que la fréquence et les modalités de la communication de cette information à la Commission, qui vont au-delà de ce qui est prévu par la disposition précitée.

2. Ni de l'article 155 du traité, ni de l'article 4 du règlement n° 2052/88 concernant les missions des fonds structurels, la Commission ne saurait tirer 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 du règlement n° 4253/88, concernant la coordination des différentes interventions à caractère structurel.

En effet, l'article 155 du traité ne confère à la Commission que la faculté de formuler des recommandations ou des avis qui, selon l'article 189 du traité, ne lient pas le destinataire, tandis que l'article 4 précité se borne à indiquer que la Commission peut prendre des initiatives et des mesures d'exécution à l'appui des actions à caractère structurel, l'action communautaire n'étant cependant conçue que comme un complément des actions nationales ou une contribution à celles-ci, dans le cadre d'une concertation, associant la Commission, l'État membre concerné et les autorités compétentes désignées par ce dernier au niveau approprié, limitée à la préparation, au financement, au suivi et à l'évaluation des actions. De plus, les modalités de contrôle des actions sont, selon l'article 3 du règlement n° 2052/88, précisées dans les décisions d'application arrêtées par le Conseil sur la base de l'article 130 E du traité.

Il s'ensuit que le code de conduite sur les modalités d'application de l'article 23 du règlement n° 4253/88 constitue un acte pris par une autorité incompétente et doit, en conséquence, être annulé.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-303/90 *

I — La réglementation communautaire applicable

1. *Les articles 130 A à 130 E du traité CEE*

Les articles 130 A à 130 E du traité CEE concernent la cohésion économique et sociale.

L'article 130 A oblige la Communauté à développer et à poursuivre son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier, elle vise à réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées.

Selon l'article 130 B, la Communauté soutient la réalisation de ces objectifs par

* Langue de procédure: le français.

l'action qu'elle mène au travers des fonds à finalité structurelle (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section « orientation », Fonds social européen, Fonds européen de développement régional), de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants.

L'article 130 D prévoit que, après l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, le Conseil statue sur une proposition de la Commission relative aux modifications qui seraient nécessaires pour préciser et rationaliser les missions des fonds à finalité structurelle afin de contribuer à la réalisation des objectifs énoncés aux articles 130 A et 130 C, ainsi qu'à renforcer leur efficacité et coordonner leurs interventions entre elles et avec des instruments financiers existants. L'article 130 E stipule que les décisions d'application relatives au Fonds européen de développement régional sont prises par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission en coopération avec le Parlement européen. En ce qui concerne les autres fonds, les articles 43, 126 et 127 du traité demeurent d'application.

2. *Les règlements sur les fonds structurels*

L'objectif de cohésion économique et sociale a été mis en œuvre par les règlements (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 (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).

La première partie du règlement n° 2052/88 concerne les objectifs et missions des fonds structurels. L'article 3, paragraphe 4, prévoit 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. Elles précisent notamment les modalités de son intervention sous l'une des formes définies à l'article 5, paragraphe 2, les conditions d'éligibilité et les taux de concours. Sans préjudice du paragraphe 5 du présent article, elles précisent également les modalités de suivi, d'évaluation, de gestion financière et de contrôle des actions ainsi que les dispositions transitoires éventuellement nécessaires compte tenu de la réglementation existante. »

La seconde partie contient des dispositions sur la méthode des interventions financières de ces fonds.

L'article 4, paragraphes 1 et 2, est libellé comme suit:

« 1. 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 et les autorités compétentes désignées par celui-ci 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, le suivi et l'évaluation des actions.

2. Sur la base des dispositions du présent règlement ainsi que des dispositions visées à l'article 3, paragraphes 4 et 5, la Commission prend des initiatives et des mesures d'exécution pour assurer que l'action communautaire soutienne la réalisation des objectifs visés à l'article 1er et apporte une valeur ajoutée aux initiatives nationales. »

L'article 5 donne des détails sur les différentes formes d'intervention, tandis que l'article 6 prévoit un suivi et une évaluation de l'action communautaire.

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

« 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.

Lorsqu'ils soumettent des demandes de paiement, les États membres mettent à la disposition de la Commission tous les rapports nationaux appropriés concernant le contrôle des mesures prévues dans les programmes ou actions concernés. »

3. *Le code de conduite*

Par lettre du 30 juillet 1990, la Commission a notifié aux États membres un document intitulé « code de conduite sur les modalités d'application de l'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 4253/88 du Conseil concernant les irrégularités et l'organisation d'un système d'information sur les irrégularités » (ci-après « code »). Ce document a été publié au Journal officiel C 200 du 9 août 1990, pages 3 et 4.

Ce code est libellé comme suit:

« 1. *Champ d'application*

Les mesures visées au présent code de conduite concernent toutes les formes d'intervention prévues à l'article 5 du règlement n° 2052/88 du Conseil, du Fonds européen de développement régional, du Fonds social européen et du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section 'orientation'.

L'obligation de communiquer concerne les cas dont le montant, au détriment du budget communautaire, dépasse 4 000 écus.

Lorsqu'une mesure est financée par les deux sections du FEOGA, la communication est faite dans le cadre des dispositions régissant le FEOGA, 'section garantie', et référence en est faite dans le cadre des communications en vertu de ce code de conduite.

