ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

6 avril 2000 *

Dans l'affaire C-443/97,

Royaume d'Espagne, représenté par M^me^ R. Silva de Lapuerta, abogado del Estado, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Espagne, 4-6, boulevard E. Servais,

partie requérante,

soutenu par

République italienne, représentée par M. le professeur U. Leanza, chef du service du contentieux diplomatique du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, assisté de M. G. De Bellis, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Italie, 5, rue Marie-Adélaïde,

et

République portugaise, représentée par MM. L. Fernandes, directeur du service juridique de la direction générale des Communautés européennes du ministère des

* Langue de procédure: l'espagnol.

Affaires étrangères, P. Borges, juriste au même service, et J. Viegas Ribeiro, inspecteur-directeur de la direction générale des finances, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade du Portugal, 33, allée Scheffer,

parties intervenantes,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. M. Díaz-Llanos, P. Oliver, conseillers juridiques, et C. Gómez de la Cruz, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de ce dernier, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet un recours tendant à l'annulation des orientations internes de la Commission, du 15 octobre 1997, relatives aux corrections financières nettes dans le cadre de l'application de l'article 24 du règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil, du 19 décembre 1988, portant dispositions d'application du règlement (CEE) 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 (JO L 374, p. 1), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 2082/93 du Conseil, du 20 juillet 1993 (JO L 193, p. 20),

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. P. J. G. Kapteyn (rapporteur), faisant fonction de président de la sixième chambre, G. Hirsch et H. Ragnemalm, juges,

avocat général: M. A. La Pergola,

greffier: M[me] D. Louterman-Hubeau, administrateur principal,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 1[er] juillet 1999,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 28 octobre 1999,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 23 décembre 1997, le royaume d'Espagne a, en vertu de l'article 173 du traité CE (devenu, après modification, article 230 CE), demandé l'annulation des orientations internes de la Commission, du 15 octobre 1997, relatives aux corrections financières nettes dans le

cadre de l'application de l'article 24 du règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil, du 19 décembre 1988, portant dispositions d'application du règlement (CEE) 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 (JO L 374, p. 1), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 2082/93 du Conseil, du 20 juillet 1993 (JO L 193, p. 20, ci-après le «règlement de coordination»).

2 Par ordonnance du président de la Cour du 25 juin 1998, la République italienne et la République portugaise ont été autorisées à intervenir à l'appui des conclusions du royaume d'Espagne.

Les dispositions communautaires

3 L'article 205 du traité CE (devenu, après modification, article 274 CE) prévoit que «La Commission exécute le budget, conformément aux dispositions du règlement pris en exécution de l'article 209, sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués, conformément au principe de bonne gestion financière».

4 L'article 209 A, premier alinéa, du traité CE (devenu, après modification, article 280, paragraphe 2, CE) dispose que les États membres prennent les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers. Le second alinéa de cette disposition (devenu, après modification, article 280, paragraphe 3, CE) prévoit que, sans préjudice d'autres dispositions du traité, les États membres coordonnent leur action visant à

protéger les intérêts financiers de la Communauté contre la fraude. À cette fin, ils organisent, avec l'aide de la Commission, une collaboration étroite et régulière entre les services compétents de leurs administrations.

5 Le règlement (CEE) n° 2052/88 du Conseil, 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 (JO L 185, p. 9), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 2081/93 du Conseil, du 20 juillet 1993 (JO L 193, p. 5), prévoit, en son article 3, paragraphe 5, premier alinéa:

«Le Conseil, statuant sur la base de l'article 130 E du traité, arrête les dispositions nécessaires pour assurer la coordination entre les interventions des différents Fonds structurels, d'une part, et entre celles-ci et celles de la BEI et des autres instruments financiers existants, d'autre part. La Commission et la BEI établissent d'un commun accord les modalités pratiques de la coordination de leurs interventions.»

