CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN MISCHO

présentées le 11 octobre 2001 [1]

Table des matières

I — Le cadre juridique I-1094

II — Les faits I-1098

III — La procédure I-1100

IV — Appréciation I-1101

Sur la recevabilité I-1101

A — Sur les moyens d'irrecevabilité invoqués par le gouvernement irlandais .. I-1101

B — Sur les effets juridiques de la décision attaquée I-1103

C — Sur l'existence de la décision attaquée I-1108

Sur le fond I-1112

A — Sur le premier moyen, pris d'un défaut de motivation I-1112

B — Sur le deuxième moyen, pris d'une violation de l'article 24 du règlement n° 4253/88 ..... I-1114

C — Sur le troisième moyen, pris d'une violation de l'article 12 du règlement n° 2052/88 ..... I-1115

D — Sur le quatrième moyen, pris d'une violation de l'article 4 du règlement n° 2052/88 et du principe de la confiance légitime I-1118

E — Sur le cinquième moyen, pris d'une violation de l'article 2 du traité CE (devenu, après modification, article 2 CE) et du principe de non-discrimination I-1120

F — Sur le sixième moyen, pris d'un excès de pouvoir I-1125

G — Sur le septième moyen, pris d'une violation de l'article 2 du règlement (CEE) n° 1866/90 ..... I-1126

V — Conclusions I-1127

1 — Langue originale: le français.

1. La République italienne demande à la Cour de justice d'annuler la décision de la Commission des Communautés européennes du 16 décembre 1998 approuvant des modifications à la répartition indicative des initiatives communautaires (ci-après la «décision attaquée»), communiquée à la République italienne par lettre du secrétaire général de la Commission du 19 janvier 1999, ainsi que tous les actes qui sont à la base de celle-ci ou qui lui sont liés.

I — Le cadre juridique

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

3. En vue d'atteindre ces buts et de régler les missions des Fonds, le Conseil a arrêté le règlement (CEE) n° 2052/88, du 24 juin 1988, concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants [2], modifié notamment par le règlement (CEE) n° 2081/93 du Conseil, du 20 juillet 1993 [3] (ci-après le «règlement n° 2052/88»), et le règlement (CEE) n° 4253/88, du 19 décembre 1988, portant dispositions d'application du règlement, n° 2052/88 en ce qui concerne la coordination entre les interventions des différents Fonds structurels, d'une part, et entre celles-ci et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, d'autre part [4], modifié notamment par le règlement (CEE) n° 2082/93 du Conseil, du 20 juillet 1993 [5] (ci-après le «règlement n° 4253/88»).

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

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

2 — JO L 185, p. 9.
3 — JO L 193, p. 5.
4 — JO L 193, p. 20.
5 — JO L 193, p. 20.

l'appréciation *ex ante*, le suivi et l'évaluation *ex post* des actions.»

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

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

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

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

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

[...]

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

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

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

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

«En application de l'article 5 paragraphe 5 du règlement (CEE) n° 2052/88, la Com-

mission peut, de sa propre initiative, conformément aux procédures visées au titre VIII, et après communication pour information au Parlement européen, décider de proposer aux États membres de soumettre des demandes de concours pour des actions revêtant un intérêt particulier pour la Communauté. [...]»

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

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

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

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

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

[...]»

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

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

[...]

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

[...] [...]»

5. Le comité de suivi adapte, si nécessaire, sans modifier le montant total du concours communautaire octroyé et dans le respect de limites harmonisées par objectif, les modalités d'octroi du concours financier approuvées initialement, ainsi que, dans le respect des disponibilités et des règles budgétaires, le plan de financement envisagé, y compris les éventuels transferts entre sources de financement communautaires et les modifications des taux d'intervention qui en résultent. Les limites harmonisées par objectif, visées ci-dessus, sont établies par la Commission selon la procédure visée au titre VIII et incluses dans les cadres communautaires d'appui.

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

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

13. En vertu de l'article 9 du règlement intérieur de la Commission [6]:

«Il est établi un procès-verbal de chaque réunion de la Commission.

Les projets de procès-verbaux sont soumis à l'approbation de la Commission au cours d'une réunion ultérieure. Les procès-verbaux approuvés sont authentifiés par les signatures du président et du secrétaire général.»

14. L'article 16 de ce règlement intérieur est rédigé de la façon suivante:

«Les actes adoptés en réunion sont joints de façon indissociable, dans la ou les langues dans lesquelles ils font foi, au procès-verbal de la réunion de la Commission au cours de laquelle ils ont été adoptés. Ces actes sont authentifiés par les signatures du président et du secrétaire général apposées à la première page de ce procès-verbal.

6 — Règlement 93/492/Euratom, CECA, CEE, du 17 février 1993 (JO L 230, p. 15), modifié par la décision 95/148/CE, Euratom, CECA de la Commission, du 8 mars 1995 (JO L 97, p. 82).

Les actes adoptés par la procédure écrite sont joints de façon indissociable, dans la ou les langues dans lesquelles ils font foi, à la note journalière mentionnée à l'article 10. Ces actes sont authentifiés par la signature du secrétaire général apposée à la dernière page de la note journalière.

Les actes adoptés par la procédure d'habilitation sont joints de façon indissociable, dans la ou les langues dans lesquelles ils font foi, à la note journalière mentionnée à l'article 11. Ces actes sont authentifiés par la signature du secrétaire général apposée à la dernière page de la note journalière.

Au sens du présent règlement, on entend par actes les actes revêtant une des formes prévues à l'article 14 du traité CECA, à l'article 189 du traité CE et à l'article 161 du traité Euratom.»

II — Les faits

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

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

17. Pour l'année 1999, la Commission a décidé de procéder à une modification des répartitions indicatives des initiatives communautaires afin de dégager un montant de 100 millions d'écus destinés à assurer le financement d'une initiative communautaire consistant en un programme spécial d'aide en faveur de la paix et de la réconciliation en Irlande du Nord et dans les comtés limitrophes de l'Irlande (ci-après l'«initiative Peace»).

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

19. Il ressort du tableau 5 joint à ce document de travail que la redistribution financière de 100 millions d'écus au profit de l'initiative Peace devait comporter, pour la République italienne, une réduction à hauteur de 44,7 millions d'écus, les autres réductions d'un montant substantiel affectant par ailleurs la République française

(18,1 millions d'écus), le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (16,4 millions d'écus), la République portugaise (6,8 millions d'écus) et la République fédérale d'Allemagne (6 millions d'écus).

20. Cette nouvelle répartition a fait l'objet de la décision attaquée. Le point en question du procès-verbal de la réunion de la Commission du 16 décembre 1998 est rédigé de la façon suivante:

«8. Politiques structurelles — allocations indicatives par initiative communautaire et par État membre [SEC(1998)2152 A/4]

La Commission approuve les allocations indicatives reprises au document SEC(1998)2152 et /4 et décide d'informer de cette décision les États membres, le Parlement européen, le Comité économique et social et le Comité des régions.

Les autres délibérations de la Commission sur ce point font l'objet d'un procès-verbal spécial.»

21. Aux documents SEC(1998)2152 et SEC(1998)2152/4, auxquels il est fait référence au point 8 du procès-verbal et qui contenaient la proposition de décision, étaient joints deux tableaux. Le tableau 1, intitulé «Proposition réallocation financière des initiatives communautaires (en Mécus, prix 1999)», était, au moins pour ce qui concerne le résultat final pour la République italienne, identique au tableau 5 joint au document de travail précité.

22. Le tableau 2 était intitulé «Répartition indicative par initiative communautaire et par État membre (en Mécus, prix 1999)» et reprenait pour chaque État membre le montant total qui lui était affecté à titre indicatif ainsi que la répartition de ce montant entre les différentes initiatives communautaires. S'agissant de la République italienne, un astérisque renvoyait à une note en bas de page indiquant que «[c]es allocations ne pourront être programmées dans leur totalité que dans la mesure où l'État membre confirme son accord sur une réduction des ressources programmées à l'intérieur de l'initiative PME».

23. Ensuite, la nouvelle répartition a été communiquée à la requérante par lettre du secrétaire général de la Commission du 19 janvier 1999, qui était rédigée ainsi (en traduction):

«La Commission européenne a approuvé, au cours de la réunion du 16 décembre 1998, les modifications aux répartitions indicatives des initiatives communautaires, sur lesquelles le comité de gestion compé-

tent avait exprimé un avis favorable le 22 septembre 1998. La décision tient compte de l'état d'avancement des initiatives et de la nécessité de trouver d'autres ressources financières pour 1999 en faveur de l'initiative 'Peace and Reconciliation in Ireland and Northern Ireland'.

Le nouveau tableau joint remplace les tableaux analogues joints à la lettre du 13 juillet 1994 et du 13 juin 1996 de M. Williamson.»

24. À la lettre était joint un tableau qui était, mis à part sa traduction, identique au tableau 2 joint au procès-verbal précité, sauf pour ce qui concerne deux montants relatifs au programme REFEX au Royaume-Uni.

III — La procédure

25. Le recours a été enregistré au greffe de la Cour le 29 mars 1999. Par ordonnances du président de la Cour, en date du 17 juin 1999 et du 1er juillet 1999, le Royaume-Uni et l'Irlande ont été admis à intervenir à l'appui des conclusions de la partie défenderesse.

