'un principe de simplification

Arguments des parties

105 La République italienne soutient que les lettres attaquées enfreignent les règles de certification des dépenses édictées à l'article 9 du règlement n° 438/2001, en ce qu'elles imposent ou ont présupposé que les autorités nationales compétentes spécifient dans leurs déclarations de dépenses, pour chaque mesure, le montant des acomptes litigieux versés ou éventuellement versés. Les modalités de certification des dépenses seraient intégralement régies par cet article, qui dispose que les déclarations certifiées de dépenses visées à l'article 32, paragraphes 3 et 4, du règlement général doivent être établies suivant le modèle de certificat figurant en

annexe II au règlement n° 438/2001. Au-delà d'un certain montant, les dépenses devraient seulement être déclarées dans ce certificat en distinguant, pour chaque mesure, la source de financement concernée («public communautaire», «public divers» et «privé») et l'année au cours de laquelle les dépenses ont été effectuées. Ainsi, en imposant aux autorités nationales compétentes de compléter leurs déclarations de dépenses par des informations relatives au montant des acomptes versés, la Commission aurait imposé à celles-ci des obligations de déclaration non prévues par la réglementation en vigueur.

106 En outre, la République italienne avance que, en imposant des modalités de certification des dépenses plus lourdes et plus contraignantes que celles résultant de l'article 9 du règlement n° 438/2001, la Commission a enfreint un principe de simplification de la gestion des fonds structurels. L'existence d'un tel principe pourrait se déduire du considérant 42 du règlement général, des prises de position orales de la Commission ainsi que des propositions soumises par celle-ci au comité.

107 La Commission conclut au rejet du moyen tiré de la violation de l'article 9 du règlement n° 438/2001 comme étant non fondé. Les informations relatives aux acomptes litigieux versés auraient été indispensables pour déterminer le montant des acomptes devant être mis à la charge du budget communautaire. Par conséquent, la communication de ces informations aurait correspondu, pour les autorités nationales, à l'exécution de leur obligation de certification des dépenses en vertu de l'article 9 du règlement n° 438/2001.

108 La Commission rejette, par ailleurs, le moyen tiré de la violation d'un principe de simplification. L'objectif de simplification de la gestion des fonds ne pourrait justifier qu'il soit porté atteinte, en l'espèce, aux règles de déclaration et de certification des dépenses découlant des principes de bonne gestion financière.

Appréciation du Tribunal

109 La Commission exerce la tâche d'exécution du budget général de l'Union européenne en vertu de l'article 274 CE. Ce dernier article n'opérant aucune distinction en fonction du mode de gestion appliqué, la Commission continue d'exercer cette responsabilité générale dans le cadre de la gestion partagée des fonds structurels. Il résulte, de surcroît, des articles 10 CE et 274 CE que, dans le cadre de la gestion partagée des fonds structurels, les États membres doivent coopérer avec la Commission pour assurer une utilisation des fonds communautaires conforme aux principes de bonne gestion financière. Les règles précitées sont rappelées à l'article 38, paragraphe 1, sous g), du règlement général, qui concerne le contrôle financier des interventions.

110 Dans le cadre de ce contrôle financier, l'État membre assume la responsabilité en premier ressort, en certifiant, notamment, à la Commission que les dépenses déclarées au titre des demandes de paiements intermédiaires ou de solde correspondent à des dépenses effectivement payées au sens de l'article 32, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement général et de la règle n° 1, points 1 et 2, de l'annexe du règlement n° 448/2004. La Commission prend une décision relative à ces demandes de paiements en déterminant, dans l'exercice de la responsabilité générale qui lui incombe dans l'exécution du budget, le montant des dépenses déclarées et certifiées par l'État membre qui doit être mis à la charge du budget communautaire.

111 Lorsque les systèmes de gestion et de contrôle des États membres sont fiables et assurent une «piste d'audit suffisante» au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 438/2001, la certification des dépenses déclarées fournit, en principe, une assurance suffisante à la Commission de l'exactitude, de la régularité et de l'éligibilité des demandes de concours communautaire, comme il résulte de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 438/2001.

112 Cependant, dans un cas où, comme en l'espèce, la Commission et un État membre font une interprétation divergente d'un texte déterminant les conditions d'éligibilité de certaines dépenses, la fiabilité du système national de gestion et de contrôle n'assure plus à la Commission que les dépenses déclarées par cet État membre correspondent toutes à des dépenses éligibles au sens de la réglementation applicable. Il appartient alors à l'État membre concerné, dans l'exercice de ses responsabilités en matière de certification des dépenses et dans le cadre d'une coopération loyale avec les institutions communautaires, de mettre la Commission en mesure d'exécuter le budget sous sa propre responsabilité, en lui fournissant tous les éléments d'information que celle-ci juge nécessaires pour lui permettre d'effectuer des paiements conformes à l'article 32, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement général. Toute autre solution porterait atteinte à l'effet utile de l'article 38, paragraphe 1, du règlement général et, plus largement, des articles 10 CE et 274 CE.

