

# Affaire T-308/05

## République italienne contre Commission des Communautés européennes

« Fonds structurels — Cofinancement — Règlements (CE) n<sup>os</sup> 1260/1999 et 448/2004 — Conditions d'éligibilité des acomptes versés par des organismes nationaux dans le cadre de régimes d'aides d'État ou en relation avec l'octroi d'aides — Preuve de l'utilisation des fonds par les destinataires ultimes — Recours en annulation — Acte attaqué »

Arrêt du Tribunal (deuxième chambre) du 12 décembre 2007 . . . . . II - 5096

### Sommaire de l'arrêt

1. *Recours en annulation — Actes susceptibles de recours*  
(Art. 230 CE et 233 CE; règlement du Conseil n° 1260/1999, art. 32, § 1, al. 4, et 3)
2. *Procédure — Requête introductive d'instance — Exigences de forme*  
(Règlement de procédure du Tribunal, art. 44, § 1)

3. *Recours en annulation — Actes susceptibles de recours*  
(Art. 230 CE; règlement du Conseil n° 1260/1999)
4. *Cohésion économique et sociale — Interventions structurelles — Financement communautaire — Éligibilité des dépenses effectuées par les organismes nationaux*  
(Règlement du Conseil n° 1260/1999, art. 32; règlement de la Commission n° 448/2004, annexe, règle n° 1, points 1 et 2)
5. *Budget des Communautés européennes — Concours financier communautaire — Contrôle financier des interventions*  
[Art. 10 CE et 274 CE; règlement du Conseil n° 1260/1999, art. 32, § 1, al. 3, et 38, § 1, g); règlement de la Commission n° 438/2001, art. 2, § 1, et 7, § 2]
6. *Actes des institutions — Choix de la base juridique — Réglementation communautaire — Exigence de clarté et de prévisibilité*
7. *Cohésion économique et sociale — Interventions structurelles — Financement communautaire — Éligibilité des dépenses effectuées par les organismes nationaux*  
(Règlement du Conseil n° 1260/1999, art. 32, § 1, al. 3)
8. *Cohésion économique et sociale — Interventions structurelles — Financement communautaire — Éligibilité des dépenses effectuées par les organismes nationaux*  
(Règlement du Conseil n° 1260/1999, art. 32, § 1, al. 3; règlement de la Commission n° 448/2004, annexe, règle n° 1, point 1.3)

1. 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.

À cet égard, lorsqu'elle est saisie d'une demande de paiement de la participation des fonds structurels dans le cadre d'un régime d'aides qui est recevable au sens de l'article 32, paragraphe 3, du règle-

ment n° 1260/1999, portant dispositions générales sur les fonds structurels, 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, dudit règlement. Dès lors, si la Commission avait en l'espèce méconnu cette obligation d'agir, l'État membre concerné aurait dû, pour le contester, introduire un recours en carence. 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. En conséquence, une lettre de la Commission, en ce qu'elle révèle à un État membre son refus d'agir concernant les demandes de paiement jusqu'à la réception d'informations relatives aux acomptes, ne 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.

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.

(cf. points 71, 72)

(cf. points 56, 59, 62)

2. L'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure du Tribunal prévoit que la requête introductive d'instance doit contenir un exposé sommaire des moyens invoqués. Elle doit de ce fait expliciter en quoi consistent les moyens sur lesquels le recours est fondé, de sorte qu'elle ne peut se limiter à la seule énonciation abstraite de ceux-ci.

3. Une lettre de la Commission adressée à un État membre demandant à ce dernier de compléter les déclarations de dépenses accompagnant les demandes de paiement de la participation des fonds structurels qu'il lui avait adressées, en ce qu'elle renvoie à une note interprétative relative à l'article 32, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement n° 1260/1999, portant dispositions générales sur les fonds structurels, selon laquelle, dans le cadre des régimes d'aides d'État au sens de l'article 87 CE ou en relation avec l'octroi d'aides, les acomptes versés par les organismes nationaux non accompagnés des justificatifs de leur utilisation par les destinataires ultimes n'étaient pas éligibles à la participation des fonds, n'a pas modifié le champ d'application de la réglementation communautaire et ne saurait, dans cette mesure, constituer un acte qui serait attaquant au sens de l'article 230 CE.