26. La République italienne, partie requérante, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— annuler la décision de la Commission du 16 décembre 1998 approuvant des modifications aux répartitions indicatives des initiatives communautaires ainsi que tous les actes qui sont à la base de cette décision ou qui lui sont liés;

— condamner la partie défenderesse aux dépens.

27. La Commission, partie défenderesse, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours;

— condamner la partie requérante aux dépens.

28. Une demande, introduite par la République italienne, de sursis à l'exécution de la décision attaquée a été rejetée par ordon-

nance du président de la Cour du 29 juin 1999[7].

IV — Appréciation

Sur la recevabilité

29. Sous ce point, nous examinerons trois problèmes distincts, à savoir:

— les moyens d'irrecevabilité invoqués par le gouvernement irlandais;

— les effets juridiques de la décision attaquée;

— l'existence de la décision attaquée.

A — Sur les moyens d'irrecevabilité invoqués par le gouvernement irlandais

30. Le gouvernement irlandais invoque deux moyens d'irrecevabilité.

31. En premier lieu, selon le gouvernement irlandais, la requête de la République italienne serait tardive. Le délai pour contester la décision de la Commission aurait commencé à courir le 20 janvier 1999 et «donc tout recours au titre de l'article 230 [CE] aurait dû être introduit avant le 19 mars 1999 ou à cette date». En l'espèce, la requête n'a été déposée que le 29 mars 1999.

32. En deuxième lieu, le gouvernement irlandais se réfère au budget 1999 «par lequel les fonds à l'origine affectés à titre indicatif à l'Italie ont été, en fait et en droit, réattribués à l'initiative Peace». Or, selon lui, «en n'ayant pas attaqué le budget de 1999 dans un recours contre le Parlement et/ou le Conseil et la Commission, le gouvernement requérant ne peut pas être autorisé maintenant à le faire indirectement alors qu'il ne l'a pas fait ou choisi de ne pas le faire directement et que la légalité de l'adoption du budget est incontestable à ce stade».

33. Selon le gouvernement italien, la recevabilité de ces arguments, invoqués par le

7 — Ordonnance Italie/Commission (C-107/99 R, Rec. p. I-4011).

gouvernement irlandais, est douteuse «dès lors qu'ils vont au-delà des conclusions de la défenderesse, laquelle, tout en demandant le rejet du recours, n'a pas mis en cause sa recevabilité».

34. Nous partageons cet avis du gouvernement italien.

35. En effet, dans son arrêt Matra/Commission, du 15 juin 1993 [8], la Cour a jugé que «[...] il convient de rappeler que selon l'article 37, troisième alinéa, du statut CEE de la Cour, les conclusions de la requête en intervention ne peuvent avoir d'autre objet que le soutien des conclusions de l'une des parties en litige. En outre, selon l'article 93, paragraphe 4, du règlement de procédure, l'intervenant accepte le litige dans l'état où il se trouve lors de son intervention. Il s'ensuit que les parties intervenantes n'ont pas la qualité pour soulever une exception d'irrecevabilité et que la Cour n'est donc pas tenue d'examiner les moyens invoqués par celles-ci [...]».

36. Plus récemment, la Cour a encore déclaré que l'article 37 du statut CE de la Cour de justice ne s'oppose pas à ce que l'intervenant fasse état d'arguments différents de ceux de la partie qu'il soutient, pourvu qu'il vise à soutenir les conclusions de cette partie [9]. Or, la Commission ne concluant pas à l'irrecevabilité du recours, l'Irlande, en tant que partie intervenante, n'est, selon nous, pas en droit de le faire. Ses conclusions relatives à l'irrecevabilité du recours doivent donc être considérées comme irrecevables.

37. Toutefois, le premier moyen du gouvernement irlandais, tiré de la tardiveté du recours, étant une fin de non-recevoir d'ordre public [10], «il convient d'examiner d'office la recevabilité du recours, en vertu de l'article 92, paragraphe 2, du règlement de procédure» [11].

38. À cet égard, il suffit cependant de constater que, la République italienne ayant reçu le 20 janvier 1999 la lettre du secrétaire général de la Commission du 19 janvier 1999 l'informant de la décision attaquée, le délai de recours, en tenant compte du délai de distance fixé à l'article 1er, troisième tiret, de l'annexe II du règlement de procédure de la Cour, tel qu'en vigueur à la date de l'introduction du recours, expirait le 30 mars 1999. La requête ayant été déposée le 29 mars 1999, le recours ne saurait être considéré comme tardif.

8 — C-225/91, Rec. p. I-3203, points 11 et 12. Voir aussi arrêt du 24 mars 1993, CIRFS e.a./Commission (C-313/90, Rec. p. I-1125, points 19 à 22).

9 — Arrêts du 8 juillet 1999, ICI/Commission (C-200/92 P, Rec. p. I-4399, point 31); Hoechst/Commission (C-227/92 P, Rec. p. I-4443, point 33), et Chemie Linz/Commission (C-245/92 P, Rec. p. I-4643, point 32).

10 — Arrêt du 11 mai 1989, Maurissen et Union syndicale/Cour des comptes (193/87 et 194/87, Rec. p. 1045, point 39), et ordonnance du 13 décembre 2000, Sodima/Commission (C-44/00 P, Rec. p. I-11231, point 51).

11 — Arrêt CIRFS e.a./Commission, précité, point 23. Voir aussi arrêt Matra/Commission, précité, point 13.

39. En revanche, le deuxième moyen d'irrecevabilité soulevé par le gouvernement irlandais et tiré de l'absence de recours par la République italienne contre le budget 1999 n'est, selon nous, pas un moyen d'ordre public, c'est-à-dire un moyen touchant aux principes de base de l'ordre juridique communautaire, tels que, comme dans le cas des délais de recours, la sécurité juridique. Ce moyen ne saurait donc être examiné d'office par la Cour.

40. En tout état de cause, même s'il en était autrement, nous vous proposerions de ne pas accueillir cet argument.

41. En effet, celui-ci part de l'idée que le budget 1999 constitue l'acte qui a, en fait et en droit, réattribué à l'initiative Peace les fonds à l'origine affectés à titre indicatif à la République italienne. Or, ce raisonnement ne tient pas compte du fait «que, dans le système du traité, l'exécution d'une dépense par la Commission suppose en principe, outre l'inscription au budget du crédit y afférent, un acte de droit dérivé (communément appelé 'acte de base'), dont découle cette dépense» [12]. La raison en est que, dans le «système du traité, [...] les conditions d'exercice du pouvoir normatif et celles du pouvoir budgétaire ne sont pas les mêmes» [13].

12 — Arrêt du 12 mai 1998, Royaume-Uni/Commission (C-106/96, Rec. p. I-2729, point 22).

13 — Arrêt Royaume-Uni/Commission, précité, point 28. Voir aussi arrêt du 30 mai 1989, Commission/Conseil (242/87, Rec. p. 1425, point 18).

42. En l'espèce, alors que l'arrêt du budget 1999 relève, dans le système du traité, de l'exercice du pouvoir budgétaire, l'adoption des répartitions indicatives, qui, selon la Commission, trouve sa base juridique dans l'article 12, paragraphe 4, du règlement n° 2052/88, relève de l'exercice du pouvoir normatif. Selon nous, on méconnaîtrait la distinction entre ces deux pouvoirs, qui doivent s'exercer selon leurs propres règles, si l'on concluait, comme le gouvernement irlandais nous le propose, que l'arrêt du budget 1999 prévaudrait sur une des phases du processus normatif, à savoir l'établissement des répartitions indicatives.

43. En réalité, les deux actes sont donc indépendants l'un de l'autre et le fait de ne pas avoir contesté l'un ne saurait empêcher de contester l'autre.

B — Sur les effets juridiques de la décision attaquée

44. Il résulte des arguments de la République italienne, d'une part, et de la Commission, d'autre part, que ces deux parties ne s'entendent pas sur les effets juridiques qu'aurait eus la décision attaquée. À l'audience, dans le cadre d'une argumentation de la Commission selon laquelle la décision attaquée ne serait pas une décision au sens de l'article 189 du traité CE (devenu article 249 CE), la question a même été

soulevée de savoir si la décision attaquée a pu produire un effet juridique quelconque.

45. Un examen de la question des effets juridiques nous paraît important. En premier lieu, celle-ci conditionne la recevabilité du recours. En effet, un recours en annulation n'est recevable que s'il est dirigé contre un acte visant à produire un effet juridique [14]. En deuxième lieu, et en tout état de cause, la compréhension de l'étendue exacte de l'effet juridique, s'il y en a un, nous paraît utile pour apprécier ultérieurement les moyens invoqués par la République italienne.

46. Examinons donc de plus près la décision attaquée.

47. Nous venons de citer ci-dessus in extenso le point 8 du procès-verbal de la réunion de la Commission du 16 décembre 1998, ainsi que la lettre de communication du secrétaire général de la Commission du 19 janvier 1999.

48. Dans ses mémoires, la Commission explique longuement comment il convient de comprendre ces deux documents.

49. Ainsi, elle fait référence à deux phases décisionnelles: «en premier lieu, la répartition *entre les États membres* de *toutes* les ressources disponibles pour les initiatives communautaires durant la période de programmation 1996-1999 ('première phase décisionnelle') et, en second lieu, la répartition *entre les diverses initiatives* communautaires mises en œuvre *dans chaque État membre* ('seconde phase décisionnelle')».