113 Tant la règle générale litigieuse, dont la conformité à l'article 32, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement général et à la règle n° 1, points 1 et 2, de l'annexe du règlement n° 448/2004 a été constatée, que la règle spéciale d'éligibilité des acomptes non justifiés versés jusqu'au 19 février 2003, issue d'une décision de la Commission qui n'a pas été contestée dans le cadre des affaires C-324/03 et C-431/03, étaient opposables à la République italienne pour lui avoir été préalablement communiquées (voir points 25 et 27 ci-dessus). Or, ainsi qu'il résulte du point 112 ci-dessus, l'application combinée de ces règles imposait inéluctablement à la République italienne de communiquer, avec ses demandes de paiement et ses déclarations de dépenses, les informations en sa possession qui étaient requises par la Commission pour lui permettre de déterminer le montant des acomptes litigieux versés ou éventuellement versés. La Commission fait donc valoir à juste titre que la formalité déclarative litigieuse n'était, en l'occurrence, qu'une modalité d'application et une conséquence pratique inéluctable de l'obligation de certification des dépenses qui incombait à la République italienne en vertu de l'article 9 du règlement n° 438/2001.

114 Dès lors, en invitant les autorités italiennes à compléter les déclarations de dépenses litigieuses en spécifiant, pour chaque mesure, le montant des acomptes litigieux versés ou éventuellement versés, la première lettre attaquée s'est bornée à leur rappeler une obligation de déclaration qui découlait inéluctablement, pour elles, de

la réglementation communautaire, sans modifier le champ d'application de celle-ci. Au vu des considérations qui précèdent, ainsi que de celles exprimées au point 102 ci-dessus, il y a lieu de conclure que la première lettre attaquée n'a produit aucun des effets de droit contestés par la République italienne et ne saurait, à cet égard, constituer un acte juridique attaquable au sens de la jurisprudence mentionnée au point 56 ci-dessus. Pour autant qu'il est dirigé contre la première lettre attaquée, le présent recours doit, dès lors, être rejeté comme étant irrecevable. En conséquence, il ne convient de poursuivre l'examen dudit recours que pour autant qu'il est dirigé contre les deuxième, troisième, quatrième et cinquième lettres attaquées.

115 À cet égard, la République italienne n'est pas fondée à soutenir que les deuxième, troisième, quatrième et cinquième lettres attaquées violeraient l'article 9 du règlement nº 438/2001 ou un principe général de simplification, au motif qu'elles auraient présupposé que les autorités nationales compétentes se conforment à la formalité déclarative litigieuse.

116 Il a déjà été constaté, au point 113 ci-dessus, que ladite formalité était une modalité d'application et une conséquence pratique inéluctable de l'obligation de certification des dépenses incombant à la République italienne en vertu de l'article 9 du règlement nº 438/2001.

117 De surcroît, la légalité de la formalité déclarative litigieuse ne saurait être remise en cause sur le fondement du principe de simplification allégué par la République italienne. Si le règlement général répond, certes, à des préoccupations liées à la simplification des procédures d'engagement et de paiement, et si la Commission s'efforce, dans ce cadre, de supprimer les complications administratives inutiles, il n'en demeure pas moins que le système des fonds structurels ne consacre pas un principe selon lequel les procédures d'engagement et de paiement devraient être simplifiées sans considération des conséquences qui en découlent pour le bon fonctionnement et la saine gestion financière des fonds. La volonté de simplification des procédures exprimée dans le règlement général ne saurait, en l'espèce, aboutir à remettre en cause une formalité déclarative qui résulte d'une mise en œuvre du

système des fonds structurels conforme aux principes de bonne gestion financière visés à l'article 274 CE, comme il a déjà été relevé aux points 112 et 113 ci-dessus.

118 Les huitième et neuvième moyens invoqués à l'appui de la demande d'annulation des deuxième, troisième, quatrième et cinquième lettres attaquées ne sauraient, par conséquent, être accueillis.

Sur le premier moyen, tiré d'un défaut de base juridique et de la violation des dispositions régissant le contrôle financier

Arguments des parties

119 La République italienne fait grief aux lettres attaquées de ne pas indiquer la disposition qui a permis leur adoption comme cela est pourtant requis par le principe de sécurité juridique (arrêt de la Cour du 16 juin 1993, France/Commission, C-325/91, Rec. p. I-3283, point 26). Le simple renvoi implicite à la lettre du 29 juillet 2003 ne saurait constituer une base juridique légale et adéquate dans la mesure où la règle générale litigieuse, contenue dans cette lettre, serait contraire aux dispositions du règlement général et du règlement n° 448/2004.