6 Les dispositions nécessaires ont été arrêtées par le règlement de coordination. L'article 21, paragraphe 1, de ce dernier règlement, qui régit les modalités de paiement, dispose:

«Le paiement du concours financier est effectué conformément aux engagements budgétaires et est adressé à l'autorité ou l'organisme national, régional ou local désigné à cet effet dans la demande soumise par l'État membre concerné, dans un délai ne dépassant pas, en règle générale, deux mois à compter de la réception d'une demande recevable. Il peut revêtir soit la forme d'avances, soit la forme de paiements définitifs se référant aux dépenses effectives encourues. Pour les actions

d'une durée égale ou supérieure à deux ans, les paiements se rapportent aux tranches annuelles des engagements visés à l'article 20 paragraphe 2.»

7 Aux termes de l'article 23, paragraphe 1, du règlement de coordination, qui instaure un régime de contrôle financier:

«Afin de garantir le succès des actions menées par des promoteurs publics ou privés, les États membres prennent, lors de la mise en œuvre des actions, les mesures nécessaires pour:

— vérifier régulièrement que les actions financées par la Communauté ont été menées correctement,

— prévenir et poursuivre les irrégularités,

— récupérer les fonds perdus à la suite d'un abus ou d'une négligence. Sauf si l'État membre et/ou l'intermédiaire et/ou le promoteur apportent la preuve que l'abus ou la négligence ne leur est pas imputable, l'État membre est subsidiairement responsable du remboursement des sommes indûment versées. Pour les subventions globales, l'intermédiaire peut, avec l'accord de l'État membre et de la Commission, recourir à une garantie bancaire ou toute autre assurance couvrant ce risque.

Les États membres informent la Commission des mesures prises à cet effet et, en particulier, ils communiquent à la Commission la description des systèmes de

contrôle et de gestion établis pour assurer la mise en œuvre efficace des actions. Ils informent la Commission régulièrement de l'évolution des poursuites administratives et judiciaires.

Les États membres tiennent à la disposition de la Commission tous les rapports nationaux appropriés concernant le contrôle des mesures prévues dans les programmes ou actions concernés.

Dès l'entrée en vigueur du présent règlement, la Commission arrête les modalités détaillées de mise en œuvre du présent paragraphe suivant les procédures visées au titre VIII et les communique pour information au Parlement européen. »

8 L'article 24 du règlement de coordination, relatif à la réduction, à la suspension et à la suppression du concours financier, dispose:

« 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'Etat 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.

3. Toute somme donnant lieu à répétition de l'indu doit être reversée à la Commission. Les sommes non reversées sont majorées d'intérêts de retard en conformité avec les dispositions du règlement financier et selon les modalités à arrêter par la Commission, suivant les procédures visées au titre VIII. »

9 Le titre VIII du règlement de coordination prévoit la création de différents comités consultatifs, lesquels doivent être saisis par la Commission dans les cas énumérés à l'article 30 de ce même règlement.

10 Après avoir consulté le comité consultatif pour le développement et la conversion des régions et le comité prévu à l'article 124 du traité CE (devenu article 147 CE) et en renvoyant à l'article 23 du règlement de coordination, la Commission a adopté plusieurs règlements d'application, dont le règlement (CE) n° 1681/94, du 11 juillet 1994, concernant les irrégularités et le recouvrement des sommes indûment versées dans le cadre du financement des politiques structurelles ainsi que l'organisation d'un système d'information dans ce domaine (JO L 178, p. 43), et le règlement (CE) n° 2064/97, du 15 octobre 1997, arrêtant les modalités détaillées d'application du règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil en ce qui concerne le contrôle financier effectué par les États membres sur les opérations cofinancées par les Fonds structurels (JO L 290, p. 1).

11 Le premier projet des orientations internes approuvé par la Commission a été discuté d'abord au sein du groupe des représentants personnels des ministres des Finances des États membres sur la bonne gestion financière puis des différents comités prévus au titre VIII du règlement de coordination.