50. Selon la Commission, la première phase décisionnelle «s'est traduite pour la requérante par une réduction de 44,7 millions d'écus par rapport à la répartition indicative totale qui lui avait été initialement attribuée pour la période de programmation 1994-1999. L'effet juridique de cette première phase a donc été un abaissement, à hauteur du montant susdit, du plafond approximatif des financements éventuellement disponibles pour la requérante aux fins de l'exécution des programmes d'initiative communautaire».

51. Pour ce qui concerne la seconde phase décisionnelle, la Commission explique qu'«[u]ne fois obtenu le résultat de la première phase décisionnelle, il faut assurer une répartition optimale du crédit disponible entre les différents programmes d'initiative communautaire développés en Italie. [...] C'est là qu'intervient la note en bas de page conférant un caractère conditionnel à la partie de la répartition attaquée qui se réfère, selon la requérante, à la seconde phase. Lorsqu'il s'est agi de déterminer quels programmes pouvaient être réduits de manière à localiser les 44,7 millions d'écus

14 — Arrêt du 31 mars 1971, Commission/Conseil, dit «AETR» (22/70, Rec. p. 263, point 39).

[...], les services de la Commission ont estimé que le fait de savoir quels montants avaient déjà été alloués était moins important, aux fins de l'évaluation objective de l'état d'avancement des divers programmes, que le pourcentage des engagements juridiquement contraignants qui avaient été effectivement assumés. [...] [C]ette méthode a conduit à des réductions portant, pour une partie, sur des augmentations non encore accordées et, pour l'autre partie, sur des augmentations déjà accordées».

52. Toujours selon l'exposé de la Commission, celle-ci, consciente du fait que cette dernière proposition ne pouvait être entièrement mise en œuvre sans le consentement de la requérante, a «indiqué, dans la note en bas de page ajoutée au tableau reprenant la nouvelle répartition indicative, que sa mise en œuvre était soumise à la condition que la requérante accepte certaines réductions [...]».

53. La véracité de ces explications nous paraît confirmée par les deux tableaux qui étaient joints aux documents SEC(1998)2152 et SEC(1998)2152/4 auxquels il est fait référence dans le procès-verbal de la réunion de la Commission du 16 décembre 1998. Ces tableaux réflètent, en effet, ces deux phases décisionnelles, en ce sens que le tableau 1 contient la répartition entre les États membres de toutes les ressources disponibles pour les initiatives communautaires et mentionne la diminution des 44,7 millions d'écus pour la République italienne, alors que le tableau 2 montre la répartition entre les diverses initiatives communautaires mises en œuvre dans chaque État membre et contient la note en bas de page précitée.

54. Il s'ensuit que, selon nous, l'interprétation du gouvernement italien selon laquelle «la décision attaquée a [...] réduit des fonds déjà octroyés aux initiatives PME, URBAN et KONVER» ne saurait être retenue.

55. En effet, la note en bas de page précitée signifie que la répartition proposée dans le tableau 2, qui, si elle était mise en œuvre, entraînerait — il est vrai — la réduction de fonds déjà octroyés, ne devient cependant définitive «que dans la mesure où l'État membre confirme son accord sur une réduction des ressources programmées à l'intérieur de l'initiative PME».

56. Cet accord n'ayant pas été donné par la République italienne, ce qui n'est pas contesté par les parties, la répartition proposée dans le tableau 2 n'a pas été mise en œuvre pour la République italienne, comme la Commission l'a d'ailleurs confirmé à l'audience. Par conséquent, aucune réduction de fonds déjà octroyés n'a eu lieu. Par ailleurs, le gouvernement italien n'apporte aucun élément de preuve démontrant que, pour un des projets concernés, une réduction de fonds déjà octroyés se serait effectivement produite.

57. Il résulte de ce qui précède que la seconde phase décisionnelle n'a produit

aucun effet. En effet, la condition suspensive nécessaire à sa mise en œuvre, à savoir l'accord du gouvernement italien, n'a jamais été remplie.

58. Quel est alors encore l'effet juridique de la décision attaquée?

59. Selon la Commission, la condition n'étant pas remplie, «[d]ans la pratique, cela signifie que la partie de la décision attaquée résultant de la première phase décisionnelle a créé les effets juridiques décrits ci-dessus», à savoir une réduction de 44,7 millions d'écus par rapport à la répartition indicative qui avait été initialement attribuée à la République italienne pour la période de programmation 1994-1999, «à la date de l'adoption de la décision [attaquée]».

60. À l'audience, la Commission a confirmé qu'elle a déduit ces 44,7 millions d'écus des 46,3 millions d'écus qui, selon ses informations, représentaient en décembre 1998 la partie de la répartition indicative initialement prévue pour la République italienne pour laquelle des fonds communautaires n'avaient pas encore été octroyés.

61. Selon le gouvernement italien, cette déduction, dans son effet, équivaut à «des réductions ou des modifications aux destinations déjà prévues des fonds pour les programmes d'initiative communautaire».

62. Or, dans la mesure où cet argument du gouvernement italien signifie que la décision attaquée aurait affecté, à concurrence de 44,7 millions d'écus, un droit quelconque à des fonds communautaires, nous devons nous rallier à la réponse du gouvernement irlandais à cet argument, selon laquelle les répartitions indicatives «*ne* constituent *pas* [15] l'octroi de l'aide à l'État membre concerné pour le montant total en question. Elles constituent encore moins l'approbation d'un ou de plusieurs projets pas encore formulés [...]».

63. En effet, l'article 12, paragraphe 4, du règlement n° 2052/88 qui, selon la Commission, aurait fondé la décision attaquée, ne permet pas de conclure que les répartitions indicatives créeraient un droit à des fonds communautaires dans le chef d'un État membre. Au contraire, il résulte de l'article 20, paragraphe 1, du règlement n° 4253/88, selon lequel «[l]es engagements budgétaires sont effectués sur la base des décisions de la Commission approuvant les actions concernées. [...]», qu'un droit à des fonds communautaires ne découle que de la décision de la Commission, au sens de l'article 14 du règlement n° 4253/88, par laquelle celle-ci décide du concours des Fonds à la suite de demandes établies par les autorités compétentes désignées par les États membres. La prise de cette décision se situe à un stade bien postérieur à celui de l'établissement des répartitions indicatives.

64. Selon la Commission, l'effet de la décision attaquée serait alors, comme il a

15 — Souligné dans le texte original.

déjà été indiqué ci-dessus, «un abaissement, à hauteur du montant [de 44,7 millions d'écus], du plafond approximatif des financements éventuellement disponibles pour la requérante aux fins de l'exécution des programmes d'initiative communautaire». Autrement dit, par la décision attaquée, la Commission se serait imposé à elle-même une obligation de ne pas dépasser un certain plafond, ne fût-ce qu'approximatif, s'agissant du financement, dans un État membre déterminé, des projets concrets dans le cadre des différents programmes des initiatives communautaires.

65. Nous sommes d'avis que les pièces du dossier confirment cette interprétation avancée par la Commission. En effet, dans une lettre que la Commission lui a adressée en date du 16 février 1999, et que le gouvernement italien a produite à l'annexe 27 de sa requête, la Commission prend position sur une demande de renforcement du financement communautaire du programme Interreg II B dans les termes suivants (en traduction): «[s]uite à la décision du 16 décembre 1998 [...], les ressources communautaires disponibles à ce jour pour l'Italie, en tant que ressources non encore programmées, s'élèvent à 1,4 million d'euros. Cela signifie que la contribution FEDER globale qui pourra être destinée au renforcement de la partie italienne du programme Interreg II B devra se limiter à 57,172 millions d'euros (55,772 millions d'euros + 1,4 million d'euros) et ne pourra s'élever à 67,626 millions d'euros, comme demandé par l'administration italienne et comme indiqué dans le plan financier précisé à la réunion du comité de suivi du 1er décembre 1998».

66. Pour ce qui concerne le montant de 1,4 million d'euros auquel il est fait référence dans cette lettre, il convient de constater que celui-ci est, en effet, approximativement égal à la différence entre les montants précités de 46,3 millions d'écus et de 44,7 millions d'écus, à savoir 1,6 million d'écus, la différence de 0,2 million d'écus pouvant être attribuée au fait que le montant de 46,3 millions d'écus correspondait à la partie des ressources non encore programmées en décembre 1998, alors que la lettre précitée date de deux mois plus tard.

67. Il ressort donc des explications de la Commission et des pièces du dossier que la décision attaquée a effectivement produit un effet juridique. Celui-ci ne consiste ni dans la réduction de fonds déjà octroyés ni dans la diminution d'un droit acquis à un financement communautaire, comme l'estime le gouvernement italien, mais consiste dans le fait que la Commission s'est imposé, avant d'avoir reçu les demandes de concours, une limite, ne fût-ce qu'approximative, par État membre, au financement des projets dans le cadre des initiatives communautaires, limite qu'elle a, par la décision attaquée, diminuée de 44,7 millions d'écus pour la République italienne.

68. À ce stade du raisonnement, nous sommes donc d'avis que le recours n'est pas irrecevable pour absence d'effet juridique de l'acte attaqué.

C — Sur l'existence de la décision attaquée

69. Dans le cadre de la première branche de son premier moyen, tiré d'une violation du devoir de motivation, le gouvernement italien invoque l'inexistence de la décision attaquée. Il nous paraît approprié de traiter ce moyen sous le chapitre de la recevabilité. En effet, si le gouvernement italien obtenait gain de cause sur ce point, la décision attaquée devrait être déclarée inexistante et, partant, le recours rejeté comme irrecevable [16].

