ARRÊT DE LA COUR
13 novembre 1991 *

Dans l'affaire C-303/90,

République française, représentée par Mme Edwige Belliard, directeur adjoint à la direction des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères, et Mme Hélène Duchêne, secrétaire des affaires juridiques à ce même ministère, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade de France, 9, boulevard du Prince-Henri,

partie requérante,

soutenue par

Royaume de Belgique, représenté par M. Robert Hoebaer, directeur d'administration au ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade de Belgique, 4, rue des Girondins,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. David Gilmour, conseiller juridique, et par Mme Marie Wolfcarius, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Roberto Hayder, représentant du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation du document 90/C 200/03 intitulé « code de conduite sur les modalités d'application de l'article 23, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil concernant les irrégularités et l'organisation d'un système d'information sur les irrégularités »,

* Langue de procédure: le français.

LA COUR,

composée de MM. O. Due, président, F. A. Schockweiler, F. Grévisse, P. J. G. Kapteyn, présidents de chambre, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco et M. Zuleeg, juges,

avocat général: M. G. Tesauro
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 11 juillet 1991, au cours de laquelle la République française a été représentée par M. Philippe Pouzoulet, sous-directeur à la direction des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères et Mme Hélène Duchêne, et le royaume de Belgique par M. Jan Devadder, conseiller au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 19 septembre 1991,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 4 octobre 1990, la République française, a, en vertu de l'article 173, premier alinéa, du traité CEE, demandé l'annulation d'un acte adopté par la Commission et intitulé « code de conduite sur les modalités d'application de l'article 23, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil concernant les irrégularités et l'organisation d'un système d'information sur les irrégularités » (JO 1990, C 200, p. 3, ci-après « code »).

2 L'article 130 A du traité CEE prévoit que la Communauté développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale, et qu'elle vise en particulier à réduire l'écart entre ses diverses régions et le retard de celles qui sont les moins favorisées.

3 A cet effet ont été adoptés 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) et le règlement n° 4253/88 du Conseil, 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 (JO L 374, p. 1).

4 L'article 23 du règlement n° 4253/88, précité, intitulé « contrôle financier », dispose, en son paragraphe 1:

« 1. Afin de garantir le succès des actions menées par des promoteurs publics ou privés, les États membres prennent 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.

Les États membres informent la Commission des mesures prises à cet effet et, en particulier, de l'évolution des poursuites administratives et judiciaires. »

5 Par lettre du 30 juillet, la Commission a notifié le code aux États membres.

6 Pour un plus ample exposé des antécédents et des faits du litige, de la genèse du code, du déroulement de la procédure ainsi que des moyens et arguments des parties, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-après que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

Sur la recevabilité du recours

7 La Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité au motif que le code ne constitue pas un acte attaquable au titre de l'article 173, eu égard aux circonstances dans lesquelles il a été adopté et aux modalités de son élaboration.

8 Il convient de rappeler 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 (arrêt du 31 mars 1971, Commission/Conseil, 22/70, Rec. p. 263).

9 Dans le cas d'espèce, il s'agit d'un acte intitulé « modalités d'application », qui a été publié intégralement dans la série C du Journal officiel et qui, comme il ressort du dossier, a été notifié à chaque État membre par lettre du commissaire compétent. Dans cette lettre, il est précisé que le code entre en vigueur à partir de la date de la notification et que le respect de l'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 4253/88, exige le respect intégral des dispositions du code qui, toujours selon la Commission, constitue l'expression des obligations découlant de cette disposition.

10 Pour apprécier si l'acte attaqué vise à produire des effets juridiques nouveaux par rapport à ceux que comporte l'article 23 du règlement n° 4253/88, précité, il convient d'examiner son contenu.

11 Il s'ensuit que l'appréciation du bien-fondé de l'exception d'irrecevabilité dépend de celle qui doit être portée sur les griefs invoqués à l'encontre de l'acte litigieux et que celle-ci doit, dès lors, être examinée avec les questions de fond posées par le litige.

Sur le fond

12 A l'appui de son recours, la République française, soutenue par le royaume de Belgique, invoque des moyens tirés de l'incompétence de la Commission, de la violation par celle-ci du droit communautaire et du détournement de procédure.