120 La République italienne fait également grief à la Commission d'avoir, en adoptant les lettres attaquées, usurpé une compétence appartenant exclusivement aux États membres en vertu des articles 38 et 39 du règlement général et de leurs modalités d'application figurant dans le règlement n° 438/2001. Il résulterait, en effet, de ces dispositions, ainsi que de la communication de la Commission au Parlement et au Conseil du 6 septembre 2004, concernant les responsabilités respectives des États membres et de la Commission dans la gestion partagée des fonds structurels et du Fonds de cohésion [COM (2004) 580 final], que ce sont les États membres qui

assument en premier ressort la responsabilité du contrôle financier des interventions des fonds et qui doivent vérifier et certifier à la Commission l'éligibilité des dépenses qu'ils déclarent, au titre des paiements intermédiaires et de solde. La Commission serait seulement habilitée à contrôler les «systèmes de gestion et de contrôle» mis en place par les États membres.

121 La Commission conclut au rejet du premier grief, pris du défaut de base juridique. Les lettres attaquées s'inscriraient dans un cadre réglementaire clairement défini et connu de longue date de la République italienne. En effet, elles se référeraient à la lettre du 29 juillet 2003, qui se référerait elle-même à la note interprétative, et pourraient donc trouver, par ce renvoi, leur fondement légal dans la règle générale litigieuse, mentionnée dans celles-ci.

122 S'agissant du second grief tiré de la violation alléguée des dispositions régissant le contrôle financier, la Commission estime que l'argumentation de la République italienne doit être rejetée comme étant dénuée de fondement. La responsabilité du contrôle financier des interventions des fonds, qui est assumée en premier ressort par les États membres, serait sans pertinence aux fins de l'éligibilité des acomptes. La Commission réaffirme que la règle générale litigieuse est conforme au principe du remboursement des frais, qui sous-tend la réglementation applicable en la matière.

Appréciation du Tribunal

123 S'agissant du premier grief, tiré d'un défaut de base juridique, il importe de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la législation communautaire doit être claire et son application prévisible pour tous ceux qui sont concernés. Le principe de

sécurité juridique fait partie des principes généraux du droit communautaire, dont le Tribunal doit assurer le respect. Il requiert que tout acte qui vise à créer des effets juridiques emprunte sa force obligatoire à une disposition du droit communautaire, qui doit être expressément indiquée comme base légale de l'acte, et prescrit la forme juridique que celui-ci doit revêtir (arrêt du 16 juin 1993, France/Commission, point 119 supra, points 26 et 30).

124 Toutefois, il ressort également de la jurisprudence que l'omission de la référence à la base juridique précise d'un acte peut ne pas constituer un vice substantiel lorsque celle-ci peut être déterminée à l'appui d'autres éléments de l'acte. Une référence explicite est cependant indispensable lorsque, à défaut de celle-ci, les intéressés et la juridiction communautaire compétente sont laissés dans l'incertitude quant à la base juridique précise (arrêt de la Cour du 26 mars 1987, Commission/Conseil, 45/86, Rec. p. 1493, point 9, et arrêt du Tribunal du 11 septembre 2002, Alpharma/Conseil, T-70/99, Rec. p. II-3495, point 112).

125 Les deuxième, troisième, quatrième et cinquième lettres attaquées contiennent des décisions de la Commission de payer un montant différent de celui demandé par la République italienne. Ces décisions se fondent expressément sur un refus de l'institution communautaire de mettre à la charge du budget les dépenses déclarées par la République italienne correspondant aux acomptes litigieux. Elles ne mentionnent pas explicitement la disposition du droit communautaire à laquelle elles empruntent leur force obligatoire et qui prescrit la forme juridique qu'elles doivent revêtir.

126 Il convient donc de rechercher si d'autres éléments des deuxième, troisième, quatrième et cinquième lettres attaquées permettent de lever l'incertitude liée à l'omission, dans celles-ci, de la base juridique des décisions adoptées par la Commission.

127 Il résulte de l'exposé des faits (voir points 20 à 35 ci-dessus) que les lettres litigieuses s'inscrivent dans un large échange de courriers intervenu entre la Commission et la République italienne sur la question de l'éligibilité des acomptes. Par la note interprétative, la Commission avait indiqué à la République italienne la règle générale litigieuse, selon laquelle les acomptes non accompagnés des justificatifs de leur utilisation par les destinataires ultimes ne sont pas éligibles à la participation des fonds, en vertu de l'article 32, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement général. Dans ses lettres des 14 mai et 29 juillet 2003, la Commission avait de nouveau mentionné la règle générale litigieuse. Elle avait également communiqué à la République italienne sa décision de considérer comme éligibles les acomptes versés jusqu'au 19 février 2003, en vertu du principe de protection de la confiance légitime.