70. Dans sa requête, le gouvernement italien, en se référant à la lettre du 19 janvier 1999 du secrétaire général de la Commission, a conclu à l'inexistence de la décision attaquée «dans la mesure où elle est signée par le secrétaire général et non par le président ou un membre de la Commission».

71. La Commission ayant précisé dans son mémoire en défense que la décision attaquée avait été prise le 16 décembre 1998 et que la lettre du 19 janvier 1999 ne constituait que la communication de cette décision à la République italienne, le gouvernement italien a maintenu son argumentation dans sa réplique en indiquant qu'«il n'y a pas de texte qui renferme la décision que la Commission a adoptée le 16 décembre 1998».

16 — Voir, par exemple, arrêt du 15 juin 1994, Commission/BASF e.a. (C-137/92 P, Rec. p. I-2555, point 21).

72. Dans sa duplique, la Commission a répondu que le fait qu'elle a effectivement décidé d'établir les répartitions attaquées lors de sa réunion du 16 décembre 1998 «est [...] clairement attesté par le procès-verbal de ladite réunion, lu conjointement à la proposition de décision à laquelle il fait référence».

73. À la demande de la Cour, la Commission a soumis une copie du procès-verbal signé par le président et par le secrétaire général de la Commission.

74. À cette occasion, elle a précisé que le seul procès-verbal, signé par le président et par le secrétaire général, suffisait pour que la décision attaquée soit valablement adoptée. En effet, les trois premiers alinéas de l'article 16 du règlement intérieur, qui prévoient en substance que les actes adoptés doivent être joints de façon indissociable soit au procès-verbal soit à la note journalière, ne s'appliquent, selon elle, pas en l'espèce au motif que cette formalité vaut seulement, en vertu de l'article 16, paragraphe 4, du règlement intérieur, pour les actes revêtant une des formes prévues à l'article 189 du traité. Or, la décision attaquée ne constituerait pas une décision au sens de cette dernière disposition mais devrait être considérée comme un acte «atypique» ou «sui generis». Selon la Commission, «il n'y a [donc] eu en l'espèce aucune violation de son règlement interne et [...], par conséquent, la décision attaquée n'est pas invalidée pour violation des formes substantielles».

75. Que faut-il penser de ces arguments?

76. Dans son arrêt Commission/BASF e.a., précité, la Cour a jugé que «les actes entachés d'une irrégularité dont la gravité est si évidente qu'elle ne peut être tolérée par l'ordre juridique communautaire doivent être réputés n'avoir produit aucun effet juridique, même provisoire, c'est-à-dire être regardés comme juridiquement inexistants» [17].

77. L'analyse doit donc commencer par la question de savoir si la Commission a commis une irrégularité et, plus particulièrement, en tenant compte des arguments des parties, une violation de son règlement intérieur en adoptant la décision attaquée.

78. Par cette décision, ainsi qu'il résulte du procès-verbal, la Commission «[a approuvé] les allocations indicatives reprises au document SEC(1998)2152 et /4 [...]». Le procès-verbal ne donne pas de précisions sur le contenu de la décision attaquée, c'est-à-dire «les allocations indicatives reprises au document SEC(1998)2152 et /4» qui ne font pas l'objet d'un acte joint de façon indissociable au procès-verbal, ce que la Commission a encore confirmé à l'audience.

17 — Point 49.

79. La Commission estime, pour les raisons déjà indiquées ci-dessus, qu'il n'aurait pas été nécessaire d'expliciter le contenu de la décision attaquée dans un acte joint de façon indissociable au procès-verbal.

80. Cette thèse ne nous convainc cependant pas.

81. L'article 189, quatrième alinéa, du traité définit la décision comme étant «obligatoire dans tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne».

82. Or, comme nous l'avons constaté, la décision attaquée a constitué un acte produisant un effet juridique en ce sens qu'elle a imposé effectivement un plafond au financement communautaire pouvant être accordé aux programmes mis en œuvre dans le cadre des initiatives communautaires sur le territoire italien, indépendamment du bien-fondé d'une demande de concours introduite auprès de la Commission. On ne saurait donc nier que la décision attaquée ait eu un caractère «obligatoire».

83. Ensuite, on ne saurait contester que la République italienne doit être considérée comme un destinataire de cette décision, aussi bien matériellement, la décision ayant produit des effets juridiques affectant la

mise en œuvre des programmes sur son territoire, que formellement, le procès-verbal indiquant que les États membres seront informés de cette décision.

84. Nous sommes donc d'avis, sur la base d'une analyse de la notion de décision figurant à l'article 189, quatrième alinéa, du traité, que la décision attaquée constitue bien une décision au sens de cette disposition.

85. Deux autres considérations nous confortent dans cet avis.

86. En premier lieu, à l'audience, le gouvernement italien a attiré notre attention sur la décision 93/589/CEE de la Commission, du 28 octobre 1993, fixant une répartition indicative par État membre des crédits d'engagement des Fonds structurels et de l'instrument financier d'orientation de la pêche au titre de l'objectif n° 1 défini par le règlement n° 2052/88. Cette décision a été publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* [18] et sa base juridique, à savoir l'article 12, paragraphe 4, du règlement n° 2052/88, est la même que celle qui, selon la Commission, fonde la décision attaquée.

87. Par ailleurs, la décision 93/589 est incontestablement une décision au sens de l'article 189, quatrième alinéa, du traité. Il suffit, en effet, de se référer à l'article 2 de cette décision contenant la phrase type selon laquelle «les États membres sont destinataires de la présente décision».

88. Or, si la fixation des répartitions indicatives sur la base de l'article 12, paragraphe 4, du règlement n° 2052/88 a donné lieu, en 1993, à l'adoption d'une décision au sens de l'article 189, quatrième alinéa, du traité, nous ne comprenons pas pourquoi tel n'aurait plus été le cas en 1998, quand la décision attaquée a été adoptée. En tout cas, le seul fait que la Commission ait choisi une forme différente pour les deux décisions ne saurait être déterminant, le choix de la forme ne pouvant changer la nature d'un acte [19].

89. En deuxième lieu, il nous paraît que l'interprétation stricte par la Commission de la notion de décision au sens de l'article 189, quatrième alinéa, du traité est, au moins dans le cas d'espèce, difficilement compatible avec la jurisprudence de la Cour selon laquelle «[l]oin de n'être [...] qu'une simple formalité destinée à assurer [la] mémoire [de la Commission], l'authentification des actes prévue [à l'article 12, premier alinéa, du règlement intérieur de la Commission en vigueur à l'époque] a pour but d'assurer la sécurité juridique en figeant, dans les langues faisant foi, le texte

18 — JO L 280, p. 30.

19 — Arrêt du 6 octobre 1982, Alusuisse Italia/Conseil et Commission (307/81, Rec. p. 3463, point 7).

adopté par le collège. Elle permet ainsi de vérifier, en cas de contestation, la correspondance parfaite des textes notifiés ou publiés avec ce dernier et, par là même, avec la volonté de leur auteur. Il en découle que l'authentification des actes visée à l'article 12, premier alinéa, du règlement intérieur de la Commission constitue une formalité substantielle au sens de l'article 173 du traité CEE, dont la violation peut donner lieu à un recours en annulation» [20].

90. Autrement dit, il existe, selon nous, une contradiction entre l'importance que la Cour accorde à l'authentification des actes adoptés par la Commission dans le but d'assurer la sécurité juridique, d'une part, et l'interprétation restrictive que la Commission nous propose du champ d'application des actes pour lesquels une telle authentification serait nécessaire, d'autre part.

91. Dès lors, la jurisprudence précitée nous conduit plutôt vers une interprétation large de l'article 16, quatrième alinéa, du règlement intérieur de la Commission qui définit les actes soumis à l'authentification.

92. Nous sommes donc d'avis, en tenant compte de tout ce qui précède, que, en vertu de l'article 16 de son règlement intérieur, la Commission aurait dû joindre de façon indissociable au procès-verbal l'acte contenant les allocations indicatives qu'elle a approuvées lors de sa réunion du 16 décembre 1998. En ne l'ayant pas fait et en se référant seulement à une proposition de décision qui n'est pas jointe et qui n'est pas authentifiée, elle n'a, selon nous, pas respecté son règlement intérieur, violant ainsi une formalité substantielle.

93. Il convient d'ajouter que le problème n'est pas seulement théorique. En effet, il résulte, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, d'une comparaison entre le tableau 2 qui était joint à la proposition de décision et, plus particulièrement, au document SEC(1998)2152, d'une part, et ce même tableau 2 communiqué à la République italienne par lettre du secrétaire général du 19 janvier 1999, d'autre part, qu'il existe une différence entre ces tableaux supposés être les mêmes pour ce qui concerne deux montants relatifs au programme REFEX au Royaume-Uni. Dès lors, au moins pour ces deux montants, il est impossible, en l'absence d'authentification, de savoir quel montant a été approuvé par le collège des commissaires.

94. Il nous reste encore à examiner la question de savoir si l'irrégularité commise par la Commission est tellement grave qu'elle rend la décision attaquée inexistante.

95. Nous sommes d'avis que la réponse à cette question est négative.

20 — Arrêt Commission/BASF e.a., précité, points 75 et 76.