12 Par la suite, ces orientations ont de nouveau été soumises au collège des commissaires sous le couvert d'une communication à la Commission par les six commissaires concernés, en accord avec le président, qui invitait la Commission à « prendre note » de ces « orientations internes sur les corrections financières nettes dans le cadre de l'application de l'article 24 du règlement... et à charger les services concernés d'appliquer ces orientations ».

13 Cette communication contenait une description succincte de ces orientations et soulignait, en outre, que le projet avait été « quelque peu adapté pour répondre aux préoccupations exprimées par les États membres », mais que « plusieurs États membres maintiennent des réserves ».

14 Le 15 octobre 1997, la Commission a adopté les orientations internes relatives aux corrections financières nettes dans le cadre de l'application de l'article 24 du règlement de coordination (ci-après les « orientations internes »). Après avoir été communiquées, le 23 octobre 1997, aux États membres, ces orientations internes ont été examinées lors du Conseil Ecofin du 17 novembre 1997.

15 Lors des discussions sur le projet relatif aux orientations internes, certaines délégations ont indiqué qu'il était nécessaire de poursuivre les consultations entre les États membres et la Commission avant d'arrêter les lignes directrices, afin de réexaminer leurs fondements juridiques. De même, la délégation espagnole a fait une déclaration, jointe au procès-verbal du Conseil Ecofin du 17 novembre 1997, dans laquelle elle s'est opposée au projet au motif que son adoption était dépourvue de base juridique. La République hellénique et la République portugaise ont fait des déclarations similaires, tandis que la République italienne a appuyé formellement la déclaration espagnole.

16 Selon la Commission, les orientations internes visent à préciser les circonstances dans lesquelles la Commission envisage d'effectuer des corrections financières nettes au titre de l'article 24 du règlement de coordination afin que les divers services concernés de la Commission aient une approche cohérente, ce qui serait nécessaire dès lors que ces services relèvent de commissaires différents. En outre, selon l'article 205 du traité, la Commission doit exécuter le budget conformément au principe de bonne gestion financière et, en vertu de l'article 209 A, les États membres doivent combattre la fraude qui porte atteinte aux intérêts financiers de la Communauté.

17 En adoptant les orientations internes, la Commission aurait, en particulier, tenu compte du fait que le Parlement européen et la Cour des comptes l'ont, dès 1995, incitée à être plus vigilante en ce qui concerne les corrections financières effectuées dans les Fonds structurels.

18 Les orientations internes prévoient quatre types de correction: une correction nette, une correction financière plus importante que celle directement liée à l'irrégularité ou aux irrégularités spécifiques constatées, une correction forfaitaire et, enfin, une correction nette provisoire.

19 Il ressort du dossier que ces corrections devraient être appliquées au stade du paiement des montants dus par la Commission à l'État membre au titre de l'article 21 du règlement de coordination, pour le type d'intervention concernée.

20 Il ressort également du dossier que la Commission, avant de pouvoir réduire ou suspendre le concours au titre de l'article 24, paragraphe 2, du règlement de coordination en appliquant une correction financière conformément aux orientations internes, doit arrêter une décision spécifique et motivée, après avoir procédé à une consultation entre les divers services concernés et avoir examiné le dossier, dans le cadre du système de partenariat.

21 Les différents cas de correction peuvent être décrits comme suit.

1. Correction nette (points 3 et 4 des orientations internes)

La possibilité pour la Commission d'opérer une correction nette consiste à ne pas procéder à la réaffectation financière des fonds, qui est d'usage normal, en cas de

non-respect significatif des obligations résultant de l'article 23, paragraphe 1, du règlement de coordination.