128 Lu dans ce contexte, le contenu des deuxième, troisième, quatrième et cinquième lettres attaquées permet à la République italienne et au Tribunal de comprendre que celles-ci font application, dans chaque cas d'espèce, de la règle générale litigieuse et que les décisions qu'elles contiennent se fondent, de la sorte, sur l'interprétation de l'article 32, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement général exposée par la Commission dans la note interprétative, les lettres des 14 mai et 29 juillet 2003 et du 25 mars 2004.

129 La légalité de cette base juridique ne saurait, par ailleurs, être remise en cause par la République italienne au regard du règlement général et du règlement n° 448/2004, puisque, ainsi qu'il a déjà été constaté au point 92 ci-dessus, la règle générale litigieuse est conforme tant à l'article 32 du règlement général qu'à sa mesure d'application contenue dans la règle n° 1, points 1 et 2, de l'annexe du règlement n° 448/2004.

130 Le premier grief, tiré d'un défaut de base juridique, ne saurait, dès lors, être accueilli.

131 S'agissant du second grief, tiré de la violation des dispositions régissant le contrôle financier, il importe de préciser que, sous couvert de celui-ci, la République italienne soutient, en substance, que la Commission n'avait pas compétence pour refuser le remboursement, au titre de la participation des fonds, des acomptes litigieux déclarés par les autorités italiennes.

132 Toutefois, dans la mesure où il est établi que les refus de remboursement se fondent sur l'obligation pour la Commission, qui résulte de l'article 32, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement général et de ses modalités d'application, de n'effectuer que des paiements intermédiaires ou de solde correspondant à des dépenses effectivement payées au sens de cet article, l'argument de la République italienne doit être rejeté. En effet, la certification des dépenses effectuées par la République italienne ne préjuge pas de la possibilité pour la Commission, dans le cadre de la responsabilité générale qui lui incombe dans l'exécution du budget, d'écarter du cofinancement communautaire les dépenses déclarées et certifiées qui, selon son interprétation de la réglementation applicable, ne correspondent pas à des dépenses éligibles.

133 En l'occurrence, la Commission a donc agi dans l'exercice de sa compétence d'attribution en matière d'exécution du budget communautaire, sans empiéter sur les compétences réservées aux États membres au titre du contrôle financier des interventions, telles qu'elles résultent des articles 38 et 39 du règlement général et des modalités d'application de ceux-ci qui figurent dans le règlement n° 438/2001.

134 Le second grief doit donc également être écarté. En conséquence, il y a lieu de rejeter le premier moyen dans son intégralité.

Sur le deuxième moyen, tiré d'un défaut absolu de motivation

Arguments des parties

135 La République italienne soutient que les lettres attaquées contreviennent à l'obligation de motivation des actes communautaires prévue à l'article 253 CE, telle qu'interprétée par la jurisprudence communautaire, dès lors qu'elles ne contiennent aucun élément justifiant les décisions qu'elles renferment. En l'occurrence, il aurait incombé à la Commission de développer son raisonnement d'une manière explicite dans les lettres attaquées, étant donné, d'une part, la modification du cadre réglementaire intervenue, peu avant leur adoption, par suite de l'entrée en vigueur du règlement n° 448/2004 et, d'autre part, la portée des décisions contenues dans ces lettres, qui vont sensiblement plus loin que les décisions précédentes (arrêt de la Cour du 26 novembre 1975, Fabricants de papiers peints/Commission, 73/74, Rec. p. 1491, point 31).

136 La Commission conclut au rejet du deuxième moyen au motif que les lettres attaquées sont suffisamment motivées au regard du contexte de l'espèce, ainsi que de la réglementation régissant l'éligibilité des dépenses à la participation des fonds structurels, dont la teneur était connue de la République italienne pour lui avoir été communiquée dans la note interprétative et la lettre du 29 juillet 2003.

Appréciation du Tribunal

137 En vertu d'une jurisprudence constante, la motivation exigée par l'article 253 CE doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et faire apparaître, de façon claire et

non équivoque, le raisonnement de l'institution qui en est l'auteur, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle (arrêts de la Cour du 11 septembre 2003, Autriche/Conseil, C-445/00, Rec. p. I-8549, point 49; du 9 septembre 2004, Espagne/Commission, C-304/01, Rec. p. I-7655, point 50, et arrêt du 24 novembre 2005, point 36 supra, point 54).

138 Cette obligation de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances concrètes, notamment du contenu de l'acte, de la nature des motifs invoqués et de l'intérêt que le destinataire de l'acte peut avoir à recevoir des explications. Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 253 CE doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (arrêts de la Cour du 22 mars 2001, France/Commission, C-17/99, Rec. p. I-2481, point 36; du 7 mars 2002, Italie/Commission, C-310/99, Rec. p. I-2289, point 48, et arrêt du 24 novembre 2005, point 36 supra, point 55).