96. En effet, comme la Cour l'a jugé dans l'arrêt Commission/BASF e.a., précité, «[l]a gravité des conséquences qui se rattachent à la constatation de l'inexistence d'un acte des institutions de la Communauté postule que, pour des raisons de sécurité juridique, cette constatation soit réservée à des hypothèses tout à fait extrêmes» [21].

97. Or, la violation des formes substantielles que la Commission a, selon nous, commise ne ressort pas de la catégorie des «hypothèses tout à fait extrêmes». Il s'agit certes d'une irrégularité mais qui n'est pas suffisamment grave pour conclure à l'inexistence de l'acte concerné.

98. À cet égard, le fait que, ainsi que l'atteste le procès-verbal, la Commission a effectivement approuvé les répartitions indicatives constitue, selon nous, un élément important. Sur ce point, nous nous inspirons de l'arrêt Commission/BASF e.a., précité, dans lequel la Cour a conclu à l'existence de l'acte contesté en tenant compte du fait que «la Commission, au cours de la réunion du 21 décembre 1988, ainsi que l'atteste le procès-verbal relatif, a effectivement décidé d'adopter le dispositif qui y est repris, quels que puissent être les vices dont cette décision était entachée» [22].

99. Nous concluons donc à l'existence de la décision attaquée et, partant, à la recevabilité du recours.

Sur le fond

A — Sur le premier moyen, pris d'un défaut de motivation

100. Comme premier moyen, le gouvernement italien invoque une violation de l'article 190 du traité CE (devenu article 253 CE). Il a subdivisé le moyen en deux branches, à savoir une première branche prise de l'inexistence de l'acte attaqué et une deuxième branche prise d'un défaut absolu de motivation.

101. Pour ce qui concerne la *première branche* prise de l'inexistence de l'acte attaqué, nous venons de l'examiner et nous sommes arrivé à la conclusion que la décision attaquée est entachée d'une violation des formes substantielles au motif que la Commission n'a pas respecté la procédure d'authentification prévue à l'article 16 du règlement intérieur.

102. Il s'ensuit que nous sommes amené à proposer l'annulation de la décision attaquée.

21 — Point 50.
22 — Point 51.

103. Afin d'être complet, il convient cependant d'examiner également les autres moyens invoqués par le gouvernement italien.

104. Par la *deuxième branche* du moyen, le gouvernement invoque un défaut absolu de motivation de la décision attaquée.

105. La Commission conteste cet argument, en indiquant que le gouvernement italien avait été étroitement associé à la procédure d'élaboration de la décision attaquée et qu'il avait donc connaissance des motifs de la Commission. Dans ces conditions, en tenant compte encore de la lettre du secrétaire général du 19 janvier 1999, la décision attaquée aurait été suffisamment motivée.

106. Il convient de constater que le devoir de motivation constitue une formalité substantielle. En effet, «en imposant à la Commission l'obligation de motiver ses décisions, l'article 190 ne répond pas seulement à un souci formel, mais vise à donner aux parties la possibilité de défendre leurs droits, à la Cour d'exercer son contrôle et aux États membres, comme à tout ressortissant intéressé, de connaître les conditions dans lesquelles la Commission a fait application du traité» [23].

107. Or, en l'espèce, on ne peut que constater que le document qui, pour ce qui concerne la décision attaquée, exprime la volonté du collège de la Commission, c'est-à-dire le point 8 du procès-verbal de la réunion du 16 décembre 1998, ne contient aucune motivation. Il se limite à mentionner que la Commission approuve les répartitions indicatives et décide d'en informer notamment les États membres.

108. Il est vrai que la lettre du secrétaire général du 19 janvier 1999 contient une motivation très succincte. Cependant, le secrétaire général n'étant pas le collège, on ne saurait en conclure que la décision attaquée était motivée. En effet, «le dispositif et la motivation d'une décision constituant [...] un tout indivisible, c'est uniquement au collège qu'il appartient, en vertu du principe de collégialité, d'adopter à la fois l'un et l'autre» [24].

109. Il est également vrai que le gouvernement italien, ayant été impliqué dans les travaux qui ont abouti à la décision attaquée, par exemple par sa présence à la réunion du comité de gestion du 22 septembre 1998, était au courant des motifs qui ont inspiré la Commission dans l'adoption de la décision attaquée. Cependant, cette circonstance ne suffit pas, selon nous, pour remédier au défaut total de motivation dans l'acte lui-même.

23 — Arrêt du 4 juillet 1963, Allemagne/Commission (24/62, Rec. p. 131).

24 — Arrêt Commission/BASF e.a., précité, point 67.

110. En effet, comme il ressort de l'arrêt Allemagne/Commission, précité, la motivation ne vise pas seulement à donner aux parties la possibilité de défendre leurs droits, mais également, entre autres, à permettre à la Cour d'exercer son contrôle. Il s'ensuit qu'il ne suffit pas qu'une partie en cause, en l'espèce le gouvernement italien, soit au courant, d'une façon ou d'une autre, des motifs de cette décision pour que l'on puisse conclure que cette décision est suffisamment motivée.

111. Par ailleurs, il résulte de la jurisprudence citée par la Commission à l'appui de sa thèse que la connaissance des motifs constitue un facteur susceptible de compléter la motivation, pas de la remplacer. Par exemple, dans ses arrêts Royaume-Uni/Commission [25] et Italie/Commission [26], la Cour a jugé que «les décisions d'apurement des comptes *n'exigent pas une motivation détaillée* [27] dans la mesure où le gouvernement intéressé a été étroitement associé au processus d'élaboration de la décision».

112. De même, dans l'arrêt Delacre e.a./Commission, du 14 février 1990 [28], la Cour a jugé qu'«il est de jurisprudence constante que la question de savoir si la motivation d'une décision satisfait aux exigences de l'article 190 du traité doit être appréciée *au regard non seulement de son libellé, mais aussi de* [29] son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée».

113. Le libellé d'une décision doit donc contenir au moins les considérations essentielles qui ont conduit à son adoption. Pour le surcroît seulement on peut se référer à son contexte factuel et juridique.

114. Tel n'étant pas le cas en ce qui concerne la décision attaquée, nous sommes d'avis qu'elle est entachée d'un défaut de motivation, ce qui constitue également un motif pour conclure à son annulation.

B — Sur le deuxième moyen, pris d'une violation de l'article 24 du règlement n° 4253/88

115. Le gouvernement italien estime que la Commission a également violé l'article 24 du règlement n° 4253/88.

116. Or, tout comme la Commission, nous sommes d'avis qu'une telle violation n'a pas eu lieu. En effet, la disposition précitée concerne, comme son intitulé l'atteste, la

25 — Arrêt du 24 mars 1988 (347/85, Rec. p. 1749, point 60).

26 — Arrêt du 14 novembre 1989 (14/88, Rec. p. 3677, point 11).

27 — Souligné par l'auteur.

28 — C-350/88, Rec. p. I-395, point 16.

29 — Souligné par l'auteur.

réduction, la suspension et la suppression des concours déjà octroyés. La Commission n'ayant pas, comme nous l'avons vu ci-dessus, réduit, suspendu ou supprimé des concours déjà octroyés par la décision attaquée, elle n'a pas non plus violé l'article 24 du règlement n° 4253/88.

117. Il convient donc, selon nous, de rejeter ce moyen.

C — Sur le troisième moyen, pris d'une violation de l'article 12 du règlement n° 2052/88

118. Ayant d'abord constaté que «[l]'absence complète de motivation dans la décision attaquée ne permet pas [...] de connaître la base juridique que la Commission européenne a pensé utiliser», le gouvernement italien, dans sa requête, a estimé que «l'expression 'répartitions indicatives' a probablement été reprise de l'article 12 du règlement n° [2052/88]». Il en a déduit que, par l'adoption de la décision attaquée, la Commission a appliqué cette disposition. Cependant, selon lui, elle l'a violée en n'ayant pas suivi la procédure prévue par l'article 25 du règlement n° 4253/88.

119. La Commission répond que la procédure prévue par l'article 25 ne devait pas être suivie, celle-ci s'appliquant dans le cas d'une modification d'un concours déjà octroyé. En outre, elle estime que les répartitions prévues par l'article 12, paragraphe 4, du règlement n° 2052/88 sont et restent indicatives et qu'elles peuvent, par conséquent, être modifiées tout au long de cette période.

120. Dans sa duplique, la Commission précise cependant qu'«[i]l y a lieu [...] de corriger l'affirmation selon laquelle l'article 12 du règlement [n° 2052/88] s'applique directement aux initiatives communautaires. Comme il découle du texte même dudit article, la Commission établit des répartitions indicatives 'pour chacun des objectifs n^{os} 1 à 4 et 5 b', c'est-à-dire pour les interventions structurelles principales et non pas expressément pour les initiatives communautaires. Malgré cela, la Commission a décidé d'appliquer, par analogie, ledit article aux initiatives communautaires, considérant que les répartitions indicatives constituaient un instrument de programmation qui pouvait aussi être utile pour ces initiatives».

121. Devant la répétition de cette remarque par la Commission à l'audience, le gouvernement italien a soutenu que, dans ces conditions, la décision attaquée manquait de base juridique.

122. Comment faut-il alors comprendre ce moyen?

123. Nous sommes d'avis qu'il convient de le comprendre, à la suite de la précision du gouvernement italien à l'audience, comme un moyen pris d'une absence de base juridique de la décision attaquée.