Pour vérifier s'il y a eu « non-respect significatif », la Commission examine si la ou les irrégularités paraissent devoir être attribuées à une lacune significative, imputable aux autorités publiques concernées de l'État membre à quelque niveau que ce soit, concernant

— l'instauration ou la mise en œuvre de procédures et systèmes prudents de gestion financière, de contrôle ou d'audit,

— l'application correcte des dispositions pertinentes, comprenant non seulement les règles financières applicables, mais également la législation concernant, par exemple, le respect des autres politiques communautaires et la notification des irrégularités au titre du règlement n° 1681/94. Les « autres politiques communautaires » en cause comprennent, par exemple, celles relatives à l'environnement ou aux marchés publics. Dans de tels cas, la Commission pourrait agir parallèlement en s'appuyant sur les dispositions du traité relatives aux infractions, mais ce genre d'action ne débouche pas, en soi, rapidement sur les corrections financières nécessaires,

— une coopération avec la Commission.

La Commission juge de la nécessité d'une correction nette en tenant compte non seulement de la nature de l'erreur ou de l'irrégularité, mais aussi des faiblesses des systèmes de gestion et de contrôle qui ont donné naissance à l'erreur ou à l'irrégularité.

2. Correction financière plus importante que celle directement liée à l'irrégularité ou aux irrégularités spécifiques constatées (points 5 et 6 des orientations internes)

Par dérogation à la règle selon laquelle toute correction financière nette porte uniquement sur la ou les irrégularités décelées, une correction financière plus importante est toutefois prévue au cas où la Commission a de bonnes raisons de penser que l'irrégularité était systémique, reflétant, par conséquent, une insuffisance systémique de gestion, de contrôle ou d'audit qui peut se retrouver dans toute une série de cas similaires.

Pour quantifier une correction financière plus importante, la Commission tient compte du niveau et de la spécificité de la structure administrative impliquée dans cette défaillance ainsi que de l'étendue probable de l'abus.

3. Correction forfaitaire (points 6 et 7 des orientations internes)

Une correction forfaitaire est prévue, d'une part, en l'absence d'informations utiles fournies par l'État membre concerné pour évaluer l'importance des abus commis et, d'autre part, lorsque les irrégularités n'ont pas de valeur financière spécifique.

Une telle correction est fondée sur une appréciation raisonnée de la probabilité et de l'importance des abus.

4. Correction nette provisoire (point 9 des orientations internes)

Enfin, les orientations internes prévoient la possibilité d'une correction nette provisoire lorsqu'un État membre manque à ses obligations de manière moins flagrante ou peut invoquer des circonstances atténuantes.

Sur la recevabilité du recours

22 La Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité par laquelle elle conteste que les orientations internes constituent un acte attaquable au sens de l'article 173 du traité.

23 Selon la Commission, les orientations internes sont destinées à un usage strictement interne de ses services et, en outre, ne modifient en rien la situation juridique préexistante, de sorte qu'elles ne produisent pas, par elles-mêmes, d'effets juridiques à l'égard des tiers. Elles se contenteraient d'indiquer la manière dont les services de la Commission doivent appliquer les corrections financières pour réduire ou suspendre les concours des Fonds structurels au titre de l'article 24, paragraphe 2, du règlement de coordination.

24 Le gouvernement espagnol fait valoir que, en dépit de leur dénomination, les orientations internes constituent un acte susceptible de recours au sens de l'article 173 du traité.

25 En effet, à partir de l'analyse du contenu des orientations internes, ce gouvernement en déduit que ces dernières produisent des effets juridiques

obligatoires et qu'elles affectent les intérêts des États membres en modifiant de façon caractérisée leur situation juridique, de sorte qu'elles peuvent être contestées dans le cadre d'un recours en annulation.

26 La République italienne et la République portugaise font valoir que les orientations internes constituent un acte susceptible d'être attaqué en vertu de l'article 173 du traité.

27 À titre liminaire, il convient de rappeler tout d'abord que, selon une jurisprudence constante, le recours en annulation est ouvert à l'égard de toutes dispositions prises par les institutions, quelles qu'en soient la nature ou la forme, qui visent à produire des effets de droit (voir arrêts du 31 mars 1971, Commission/Conseil, 22/70, Rec. p. 263, point 42, et du 9 octobre 1990, France/Commission, C-366/88, Rec. p. I-3571, point 8).