13 En ce qui concerne l'incompétence de la Commission, la République française fait valoir que le code est, en substance, un règlement portant modalités d'application de l'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 4253/88. Or, selon la requérante, d'une part, cet article ne confère à la Commission aucune compétence à cet égard et, d'autre part, l'article 3, paragraphe 4, du règlement n° 2052/88, précité, précise que les dispositions spécifiques concernant l'action de chaque fonds structurel sont définies par les décisions d'application arrêtées en vertu de l'article 130 E du traité, lequel prévoit uniquement la compétence du Conseil.

14 La Commission soutient, en revanche, que l'analyse du contenu du code démontre que ce dernier se borne à détailler les informations que les États membres sont tenus de communiquer à la Commission en vertu de l'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 4253/88, précité, et que les expressions « mode d'emploi », « consensus négocié » et « gentlemen's agreement », qui ont été utilisées pour qualifier le code confirment que celui-ci n'est pas destiné à produire de nouveaux effets juridiques contraignants.

15 Il convient donc d'examiner d'abord si le code se borne à expliciter l'obligation d'informer la Commission qui découle, pour les États membres, de l'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 4253/88, précité, ou s'il établit des modalités d'application impliquant des obligations spécifiques.

16 A cet égard, il y a lieu de constater que l'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 4253/88, précité, ne prévoit l'obligation pour les États membres d'informer la Commission qu'en ce qui concerne les mesures prises pour prévenir et poursuivre les irrégularités, ainsi que l'évolution des poursuites administratives et judiciaires.

17 En renvoyant pour une analyse plus détaillée des principales dispositions pertinentes de l'acte litigieux au point 13 des conclusions de l'avocat général, il suffit de relever que le code règle en détail cette obligation d'information en déterminant, en particulier, les informations qui doivent être communiquées ainsi que la fréquence et les modalités de cette communication.

18 Ainsi, le code prévoit au point 3 que les États membres communiquent, dans un délai de trois mois après sa notification, non seulement les dispositions prises en application de l'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 4253/88, précité, mais également l'identité des services responsables de la prévention et de la poursuite des irrégularités, ainsi que les dispositions procédurales de leurs administrations.

19 A cet égard, il convient de constater que l'obligation, prévue par l'article 23, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 4253/88 de communiquer les mesures prises pour prévenir et poursuivre les irrégularités n'implique pas automatiquement l'obligation de communiquer la liste des services chargés de l'application de ces mesures ni l'obligation de communiquer les dispositions procédurales essentielles de leurs administrations.

20 Par ailleurs, le point 4 du code prévoit que la communication des cas d'irrégularités doit avoir lieu tous les quatre mois et que cette communication concerne tant les cas d'irrégularités constatés par une autorité administrative que ceux faisant l'objet de poursuites judiciaires. A cet effet, toujours selon le code, les États membres donnent les précisions disponibles concernant, notamment, les données d'identification de l'action concernée, la période ou le moment pendant lesquels l'irrégularité a été commise, l'identité des bénéficiaires ainsi que des personnes physiques et morales impliquées dans l'irrégularité, les pratiques utilisées pour commettre l'irrégularité, les conséquences financières et les possibilités de récupération ainsi que les services ou organismes concernés.

21 En ce qui concerne ces obligations, il suffit de relever que celles-ci ne peuvent pas être considérées comme étant déjà inhérentes à l'obligation d'information, telle qu'elle est prévue par l'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 4253/88, précité. On ne saurait notamment considérer qu'en l'absence des précisions apportées par le code l'obligation d'informer la Commission serait vidée de sa substance.

22 Le point 7 du code prévoit que les États membres et la Commission prennent toutes les mesures de sécurité nécessaires pour que les informations échangées entre eux soient gardées confidentielles.

23 Si, comme la Commission le prétend, le code n'est qu'un document explicatif, cette obligation de confidentialité doit résulter de l'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 4253/88, précité. Or, cette disposition, qui concerne la communication d'informations par les États membres à la Commission, ne fait aucune référence à une quelconque obligation, pour ces derniers, de garantir la confidentialité des informations reçues dans le cadre de l'échange d'informations prévu par le code.

24 Il résulte des considérations qui précèdent que, en imposant aux États membres des obligations spécifiques concernant le contenu de l'information ainsi que la fréquence et les modalités de la communication de cette information à la Commis-

sion, le code va au-delà de ce qui est prévu par l'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 4253/88, précité.

25 Dans ces conditions, il y a lieu de constater que le code constitue un acte destiné à produire des effets juridiques propres distincts de ceux de l'article 23 du règlement n° 4253/88, précité, et que, dès lors, il est susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation.