124. Malgré cette précision intervenue à l'audience, il ne s'agit, selon nous, pas d'un moyen nouveau, qui serait tardif en vertu de l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure. En effet, vu l'échange des arguments décrits ci-dessus, le moyen constitue, selon nous, un développement du moyen initialement invoqué par le gouvernement italien. En outre, si tel n'était pas le cas, il nous paraîtrait que le fait que le moyen ne soit précisé qu'à l'audience trouve en tout état de cause son origine dans un élément de fait qui s'est révélé lors de la procédure, à savoir la remarque précitée de la Commission, présentée pour la première fois dans la duplique.

125. Il nous appartient donc d'examiner la question de savoir si la décision attaquée trouve sa base juridique dans l'article 12, paragraphe 4, du règlement n° 2052/88.

126. L'article 12, paragraphe 4, du règlement n° 2052/88 prévoit que «[l]a Commission établit [...] des répartitions indicatives *par État membre pour chacun des objectifs n^os^ 1 à 4 et 5 b)* des crédits d'engagement des Fonds structurels [...]» [30].

127. En se basant sur le seul texte de l'article 12, paragraphe 4, on pourrait être tenté de se rallier à la thèse de la Commission, selon laquelle la référence à «chacun des objectifs n^os^ 1 à 4 et 5 b)» implique que seules les interventions structurelles principales, c'est-à-dire les interventions de la Communauté entreprises «à l'initiative des États membres», au sens de l'article 5, paragraphe 5, troisième alinéa, du règlement n° 2052/88, sont concernées, et non pas les initiatives communautaires, c'est-à-dire les interventions entreprises à l'initiative «de la Commission, en accord avec l'État membre concerné», au sens de cette même disposition. En effet, par leur intérêt pour la Communauté en général, ces initiatives communautaires se prêtent peut-être moins bien à être réparties par objectif dans chacun des États membres.

128. Si l'on retenait cette thèse, on serait amené à conclure que les répartitions indicatives concernant les interventions entreprises «à l'initiative de la Commission» sont dépourvues de toute base juridique et qu'il s'agit uniquement d'orientations générales à caractère politique que la Commission s'est données à elle-même.

129. Mais dans ce cas, la Commission n'était pas en droit d'en tirer des consé-

30 — Souligné par l'auteur.

quences juridiques. Concrètement, elle n'était pas en droit, en invoquant uniquement la réduction de la quote-part de la République italienne, de refuser une partie du renforcement du financement communautaire du programme Interreg II B dont il a été question au point 65 ci-dessus. Elle n'aurait pu refuser ce financement additionnel qu'en invoquant des arguments ayant trait aux caractéristiques ou à l'exécution de ce programme lui-même.

130. Nous sommes cependant d'avis que l'interprétation, selon laquelle l'article 12, paragraphe 4, ne s'applique pas aux interventions entreprises à l'initiative de la Commission, ne tient pas compte de l'économie et de la structure de l'article 12.

131. En effet, il convient de constater que par l'article 12, *paragraphe 1*, le Conseil fixe d'abord l'ensemble des ressources disponibles pour engagement des Fonds structurels et de l'instrument financier d'orientation de la pêche qui, exprimées en prix 1992, s'élèvent à 141 471 millions d'écus pour la période 1994-1999. Après quelques précisions dans les paragraphes 2 et 3 pour ce qui concerne l'objectif n° 1, le Conseil donne mandat à la Commission, par l'article 12, *paragraphe 4*, d'établir des répartitions indicatives «des crédits d'engagement des Fonds structurels». Ce n'est qu'ensuite, par l'article 12, *paragraphe 5*, que le Conseil décide de consacrer 1,9 % des crédits d'engagement des Fonds structurels aux initiatives communautaires.

132. Cette structure permet, selon nous, de déduire que l'obligation pour la Commission d'établir des répartitions indicatives couvre l'ensemble des crédits d'engagement des Fonds structurels, et pas seulement les crédits d'engagement affectés aux interventions structurelles principales. En effet, il nous paraît que, s'il est fait référence dans l'article 12, paragraphe 4, aux «crédits d'engagement des Fonds structurels», il s'agit, dans la structure et la logique de l'article, des crédits d'engagement tels que fixés par le Conseil au paragraphe 1 de ce même article et couvrant donc toutes les formes d'intervention. La répartition de ces crédits en interventions structurelles principales, d'une part, et initiatives communautaires, d'autre part, n'intervenant que dans le paragraphe suivant, elle n'affecte, selon nous, pas le contenu de la notion de «crédits d'engagement des Fonds structurels» au paragraphe 4.

133. En outre, on peut déduire de l'article 12, paragraphe 4, que le Conseil est d'avis que l'établissement de répartitions indicatives par la Commission constitue un instrument de travail utile dans la gestion des Fonds. Or, il n'est pas certain que cet instrument soit utile seulement pour les interventions structurelles principales et non pas pour les initiatives communautaires.

134. Dès lors, en l'absence d'une indication claire dans le texte du règlement n° 2052/88, selon laquelle l'obligation d'établir des répartitions indicatives ne couvre pas les initiatives communautaires, et en tenant compte de la structure de

l'article 12 dudit règlement, nous sommes d'avis que l'article 12, paragraphe 4, du règlement n° 2052/88 constitue une base juridique suffisante pour l'établissement par la Commission de répartitions communautaires pour les initiatives communautaires.

135. La décision attaquée ne manque donc, selon nous, pas de base juridique.

136. Ensuite, il convient d'examiner encore si, comme le gouvernement italien le soutient, la Commission a violé l'article 12, paragraphe 4, en modifiant les répartitions indicatives sans avoir suivi la procédure prévue par l'article 25 du règlement n° 4253/88.

137. À cet égard, il suffit de constater qu'il résulte du libellé de cette disposition que celle-ci s'applique en cas d'adaptation des modalités d'un concours déjà octroyé et pas en cas de modification des répartitions indicatives.

138. Il résulte donc de tout ce qui précède que le troisième moyen est, selon nous, non fondé.

D — Sur le quatrième moyen, pris d'une violation de l'article 4 du règlement n° 2052/88 et du principe de la confiance légitime

139. Le gouvernement italien estime que la Commission a également violé l'article 4 du règlement n° 2052/88, qui énonce le principe de partenariat pour ce qui concerne «la préparation, le financement, ainsi que [...] l'appréciation *ex ante*, le suivi et l'évaluation *ex post* des actions». Selon lui, la Commission aurait dû impliquer les États membres de façon plus importante dans le processus de décision, voire demander leur consentement sur les nouvelles répartitions indicatives.

140. Or, il convient de constater que ce même article 4 prévoit également que «le partenariat sera mené en plein respect des compétences institutionnelles, juridiques et financières respectives de chacun des partenaires». L'article 12, paragraphe 4, du règlement n° 2052/88 donnant à la Commission compétence pour établir les répartitions indicatives, celle-ci n'a, selon nous, pas violé le principe de partenariat en ayant adopté la décision attaquée sans le consentement du gouvernement italien.

141. De même, contrairement à ce que le gouvernement italien prétend, la Commission n'a, selon nous, pas violé le principe de partenariat en n'ayant pas suivi la procédure prévue à l'article 25 du règlement n° 4253/88. En effet, comme nous l'avons déjà constaté ci-dessus, il résulte du libellé de cette disposition que celui-ci s'applique

en cas d'adaptation des modalités d'un concours déjà octroyé et pas en cas de modification des répartitions indicatives.

142. Par ailleurs, comme la Commission l'explique, elle a impliqué les États membres de façon importante dans la préparation de la décision attaquée, notamment en soumettant le projet de celle-ci pour avis au comité de gestion.

143. Il résulte de tout ce qui précède que l'on ne saurait conclure, selon nous, que la Commission aurait violé le principe de partenariat.

144. Dans le cadre du même moyen, le gouvernement italien invoque également une violation du principe de protection de la confiance légitime.

145. Or, comme la Commission, nous sommes d'avis que l'article 12, paragraphe 4, du règlement n° 2052/88 ne permet pas de conclure que, une fois établies, les répartitions indicatives seraient gelées pour toujours et que, malgré un changement dans la situation qui rendrait une adaptation des répartitions appropriée ou nécessaire, aucune modification ne pourrait plus y être apportée.

146. Non seulement une telle interprétation ne ressort pas de la disposition précitée, mais elle nous paraît également contraire au principe de la bonne gestion financière.

147. En effet, la Commission nous explique que les nouvelles répartitions indicatives n'ont pas seulement été établies en vue de dégager un montant de 100 millions d'écus pour le programme Peace, mais que celles-ci font également suite à une demande de la commission budgétaire du Parlement européen à la Commission d'évaluer l'état de la mise en œuvre des initiatives communautaires par État membre ainsi que d'éventuelles possibilités de réaffectation susceptibles de garantir un meilleur taux de dépense du montant inscrit au budget pour ces initiatives.

148. Selon la Commission, «cette évaluation gagnait en importance avec le rapprochement de la fin de la période de programmation. En effet, toutes les actions pour lesquelles l'engagement au niveau national n'aurait pas été contracté avant le 31 décembre 1999 ne seraient plus subventionnables et les fonds afférents, après avoir réintégré le budget général des Communautés, seraient perdus pour les politiques structurelles».