28 Ensuite, il y a lieu de relever que des orientations internes ne produisent des effets que dans la sphère interne de l'administration et ne créent aucun droit ou obligation dans le chef des tiers. De tels actes ne constituent donc pas des actes faisant grief, susceptibles, comme tels, de faire l'objet d'un recours en annulation au titre de l'article 173 du traité (voir arrêts du 25 février 1988, « Les Verts »/ Parlement, 190/84, Rec. p. 1017, point 8, et France/Commission, précité, point 9).

29 En l'occurrence, l'acte attaqué est intitulé « Orientations internes relatives aux corrections financières nettes dans le cadre de l'application de l'article 24 du règlement (CEE) n° 4253/88 ».

30 En vertu de l'article 24, paragraphe 2, du règlement de coordination, la Commission est habilitée à réduire ou à suspendre le concours pour l'action ou

la mesure concernée si l'examen visé au paragraphe 1 de cette disposition 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.

31 Or, rien ne s'oppose à ce que la Commission, afin d'assumer pleinement l'habilitation mentionnée au point précédent, adopte des orientations internes concernant les corrections financières dans le cadre de l'application de l'article 24 du règlement de coordination et donne mission aux services concernés de les appliquer.

32 Au contraire, ces orientations internes contribuent à assurer que, lorsque la Commission prend des décisions en application de cette disposition, les États membres ou les autorités désignées par eux bénéficient, dans des situations comparables, d'un traitement identique. Aussi, de telles orientations sont susceptibles de renforcer la transparence des décisions individuelles adressées aux États membres.

33 Les orientations internes indiquent ainsi les lignes générales sur le fondement desquelles la Commission envisage, en application de l'article 24 du règlement de coordination, d'adopter ultérieurement des décisions individuelles dont la légalité pourra être contestée par l'État membre concerné devant la Cour selon la procédure prévue à l'article 173 du traité.

34 Un tel acte de la Commission, qui ne traduit que l'intention de celle-ci de suivre une certaine ligne de conduite dans l'exercice de la compétence qui lui a été attribuée par l'article 24 du règlement de coordination, ne saurait donc être considéré comme visant à produire des effets de droit (arrêts du 27 septembre

1988, Royaume-Uni/Commission, 114/86, Rec. p. 5289, point 13, et du 5 mai 1998, Royaume-Uni/Commission, C-180/96, Rec. p. I-2265, point 28).

35 Cette conclusion n'est pas infirmée par les circonstances dans lesquelles les orientations internes ont été adoptées. En effet, ainsi que la Commission l'a relevé, les discussions préalables qui ont été menées au sein du groupe des représentants personnels des ministres des Finances des États membres et la consultation des comités prévus au titre VIII du règlement de coordination ont été entamées par elle dans le respect du principe de partenariat qui est à la base de la gestion financière des divers Fonds structurels. C'est dans cet esprit qu'elle a communiqué les orientations internes après leur adoption aux États membres, au Parlement et à la Cour des comptes.

36 Il s'ensuit que les orientations internes ne peuvent être considérées comme un acte destiné à produire des effets juridiques, en sorte que le recours doit être rejeté comme étant irrecevable.

Sur les dépens

37 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le royaume d'Espagne ayant succombé en ses moyens et la Commission ayant demandé sa condamnation, il y a lieu de le condamner aux dépens. Conformément à l'article 69, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement de procédure, la République italienne et la République portugaise supporteront leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre)

déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté comme irrecevable.**

2) **Le royaume d'Espagne est condamné aux dépens.**

3) **La République italienne et la République portugaise supporteront leurs propres dépens.**

Kapteyn Hirsch Ragnemalm

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 6 avril 2000.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

J. C. Moitinho de Almeida