139 Ainsi qu'il ressort des points 127 et 128 ci-dessus, les deuxième, troisième, quatrième et cinquième lettres attaquées ont fait implicitement application de la règle générale litigieuse énoncée dans la note interprétative, les lettres des 14 mai et 29 juillet 2003 ainsi que dans celle du 25 mars 2004. L'échange de courriers intervenu entre la Commission et la République italienne permettait donc à cette dernière de comprendre que les refus de remboursement se fondaient implicitement, mais de façon claire et non équivoque, sur le fait que les acomptes litigieux déclarés par la République italienne ne pouvaient pas être considérés comme des dépenses effectivement payées au sens de l'article 32, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement général et n'étaient donc pas éligibles à la participation des fonds.

140 Il ressort, au demeurant, de l'argumentation que la République italienne développe dans le cadre du présent recours que celle-ci a compris le raisonnement sous-tendant les décisions de refus de remboursement contenues dans les deuxième, troisième, quatrième et cinquième lettres attaquées. En effet, sa demande en annulation de ces décisions s'appuie principalement sur une contestation de la règle générale litigieuse, qui leur sert de fondement.

141 Dans ces conditions, il y a lieu d'écarter le deuxième moyen, tiré d'un défaut absolu de motivation.

Sur le sixième moyen, tiré de la violation du principe de proportionnalité et d'un détournement de pouvoir, et sur le septième moyen, tiré de la violation du règlement n° 448/2004, des principes d'égalité de traitement et de sécurité juridique ainsi que du caractère contradictoire des lettres attaquées

Arguments des parties

142 Dans le cadre de son sixième moyen, la République italienne soutient que les lettres attaquées violent le principe de proportionnalité, en ce qu'elles font une application d'un principe général et abstrait d'inéligibilité des acomptes, qui est disproportionnée par rapport à la finalité poursuivie. Ce principe s'appuierait, tout d'abord, sur la prémisse non avérée que, dans le cas des acomptes, il n'existerait pas de garanties suffisantes que les sommes mises à disposition des destinataires ultimes seront effectivement utilisées pour réaliser les objectifs de l'aide. Il aurait, ensuite, été appliqué sans que soit évaluée la possibilité qu'il existe d'autres mesures appropriées moins restrictives et, notamment, sans tenir compte des garanties qui résultent de la réglementation nationale. Or, la loi italienne offrirait des garanties en ce qui concerne la mise en œuvre, par les destinataires ultimes qui reçoivent les acomptes, des opérations cofinancées par les fonds. Enfin, le principe appliqué par la Commission exclurait toute analyse par ses services au stade de l'examen des demandes de paiement adressées par les autorités nationales.

143 La République italienne ajoute que le principe général et abstrait d'inéligibilité des acomptes est révélateur d'un détournement de pouvoir, dans la mesure où il équivaut à un simple moyen de pression, directement mis en œuvre à l'encontre des autorités nationales compétentes.

144 Par son septième moyen, la République italienne soutient que les lettres attaquées enfreignent le principe général d'égalité de traitement, tel que consacré par la jurisprudence communautaire, ainsi que les dispositions du règlement n° 448/2004 et sont entachées d'une contradiction flagrante en ce qu'elles semblent introduire, sans justification légale, une double réglementation dans le cas des régimes d'aides d'État cofinancées par les fonds structurels. En effet, alors que les aides généralement versées sous forme d'acomptes ne seraient, en principe, pas éligibles, il en irait autrement dans le cas des aides à l'investissement dans les petites et moyennes entreprises (PME), octroyées sous forme de paiements dans les fonds de capital-risque, de prêts ou de garantie (y compris les fonds de participation de capital-risque), en vertu de la règle n° 1, point 1.3, et de la règle n° 8, point 2.9, de l'annexe du règlement n° 448/2004. La spécificité alléguée de ce type de financements ne pourrait justifier une telle différence de traitement au regard du principe de nécessité des aides d'État, déjà mentionné au point 81 ci-dessus.

145 La République italienne prétend, en outre, que les lettres attaquées violent le principe de sécurité juridique. En effet, elles introduiraient une incertitude quant à la réglementation applicable, en laissant supposer que, même dans le cas particulier des aides octroyées sous forme de paiements dans les fonds de capital-risque, de prêts ou de garantie, la production de pièces autres que celles qui sont indiquées dans le règlement n° 448/2004 pourrait encore être exigée aux fins de leur éligibilité.

146 La Commission conteste que les lettres attaquées violent le principe de proportionnalité. Le règlement général et ses modalités d'exécution n'interdiraient pas aux bénéficiaires finals de verser des acomptes aux destinataires ultimes. Ces acomptes pourraient même être cofinancés par les fonds, sans aucune exigence relative à la preuve de leur utilisation, dans la limite du montant de 7 % de la

participation des fonds à l'intervention concernée, montant qui est payé par la Commission, en vertu de l'article 32, paragraphe 2, du règlement général, lors de l'engagement de la première tranche.