149. Or, il résulte de ces explications qu'une interprétation selon laquelle les répartitions indicatives initialement adoptées seraient définitives, comme nous le

propose le gouvernement italien, ne serait guère compatible avec les exigences d'une bonne gestion financière. Cette interprétation, qui ne trouve pas de base dans l'article 12, paragraphe 4, ne saurait donc être accueillie.

150. Dès lors, puisqu'une adaptation des répartitions indicatives n'est pas à exclure, un État membre ne saurait prétendre que les répartitions indicatives initialement adoptées auraient créé une confiance légitime dans son chef.

151. En outre, la Commission soumet des documents prouvant que, durant la préparation des répartitions initiales au cours de la réunion du comité de gestion des 25 et 26 mai 1994, de même que dans la lettre par laquelle ces répartitions ont été communiquées aux États membres, elle s'est expressément réservé le droit d'ajuster les allocations financières ultérieurement.

152. Dans ces conditions, on ne saurait conclure, selon nous, que les répartitions initiales auraient créé une confiance légitime dans le chef du gouvernement italien.

153. Nous sommes donc d'avis que le quatrième moyen n'est pas fondé.

E — Sur le cinquième moyen, pris d'une violation de l'article 2 du traité CE (devenu, après modification, article 2 CE) et du principe de non-discrimination

154. Selon le gouvernement italien, la Commission «n'a pas ressenti le devoir, que lui imposait l'article 2 du traité, d'avancer une proposition pour mettre en œuvre [l'orientation politique, commune à tous les États membres, visant à manifester de façon tangible leur solidarité avec le processus de paix en cours en Irlande du Nord], en appelant toute l'Union à contribuer concrètement et proportionnellement aux ressources nécessaires pour atteindre cet objectif. La Commission a au contraire choisi une solution qui, inspirée de critères tout à fait étrangers, a violé les principes de cohésion sociale et de solidarité entre les États membres. En outre, la solution choisie avec la décision attaquée viole aussi le principe de non-discrimination, étant donné que la réduction de la dotation déjà attribuée à l'Italie est supérieure à celle de tous les autres États membres».

155. Le gouvernement italien estime donc que la réduction des répartitions indicatives a affecté la République italienne de façon disproportionnée, ce qui constituerait une violation de l'article 2 du traité ainsi que du principe d'égalité de traitement.

156. Pour ce qui concerne l'article 2 du traité, la Commission soutient que la décision attaquée n'est pas entachée d'une violation de cette disposition, celle-ci

n'étant pas formulée de manière à générer des obligations et des droits spécifiques pour les États membres et les différentes institutions. Dans le même sens, le gouvernement du Royaume-Uni estime que les «objectifs doivent être atteints par l'application de dispositions spécifiques du traité, par l'adoption de normes de droit dérivé et par la mise en œuvre de ces règles par les institutions communautaires et/ou les États membres. [...] En conséquence, l'appréciation de la légalité de la décision attaquée doit être faite en tenant compte des normes communautaires spécifiques sur lesquelles la décision est fondée, en ce compris les principes généraux de droit [communautaire]».

157. Il convient, selon nous, de se référer à l'arrêt de la Cour du 29 septembre 1987 [31] dans lequel il a été jugé que, «[e]n ce qui concerne [l'objectif énoncé à l'article 2 du traité et consistant dans] la promotion d'un relèvement accéléré du niveau de vie, il convient [...] de constater qu'il s'agit d'un objectif inspirateur de la création de la Communauté économique européenne qui, de par sa généralité et par son rattachement systématique à l'établissement du marché commun et au rapprochement progressif des politiques économiques, ne saurait avoir pour effet de créer des obligations juridiques à la charge des États membres ni des droits au profit de particuliers».

158. Par analogie, nous sommes d'avis que l'objectif du renforcement de la cohésion économique et sociale, tel que prévu à l'article 2, sous j), du traité [32], n'est pas assez précis pour que l'on puisse en déduire une obligation concrète à charge de la Commission telle qu'une méthode déterminée suivant laquelle la Commission aurait dû répartir entre les États membres la réduction des allocations indicatives au bénéfice du programme Peace. Cette disposition ne permet pas non plus de conclure que la Commission aurait dû avancer une proposition législative pour mettre en œuvre la solidarité avec le processus de paix en Irlande du Nord.

159. Il n'y a donc pas eu, selon nous, de violation de l'article 2 du traité.

160. Pour ce qui concerne le principe d'égalité de traitement, le gouvernement italien relève que, sur le total des réductions opérées, égal à 83,6 millions d'écus, la République italienne a subi une coupe de 44,7 millions d'écus alors qu'elle ne bénéficie que de 13 % environ du total des ressources.

161. Il estime que «la Commission aurait dû se consacrer à la recherche de fonds pour financer le programme 'Peace', évidemment avec la participation de tous les

31 — Arrêt Giménez Zaera (126/86, Rec. p. 3697, point 11).

32 — Le gouvernement italien se réfère aux objectifs de «cohésion économique et sociale et [de] solidarité entre les États membres». Or, ces objectifs figurent dans l'article 2 CE qui ne s'appliquaient pas encore à la date où la décision attaquée a été prise, le traité d'Amsterdam n'étant pas encore en vigueur à cette date.

États membres, de façon à trouver, selon les indications communes, les moyens nécessaires» et «qu'on aurait pu obtenir une réduction de manière différente, à savoir en utilisant proportionellement les ressources non programmées et l'indexation».

162. Dans sa réplique, le gouvernement italien critique le critère utilisé par la Commission dans le calcul des nouvelles répartitions, à savoir l'état de mise en œuvre des initiatives communautaires au 31 décembre 1997. Selon lui, «[c]e critère s'avère discriminatoire. Il avantage les États membres qui, par hasard, ont vu leurs programmes approuvés en temps opportun, mais désavantage ceux qui, comme l'Italie, ont subi de très importants retards dans l'approbation des programmes présentés».

163. La Commission répond que la méthode de calcul utilisée était conforme aux principes de bonne gestion financière visés à l'article 2 du règlement financier, du 21 décembre 1977, applicable au budget général des Communautés européennes [33], tel que modifié en dernier lieu, à la date de la décision attaquée, par le règlement (CE, CECA, Euratom) n° 2548/98 du Conseil, du 23 novembre 1998 [34].

164. Pour ce qui concerne l'argument du retard dans l'adoption des décisions d'octroi, la Commission estime qu'il s'agit d'un moyen nouveau et donc irrecevable. En tout cas, la Commision souligne que le retard était dû au fait que, pour la majeure partie des propositions reçues de la part des autorités italiennes, les conditions prévues à l'article 14, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 4253/88 et qui devaient être remplies pour que les propositions soient valables n'étaient pas respectées.

165. À cet égard, nous sommes, tout d'abord, d'avis que l'argument du retard dans l'adoption des décisions d'octroi ne constitue pas un moyen nouveau. Il résulte, en effet, de la formulation de cet argument que celui-ci s'inscrit dans le cadre du moyen pris d'une violation du principe d'égalité de traitement et qu'il en constitue un développement, d'ailleurs en réponse à des explications sur la méthode de calcul données par la Commission dans le mémoire en défense. Cet argument doit donc, selon nous, être examiné dans le cadre de la présente affaire.

166. Ensuite, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, le principe général d'égalité, qui est un des principes fondamentaux du droit communautaire, exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée [35].

167. La République italienne ayant subi une réduction plus importante que les

33 — JO L 356, p. 1.
34 — JO L 320, p. 1.

35 — Voir, notamment, arrêt du 12 juillet 2001, Jippes (C-189/01, Rec. p. I-5689, point 129).

autres États membres, il convient d'examiner si cette différence de traitement était objectivement justifiée.

168. La différence de traitement est le résultat de la méthode de calcul utilisée par la Commission. En se référant au document de travail qui avait été soumis au comité de gestion lors de sa réunion du 22 septembre 1998, la Commission explique qu'elle a pris la moyenne de deux valeurs. La première valeur était le résultat d'un calcul reflétant «la comparaison entre l'état de mise en œuvre réel des différents programmes et le taux de mise en œuvre *minimal*[36] pour leur viabilité: si, de 1994 à 1997, l'État membre concerné n'avait pas été en mesure d'engager plus de 25 % des crédits qui lui avaient été alloués, la probabilité que ces programmes se concluent de manière à pouvoir bénéficier d'une subvention (en prenant en considération les échéances d'engagement et de paiement) était particulièrement faible. Dans l'intérêt d'une gestion saine, il aurait été opportun de mettre un terme à ces programmes et de réexaminer leur financement».

169. La deuxième valeur était le résultat d'un calcul reflétant «la comparaison entre l'état de mise en œuvre réel des différents programmes et un état de mise en œuvre *souhaitable*[37]: à la fin de 1997, un taux d'engagement de 65 % pouvait être considéré comme le taux de pleine exécution correspondant à une programmation qui s'étendait de 1994 à 1999, suivant la répartition annuelle fixée par le Conseil européen d'Edimbourg et codifiée dans l'annexe II du règlement [n° 2052/88]. Le résultat de ce calcul indiquait la part, et donc la responsabilité spécifique, de chaque État membre dans l'absence de réalisation du taux souhaitable de 65 %».