De plus, cet exposé, 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

(cf. points 102, 114)

4. En ce qu'une lettre de la Commission adressée à un État membre se fonde sur une note interprétative relative à l'article 32, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement n° 1260/1999, portant dispositions générales sur les fonds structurels, selon laquelle, dans le cadre des régimes d'aides d'État au sens de l'article 87 CE ou en relation avec l'octroi d'aides, les acomptes versés par les organismes nationaux non accompagnés des justificatifs de leur utilisation par les destinataires ultimes n'étaient pas éligibles à la participation des fonds, pour refuser de mettre à la charge des fonds les montants correspondant à des acomptes non justifiés par des preuves documentées de leur utilisation par les destinataires ultimes, ladite lettre est conforme à l'article 32 dudit règlement n° 1260/1999 et à la règle n° 1, points 1 et 2, de l'annexe du règlement n° 448/2004, modifiant le règlement n° 1685/2000 portant modalités d'exécution du règlement n° 1260/1999 en ce qui concerne l'éligibilité des dépenses dans le cadre des opérations cofinancées par les Fonds structurels.

(cf. points 103, 148)

5. 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 géné-

rale 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 n° 1260/1999, portant dispositions générales sur les fonds structurels, qui concerne le contrôle financier des interventions.

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, fixant les modalités d'application dudit règlement n° 1260/1999 en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle du concours octroyé au titre des fonds structurels, la certification, par l'État membre concerné, 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, dudit règlement n° 438/2001.

Cependant, dans un cas où 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, dudit règlement n° 1260/1999. Toute autre solution porterait atteinte à l'effet utile de l'article 38, paragraphe 1, de ce dernier règlement et, plus largement, des articles 10 CE et 274 CE.

expressément indiquée comme base légale de l'acte, et prescrit la forme juridique que celui-ci doit revêtir. Toutefois, 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.

(cf. points 123, 124)

(cf. points 109, 111, 112)

6. La législation communautaire doit être claire et son application prévisible pour tous ceux qui sont concernés. Le principe de sécurité juridique, qui fait partie des principes généraux du droit communautaire, requiert que tout acte qui vise à créer des effets juridiques emprunte sa force obligatoire à une disposition du droit communautaire, qui doit être
7. L'article 32, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement n° 1260/1999, portant dispositions générales sur les fonds structurels, 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 une lettre adressée à un État membre, que les acomptes versés par les organismes nationaux non accompagnés des justificatifs de leur utilisation par les destinataires ultimes et déclarés, au titre de paiements intermédiaires, par cet État n'étaient pas éligibles à la participation des fonds, la Commission n'a pas pu agir en violation des principes de propor-

tionnalité, d'égalité de traitement ou de sécurité juridique.

(cf. point 150)

8. Ni le principe de remboursement des frais, au titre des paiements intermédiaires et de solde, sur lequel sont fondés l'article 32 du règlement n° 1260/1999, portant dispositions générales sur les fonds structurels, et ses modalités d'application, ni une note interprétative de la Commission relative à l'article 32, paragraphe 1, troisième alinéa, dudit règlement, selon laquelle, dans le cadre des régimes d'aides d'État au sens de l'article 87 CE ou en relation avec l'octroi d'aides, les acomptes versés par les organismes nationaux non accompagnés des justificatifs de leur utilisation par les destinataires ultimes n'étaient pas éligibles à la participation des fonds, ne violent les principes de proportionnalité, d'égalité de traitement ou de sécurité juridique.

En effet, en ce qui concerne le principe de proportionnalité, dans le système institué par l'article 32 dudit règlement n° 1260/1999, 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. Le principe du remboursement des frais, au titre des paiements intermédiaires et de solde, ainsi que ladite note interprétative, qui met en œuvre ce principe, ne sauraient dès lors être considérés comme des mesures manifestement inappropriées.

S'agissant du principe d'égalité de traitement, la règle n° 1, point 1.3, de l'annexe du règlement n° 448/2004, modifiant le règlement n° 1685/2000 portant modalités d'exécution du règlement n° 1260/1999 en ce qui concerne l'éligibilité des dépenses dans le cadre des opérations cofinancées par les fonds structurels, qui 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, précité, sous réserve que les fonds concernés remplissent les conditions fixées par les règles n<sup>os</sup> 8 et 9 de ladite annexe, fait une application particulière du principe de 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 petites et moyennes entreprises par des entités juridiques indépendantes, qui agissent en tant qu'intermédiaires. À l'inverse des acomptes, 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 ce même article 32, paragraphe 1, troisième alinéa.

Enfin, 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 ladite note interprétative constituent une application conforme de la réglementation applicable.

(cf. points 155-157, 159-162)