147 La Commission réplique, par ailleurs, que les griefs formulés dans le cadre du septième moyen sont dénués de fondement et doivent, par conséquent, être rejetés. Les règles d'éligibilité relatives aux paiements effectués dans les fonds de capital-risque, de prêts ou de garantie auraient été établies en raison des caractéristiques spécifiques de ce type de financements.

Appréciation du Tribunal

— Sur la violation du règlement nº 448/2004

148 Ainsi qu'il a déjà été constaté au point 103 ci-dessus, les deuxième, troisième, quatrième et cinquième lettres attaquées ont fait une application conforme de la règle nº 1, points 1 et 2, de l'annexe du règlement nº 448/2004 en refusant de mettre à la charge du budget communautaire les montants correspondant aux acomptes litigieux. Il y a donc lieu d'écarter d'emblée le grief tiré de la violation du règlement nº 448/2004.

— Sur la violation des principes de proportionnalité, d'égalité de traitement et de sécurité juridique

149 Les griefs tirés de la violation des principes de proportionnalité, d'égalité de traitement et de sécurité juridique visent en substance l'application qui a été faite de

la règle générale litigieuse dans les deuxième, troisième, quatrième et cinquième lettres attaquées. C'est en effet sur le fondement de cette règle que la Commission a refusé de mettre à la charge du budget communautaire les montants correspondant aux acomptes litigieux déclarés par les autorités italiennes.

150 Il importe de souligner que l'article 32, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement général et ses modalités d'application ne confèrent aucune marge d'appréciation à la Commission quant à la détermination des conditions d'éligibilité des acomptes. En décidant, dans les deuxième, troisième, quatrième et cinquième lettres attaquées, que les acomptes litigieux déclarés, au titre de paiements intermédiaires, par la République italienne n'étaient pas éligibles, la Commission n'a donc pas pu agir en violation du principe de proportionnalité, du principe d'égalité de traitement ou du principe de sécurité juridique.

151 Quand bien même l'on considérerait que la République italienne excipe, en l'espèce, de l'illégalité de l'article 32, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement général et de ses modalités d'application à l'appui du recours qu'elle forme contre les décisions individuelles prises sur leur fondement, et quand bien même l'on admettrait la recevabilité de ces exceptions d'illégalité au titre de l'article 241 CE, ces dernières ne pourraient être accueillies au fond.

152 La règle générale litigieuse n'est qu'une mise en œuvre particulière, dans le cas des régimes d'aides ou des aides octroyées par les organismes nationaux, du principe du remboursement des frais, au titre des paiements intermédiaires et de solde, sur lequel sont fondés l'article 32 du règlement général et ses modalités d'application afin de garantir une utilisation des fonds communautaires conforme aux principes de bonne gestion financière visés à l'article 274 CE (voir point 86 ci-dessus). Il y a donc lieu d'examiner, en l'espèce, la violation alléguée des principes de proportionnalité, d'égalité de traitement et de sécurité juridique par ce principe.

153 S'agissant de la violation alléguée du principe de proportionnalité, il convient de rappeler que celui-ci fait partie des principes généraux du droit communautaire et qu'il exige que les actes des institutions communautaires ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients engendrés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés (arrêts de la Cour du 5 mai 1998, National Farmers' Union e.a., C-157/96, Rec. p. I-2211, point 60, et du 12 mars 2002, Omega Air e.a., C-27/00 et C-122/00, Rec. p. I-2569, point 62; arrêts du Tribunal du 27 septembre 2002, Tideland Signal/Commission, T-211/02, Rec. p. II-3781, point 39, et du 13 avril 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commission, T-2/03, Rec. p. II-1121, point 99).

154 Aux fins du contrôle juridictionnel des conditions précitées, il convient de tenir compte de ce que le législateur communautaire dispose d'un large pouvoir normatif pour définir les règles générales applicables aux fonds structurels, qui correspond aux responsabilités politiques que l'article 161 CE lui attribue. Par conséquent, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure arrêtée en ce domaine, par rapport à l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure (voir, en ce sens, s'agissant de la politique agricole commune, arrêt National Farmers' Union e.a., point 153 supra, point 61, et la jurisprudence citée).