170. Or, on ne saurait contester que la méthode de calcul utilisée par la Commission pour décider des nouvelles répartitions indicatives a un caractère objectif. Par ailleurs, il nous paraît qu'il s'agit également d'une méthode justifiée, plus particulièrement par rapport au principe de la bonne gestion financière, dont l'importance est confirmée non seulement par l'article 2 du règlement financier, mais également par l'article 205 du traité CE (devenu, après modification, article 274 CE). En effet, cette méthode de calcul, contrairement à la proposition du gouvernement italien d'utiliser proportionellement les ressources non programmées et l'indexation, tient compte des probabilités d'exécution correcte des différents programmes.

171. Le gouvernement italien soutient encore que le résultat de la méthode de calcul aurait été faussé au détriment de la République italienne par le retard au 31 décembre 1997 dans l'adoption des décisions d'octroi pour les projets italiens. Comme élément de preuve à l'appui de son argument, il se réfère au paragraphe 6.16 du rapport spécial n° 16/98 de la Cour des

36 — Souligné dans le texte original.

37 — Souligné dans le texte original.

comptes sur l'exécution des crédits des actions structurelles de la période de programmation 1994-1999, accompagné des réponses de la Commission [38].

172. L'importance des rapports de la Cour des comptes comme élément de preuve ayant été mise en lumière par la Cour [39], il convient d'examiner ce paragraphe attentivement. Il se lit ainsi:

«La faiblesse de certains programmes soumis à la Commission et les efforts de celle-ci pour améliorer leur qualité ont eu comme conséquence des retards dans leur adoption. Cependant, dans de nombreux cas, ces retards sont disproportionnés par rapport aux améliorations à apporter. Ils relèvent plutôt des difficultés de la Commission à gérer la multitude des formes d'intervention proposées, à coordonner ses services et à développer une culture de partenariat efficace avec les États membres. Pour certains cas les modalités de mise en œuvre d'actions individuelles n'ont été précisées qu'après plusieurs mois, voire plusieurs années, suite à des échanges de lettres et des discussions peu opérationnels. En ce qui concerne par exemple l'Italie, au 31 décembre 1994, des concours pour seulement 5 130,3 Mio ECU avaient été approuvés sur un total prévu de 14 860 Mio ECU, et des programmes présentés en 1994 n'ont été adoptés qu'en 1997.»

173. Ce paragraphe démontre effectivement que les retards n'étaient pas, contrairement à ce qu'affirme la Commission, seulement dus au fait que les demandes ne respectaient pas les conditions de l'article 14, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 4253/88. Cependant, on doit également en déduire que le problème des retards dus à la Commission était un problème général qui affectait entre autres mais pas seulement la République italienne. Cet État membre n'est, en effet, cité qu'à titre d'exemple dans le paragraphe précité. Par ailleurs, dans le cadre de cet exemple, la Cour des comptes se réfère au taux d'approbation des concours au 31 décembre 1994 en Italie, ce qui ne nous permet pas encore de conclure que le problème se posait de façon identique au 31 décembre 1997.

174. Il s'ensuit que, selon nous, le gouvernement italien n'a pas prouvé que la méthode de calcul et, plus particulièrement, le critère de l'état de mise en œuvre des initiatives communautaires au 31 décembre 1997 auraient été faussés, au détriment de la République italienne, par un comportement fautif de la Commission qui l'aurait affectée plus que les autres États membres.

175. Il résulte de tout ce qui précède que, selon nous, le moyen pris d'une violation

38 — JO C 347, p. 48.

39 — Arrêt du 12 mai 1998, Steff-Houlberg Export e.a. (C-366/95, Rec. p. I-2661, point 32).

du principe d'égalité de traitement n'est pas fondé et qu'il convient donc de rejeter le cinquième moyen.

F — Sur le sixième moyen, pris d'un excès de pouvoir

176. Dans le cadre de ce moyen, le gouvernement italien soutient que la Commission aurait fait preuve d'un comportement contradictoire. En effet, selon lui, «[d]ans sa lettre du 15 décembre 1997 [...], le commissaire Wulf-Mathies invitait les autorités italiennes, dans le cadre de l'examen de l'état d'avancement des initiatives communautaires, à 'faire vérifier et compléter, sur la base de la situation au 31 décembre 1997, les informations jointes relatives aux engagements et aux paiements actuellement comptabilisés par les autorités qui administrent chacun des programmes [...]'». Le gouvernement italien en déduit que le commissaire compétent faisait référence, aux fins de cet examen, à la notion d'engagements juridiquements contraignants, «telle qu'elle résulte de la décision de la Commission n° C(97)1035/6 [40] [...], en particulier dans la fiche 3 [...]».

177. Or, selon le gouvernement italien, cette notion n'aurait pas été utilisée comme critère lors de l'adoption de la décision attaquée. Il se réfère, à cet égard, à l'avis du comité de gestion du 22 septembre 1998, qui ferait référence à la notion d'«engagements sur le terrain», c'est-à-dire, selon le gouvernement italien, «une notion de fait, non juridique, qui ne correspond pas aux critères énoncés par le commissaire compétent [...] ni au contenu de la décision de la Commission précitée [...]».

178. Le gouvernement italien en déduit que l'état d'avancement des initiatives a été vérifié sur la base de données non homogènes, en ce sens que la République italienne a présenté à la Commission l'état d'avancement des initiatives pour lesquelles des engagements juridiquement contraignants avaient déjà été pris alors que d'autres États membres ont pu avoir utilisé l'autre critère, qui serait beaucoup plus vague.

179. La Commission répond que la notion d'«engagement sur le terrain» constitue la notion habituellement utilisée pour se référer au concept unique utilisé dans la pratique de la gestion des Fonds structurels et qui est celui d'«engagement au niveau de l'État membre», défini par la fiche d'éligibilité n° 3, annexée à la décision 97/322, comme l'engagement juridiquement contraignant qui est contracté par le bénéficiaire final et qui doit être accompagné de l'engagement des moyens financiers publics nécessaires.

40 — Il s'agit de la décision 97/322/CE de la Commission, du 23 avril 1997, modifiant les décisions portant approbation des cadres communautaires d'appui, des documents uniques de programmation et des programmes d'initiative communautaire, adoptées à l'égard de l'Italie (JO L 146, p. 11).

180. La Commission ajoute que le gouvernement italien ne démontre en tout état de cause pas comment la lettre du commissaire compétent du 15 décembre 1997, qui se référait clairement au concept d'engagements au niveau des bénéficiaires finals, aurait pu induire les États membres en erreur.

181. À cet égard, il convient de relever, tout d'abord, que le gouvernement italien ne donne pas de précision sur la question de savoir comment il faudrait interpréter la notion d'«engagement sur le terrain» si celle-ci n'était pas identique à celle d'«engagement juridiquement contraignant». Force est de constater ensuite que, comme on peut le déduire des informations reçues par la Commission, les États membres ont tous été invités fin 1997 à fournir des informations sur l'état d'exécution des programmes sur la base de la même lettre du commissaire compétent et donc sur la base du même concept d'«engagement juridiquement contraignant». Le gouvernement italien n'établit pas comment un concept figurant dans un document de septembre 1998, à supposer qu'il soit différent de l'autre, ait pu influencer les États membres quand ceux-ci ont, plusieurs mois auparavant, communiqué des informations à la Commission.

182. Nous sommes donc d'avis que le sixième moyen est non fondé.

G — Sur le septième moyen, pris d'une violation de l'article 2 du règlement (CEE) n° 1866/90 [41]

183. Selon le gouvernement italien, la Commission a violé l'article 2 du règlement n° 1866/90. Celui-ci prévoit, en son second alinéa, que «[d]ans les décisions de la Commission [...] proposant aux États membres des initiatives communautaires, les montants des concours communautaires décidés pour l'ensemble de la période et leur répartition annuelle sont définis en écus, aux prix de l'année de chacune de ces décisions, et donnent lieu à indexation». En effet, selon lui, «toute intervention sur [l'indexation], comme sur la dotation pour les programmes, ne peut être effectuée que dans le respect du principe du partenariat et des règles qui régissent la réduction des ressources».

184. La Commission répond que l'indexation fait partie intégrante des répartitions indicatives, ce qui signifie que les règles générales applicables aux répartitions indicatives sont également d'application à la partie de ces répartitions qui découle de l'indexation.

41 — Règlement de la Commission, du 2 juillet 1990, portant modalités relatives à l'utilisation de l'écu dans l'exécution budgétaire des Fonds structurels (JO L 170, p. 36), tel que modifié par l'article 1er du règlement (CE) n° 2745/94 de la Commission, du 10 novembre 1994 (JO L 290, p. 4).

185. Nous sommes d'avis que le règlement n° 1866/90, qui est un règlement adopté par la Commission en application de l'article 22 du règlement n° 4253/88, ne saurait affecter les conditions dans lesquelles la Commission établit, sur la base de l'article 12, paragraphe 4, du règlement n° 2052/88, les répartitions indicatives. Il s'ensuit que, à lui seul, le règlement n° 1866/90 ne saurait modifier la conclusion à laquelle nous sommes parvenu ci-dessus et selon laquelle la Commission n'a violé ni le principe de partenariat ni les règles qui régissent la réduction des ressources, c'est-à-dire les articles 24 et 25 du règlement n° 4253/88.

186. Nous sommes donc d'avis que le septième moyen est non fondé.

V — Conclusions

187. Nous proposons:

— d'annuler la décision de la Commission du 16 décembre 1998 approuvant la modification des répartitions indicatives pour les initiatives communautaires et figurant au point 8 du procès-verbal de la réunion de la Commission de ce même jour;

— et de condamner la Commission aux dépens.