26 Cette conclusion est d'ailleurs admise par la Commission elle-même, qui, à l'audience, contrairement à ce qui a été affirmé dans la lettre de notification, mentionnée ci-avant au point 9, a soutenu qu'un État membre pouvait enfreindre le code sans pour autant violer l'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 4253/88, précité.

27 Il y a lieu d'examiner, ensuite, si la Commission était compétente pour adopter un acte imposant aux États membres des obligations non prévues à l'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 4253/88, précité.

28 A cet égard, la République française, soutenue par le royaume de Belgique, fait valoir que l'adoption du code est contraire aux articles 155 et 189 du traité, ainsi qu'au règlement n° 4253/88, précité, qui n'attribue aucune compétence à la Commission pour adopter des modalités d'application de ce règlement.

29 En revanche, la Commission prétend être compétente, en vertu soit de l'article 155 du traité, soit de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 2052/88, précité, pour adopter des mesures destinées à mettre en œuvre de manière uniforme les obligations découlant de l'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 4253/88, précité. Toujours selon la Commission, l'article 189 du traité ne l'empêcherait pas de conclure des arrangements avec les États membres sur la portée d'une disposition communautaire.

30 A cet égard, il y a lieu de constater que l'article 155 du traité confère à la Commission la faculté de formuler des recommandations ou des avis, qui, selon l'article 189 du traité, ne lient pas. Il en résulte que la Commission ne saurait tirer de l'article 155 le pouvoir d'adopter un acte imposant aux États membres des obligations qui vont au-delà de ce qui est prévu par l'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 4253/88, précité.

31 Quant à la compétence que la Commission estime pouvoir tirer de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 2052/88, précité, il y a lieu de constater d'abord que cette disposition se borne à indiquer que la Commission peut prendre des initiatives et des mesures d'exécution sur la base des dispositions dudit règlement, à l'appui de l'action que mène la Communauté avec l'aide des fonds structurels, de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants. Or, il ressort du paragraphe 1 de cet article que l'action communautaire est conçue comme un complément des actions nationales correspondantes ou comme une contribution à celles-ci et qu'elle s'établit par une concertation étroite entre la Commission, l'État membre concerné et les autorités compétentes désignées par ce dernier au niveau national, régional, local ou autre. Il résulte aussi de ce paragraphe que cette concertation, dénommée « partenariat », ne porte que sur la préparation, le financement, le suivi et l'évaluation des actions.

32 Il convient de rappeler ensuite que l'article 3, paragraphes 4 et 5, du règlement n° 2052/88, précité, dispose que les modalités de contrôle des actions sont précisées dans les décisions d'application arrêtées par le Conseil sur la base de l'article 130 E du traité.

33 Il s'ensuit que le « partenariat » ne concerne pas le contrôle des actions financées par la Communauté, tel qu'il est visé par l'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 4253/88, précité, et que la Commission ne saurait tirer des dispositions concernant ce « partenariat » aucune compétence lui permettant d'arrêter des modalités de contrôle qui mettraient à la charge des États membres des obligations s'ajoutant à celles qui sont prévues au paragraphe 1 de cet article.

34 En ce qui concerne, enfin, l'argument de la Commission selon lequel l'acte attaqué a été négocié entre elle et les États membres, il suffit de constater, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si l'acte litigieux constitue effectivement un acte négocié, que la possibilité d'adopter un tel acte n'est pas prévue par l'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 4253/88 et que l'acte en question ne saurait donc avoir pour effet de modifier la situation juridique des États membres, telle qu'elle découle de cette disposition.

35 Il résulte des considérations qui précèdent que la mesure attaquée constitue un acte pris par une autorité incompétente. Il convient par conséquent, sans qu'il y ait lieu de statuer sur les autres moyens invoqués par la République française, de constater que le recours introduit aux fins d'annulation de cette mesure est tout à la fois recevable et fondé.

Sur les dépens

36 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. La Commission ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Le code de conduite sur les modalités d'application de l'article 23, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 4253/88 du Conseil concernant les irrégularités et l'organisation d'un système d'information sur les irrégularités, adopté par la Commission, est annulé.

2) La Commission est condamnée aux dépens.

Due Schockweiler Grévisse Kapteyn

Mancini Kakouris Moitinho de Almeida Díez de Velasco Zuleeg

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 13 novembre 1991.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président

O. Due