155 Dans le système institué par l'article 32 du règlement général, le principe de remboursement des frais, au titre des paiements intermédiaires et de solde, contribue à assurer une utilisation des fonds communautaires conforme aux principes de bonne gestion financière énoncés à l'article 274 CE. Il permet d'éviter que la Communauté n'accorde des contributions financières importantes qu'elle ne pourrait plus recouvrer par la suite, ou seulement au prix de grandes difficultés, dans l'hypothèse où celles-ci ne seraient pas utilisées conformément à leur destination, en limitant le risque encouru par le budget communautaire à un montant représentant 7 % de la participation des fonds à l'intervention concernée (conclusions de l'avocat général M^me^ Kokott sous l'arrêt du 24 novembre 2005, point 36 supra, Rec. p. I-10047, points 77 et 80).

156 Cette limitation du risque encouru par le budget communautaire en raison d'une utilisation non conforme des acomptes ne saurait être remise en cause, dans le cas d'espèce, sur le fondement des garanties éventuellement offertes par la réglementation italienne. En effet, dès lors que les garanties prévues au niveau national sont constituées par le destinataire ultime au profit des organismes nationaux qui versent les acomptes, il ne saurait être considéré comme étant manifestement inapproprié que ce soient ces derniers, et non la Communauté, qui assument le risque d'une défaillance des destinataires ultimes et les difficultés liées à une éventuelle demande de remboursement des sommes indûment versées.

157 Le principe du remboursement des frais, au titre des paiements intermédiaires et de solde, ainsi que la règle générale litigieuse, qui met en œuvre ce principe, ne sauraient dès lors être considérés comme des mesures manifestement inappropriées. Le principe de proportionnalité n'a donc pas été violé.

158 S'agissant de la violation alléguée des principes d'égalité de traitement et de sécurité juridique, il importe de rappeler que le principe général d'égalité de traitement veut que les situations comparables ne soient pas traitées de manière différente, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée (voir, dans le domaine de la fonction publique, arrêt du Tribunal du 26 février 2003, Drouvis/Commission, T-184/00, RecFP p. I-A-51 et II-297, point 39; voir également, dans le domaine de la concurrence, arrêts du Tribunal du 13 décembre 2001, Krupp Thyssen Stainless et Acciai speciali Terni/Commission, T-45/98 et T-47/98, Rec. p. II-3757, point 237, et du 6 décembre 2005, Brouwerij Haacht/Commission, T-48/02, Rec. p. II-5259, point 108), tandis que le principe de sécurité juridique exige que les règles de droit soient claires et précises et vise ainsi à garantir la prévisibilité des situations et des relations juridiques relevant du droit communautaire (arrêt de la Cour du 15 février 1996, Duff e.a., C-63/93, Rec. p. I-569, point 20, et arrêt du Tribunal du 7 novembre 2002, Vela et Tecnagrind/Commission, T-141/99, T-142/99, T-150/99 et T-151/99, Rec. p. II-4547, point 391). Le principe de sécurité juridique implique que les dispositions communautaires ne soient pas rédigées en des termes contradictoires.

159 La règle n° 1, point 1.3, de l'annexe du règlement n° 448/2004 énonce que les aides d'État octroyées sous forme de paiements dans les fonds de capital-risque, de prêts ou de garantie sont considérées comme des dépenses effectivement payées au sens de l'article 32, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement général, sous réserve que les fonds concernés remplissent les conditions fixées par les règles n^{os} 8 et 9 de ladite annexe. Ainsi que la Commission l'a fait valoir à juste titre, cette règle fait une application particulière du principe du remboursement des frais, au titre des paiements intermédiaires et de solde, pour tenir compte de la spécificité des financements en faveur du capital-investissement d'entreprises. Ces financements sont accordés aux PME par des entités juridiques indépendantes, qui agissent en tant qu'intermédiaires. À l'inverse des acomptes, qui sont directement versés aux destinataires ultimes par les organismes nationaux, les financements en faveur du capital-investissement alimentent des fonds qui ont pour objet de faciliter l'accès des destinataires ultimes aux sources de financement. C'est en raison de cette situation spécifique, non comparable à celle des acomptes, que les paiements effectués dans les fonds de capital-risque, de prêts ou de garantie ont pu être considérés comme des dépenses effectivement payées au sens de l'article 32, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement général.

160 Il résulte de ce qui précède que les dispositions de l'annexe du règlement n° 448/2004, en vertu desquelles seules les aides octroyées sous forme de paiements dans les fonds de capital-risque, de prêts ou de garantie sont des dépenses effectivement payées au sens de l'article 32, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement général ne méconnaissent pas le principe d'égalité de traitement.

161 Par ailleurs, le principe de sécurité juridique ne saurait être considéré comme violé dans le cas d'espèce, dès lors que tant le principe du remboursement des frais, au titre des paiements intermédiaires et de solde, que la règle générale litigieuse constituent une application conforme de la réglementation applicable. Il importe, à cet égard, de souligner que l'attention de la République italienne avait été attirée sur l'existence de la règle générale litigieuse et les conditions d'éligibilité des acomptes prévues par l'article 32, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement général par la note interprétative, les lettres des 14 mai et 29 juillet 2003 ainsi que celle du 25 mars 2004. Il résulte, en outre, des considérations du point 159 ci-dessus que la

République italienne n'est pas fondée à prétendre qu'elle aurait été laissée dans un état d'incertitude quant à la réglementation en vigueur en raison de la disparité des règles d'éligibilité qui figurent à la règle n° 1, points 1.2 et 1.3, et à la règle n° 8 de l'annexe du règlement n° 448/2004.

162 Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il n'apparaît pas que le principe du remboursement des frais, au titre des paiements intermédiaires et de solde, et la règle générale litigieuse violent, en eux-mêmes ou dans l'application concrète qui en a été faite dans les deuxième, troisième, quatrième et cinquième lettres attaquées, les principes de proportionnalité, d'égalité de traitement ou de sécurité juridique.

163 Dès lors, les griefs tirés de la violation de ces principes doivent être écartés.

— Sur le détournement de pouvoir

164 Selon la jurisprudence, une décision n'est entachée de détournement de pouvoir que si elle apparaît, sur la base d'indices objectifs, pertinents et concordants, avoir été prise dans le but exclusif, ou tout au moins déterminant, d'atteindre des fins autres que celles excipées (arrêts du Tribunal du 23 octobre 1990, Pitrone/Commission, T-46/89, Rec. p. II-577, point 71, et du 6 mars 2002, Diputación Foral de Álava e.a./Commission, T-92/00 et T-103/00, Rec. p. II-1385, point 84).

165 En l'espèce, la République italienne n'a avancé aucun indice objectif permettant de conclure que la Commission aurait commis un détournement de pouvoir dans l'exercice de sa compétence. Il s'ensuit que le détournement de pouvoir n'est pas établi.

166 Il s'ensuit que les sixième et septième moyens doivent être écartés et que le recours doit être rejeté dans son ensemble comme étant, pour partie, irrecevable et, pour le reste, non fondé.

Sur les dépens

167 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République italienne et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre)

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) La République italienne est condamnée aux dépens.

Meij Forwood Pelikánová

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 12 décembre 2007.

Le greffier

E. Coulon

Le président faisant fonction

A. W. H. Meij

Table des matières

Cadre juridique ..... II - 5097

Dispositions relatives à l'éligibilité des dépenses à la participation des fonds ..... II - 5098

Dispositions relatives au paiement de la participation des fonds ..... II - 5100

Dispositions relatives à la certification des dépenses ..... II - 5102

Dispositions relatives au contrôle financier ..... II - 5103

Faits à l'origine du recours ..... II - 5104

Procédure et conclusions des parties ..... II - 5109

Sur la recevabilité ..... II - 5111

Arguments des parties ..... II - 5111

Appréciation du Tribunal ..... II - 5114

Sur le fond ..... II - 5116

Sur le troisième moyen, tiré de l'inobservation de la procédure d'adoption des décisions de la Commission ainsi que de la violation de son règlement intérieur .... II - 5118

Arguments des parties ..... II - 5118

Appréciation du Tribunal ..... II - 5118

Sur le quatrième moyen, tiré de la violation de l'article 32 du règlement général et de la règle n° 1, points 1 et 2, de l'annexe du règlement n° 448/2004, et sur le cinquième moyen, tiré de la violation des dispositions relatives à l'éligibilité des dépenses ..... II - 5120

Arguments des parties ..... II - 5120

Appréciation du Tribunal ..... II - 5122

Sur le huitième moyen, tiré de la violation de l'article 9 du règlement nº 438/2001, et sur le neuvième moyen, tiré de la violation d'un principe de simplification ..... II - 5128

Arguments des parties ..... II - 5128

Appréciation du Tribunal ..... II - 5130

Sur le premier moyen, tiré d'un défaut de base juridique et de la violation des dispositions régissant le contrôle financier ..... II - 5133

Arguments des parties ..... II - 5133

Appréciation du Tribunal ..... II - 5134

Sur le deuxième moyen, tiré d'un défaut absolu de motivation ..... II - 5138

Arguments des parties ..... II - 5138

Appréciation du Tribunal ..... II - 5138

Sur le sixième moyen, tiré de la violation du principe de proportionnalité et d'un détournement de pouvoir, et sur le septième moyen, tiré de la violation du règlement nº 448/2004, des principes d'égalité de traitement et de sécurité juridique ainsi que du caractère contradictoire des lettres attaquées ..... II - 5140

Arguments des parties ..... II - 5140

Appréciation du Tribunal ..... II - 5142

— Sur la violation du règlement nº 448/2004 ..... II - 5142

— Sur la violation des principes de proportionnalité, d'égalité de traitement et de sécurité juridique ..... II - 5142

— Sur le détournement de pouvoir ..... II - 5147

Sur les dépens ..... II - 5100