2. *Notion d'irrégularité*

Sans préjudice de l'article 24 du règlement n° 4253/88, on entend par irrégularité toute infraction à une disposition communautaire ou nationale commise par une personne physique ou morale au détriment du budget communautaire.

3. *Communication concernant les systèmes nationaux*

Les États membres communiquent à la Commission dans un délai de trois mois, après notification de ce code de conduite:

— les dispositions prises pour prévenir et poursuivre les irrégularités,

— les services responsables de la prévention et de la poursuite des irrégularités,

— les dispositions procédurales essentielles de leurs administrations.

Cette obligation s'applique également aux modifications intervenant après la première communication.

4. *Communication concernant les cas d'irrégularités*

Dans le courant des deux mois qui suivent le 1er janvier, le 1er mai et le 1er septembre de chaque année, les États membres communiquent à la Commission un état indiquant les cas d'irrégularités qui ont soit été constatés par une autorité administrative, soit fait l'objet de poursuites judiciaires.

A cet effet, ils donnent les précisions disponibles concernant:

— les données d'identification de l'action concernée indiquant, le cas échéant, toute communication antérieure faite en vertu du présent paragraphe,

— la période ou le moment pendant lesquels l'irrégularité a été commise,

— sauf si des dispositions légales s'y opposent, l'identification des bénéficiaires ainsi que des personnes physiques et morales impliquées dans l'irrégularité,

— les pratiques utilisées pour commettre l'irrégularité,

— la façon dont a été décelée l'irrégularité,

— les conséquences financières et les possibilités de récupération,

— les services ou organismes qui:

a) ont procédé à la constatation de l'irrégularité;

b) sont en charge des suites au plan administratif ou judiciaire.

Dans l'hypothèse où aucun cas d'irrégularité ne serait à signaler, les États membres en informent également la Commission par un état négatif, dans le délai visé au premier alinéa.

Pour les cas communiqués, une information ultérieure sur l'état des procédures engagées qui ont subi une évolution est transmise suivant la même périodicité.

Les États membres communiquent à la Commission les décisions administratives ou judiciaires clôturant les procédures de récupération des fonds indûment versés.

5. *Pratiques irrégulières*

Les États membres communiquent à la Commission sans délai les pratiques irrégulières constatées révélant un nouveau procédé utilisé par des bénéficiaires. Ils communiquent, en outre, sans tarder les irrégularités dont il y a lieu de craindre qu'elles aient des effets en dehors de leur propre territoire.

6. *Transmission des informations entre États membres et Commission*

La Commission entretient avec les États membres intéressés les contacts appropriés aux fins de compléter les renseignements fournis sur les irrégularités et sur les possibilités de récupération.

Elle organise au niveau communautaire des réunions d'information destinées aux représentants des États membres afin d'examiner avec eux les informations obtenues notamment en ce qui concerne les expériences à en tirer pour les mesures de prévention.

La Commission informe le comité communautaire de coordination de la lutte antifraude de ces travaux.

7. *Confidentialité*

Les États membres et la Commission prennent toutes les mesures de sécurité nécessaires pour que les informations échangées entre eux soient gardées confidentielles.

8. *Information du comité communautaire de coordination de la lutte antifraude*

La Commission communique au comité communautaire de coordination de la lutte antifraude le nombre d'affaires qui ont été notifiées et celles qui ont été classées, ainsi que le montant des sommes récupérées, en voie de récupération, non récupérées, ainsi que celui de sommes irrécupérables. Les comités des fonds structurels respectifs sont informés de la même façon. »

II — Procédure contentieuse

Le recours de la République française a été enregistré au greffe de la Cour le 4 octobre 1990.

La *République française, partie requérante,* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) déclarer nul et non avenu le document 90/C 200/03 intitulé « code de conduite sur les modalités d'application de l'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 4253/88 du Conseil, concernant les irrégularités et l'organisation d'un système d'information sur les irrégularités »;

2) condamner la Commission aux dépens.

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

1) déclarer le recours comme irrecevable et à tout le moins non fondé;

2) condamner la République française aux dépens.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables.

III — Moyens et arguments des parties

1. *La genèse du code*

La Commission explique que le code de conduite est le résultat d'une déclaration faite par elle au procès-verbal du Conseil lors de l'adoption du règlement n° 4253/88. Cette déclaration est libellée comme suit:

« La Commission déclare qu'elle prendra les mesures nécessaires, dans le cadre de ses compétences, pour assurer l'application dans les différents États membres des modalités standardisées pour le suivi et le contrôle d'éventuelles irrégularités concernant les interventions communautaires. »

Selon la Commission, par cette déclaration les États membres ont été informés qu'elle présenterait à eux des modalités de mise en œuvre de l'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 4253/88. Le 12 juin 1989, la Commission a annoncé son intention d'élaborer un code de conduite par le biais d'un rapport dans lequel elle déclara créer deux groupes de travail, l'un deux étant chargé de préciser les modalités d'exécution des dispositions de l'article 23, paragraphe 1, du règlement précité. La Commission a considéré que, après l'approbation par le Conseil « économie-finances » du 19 juillet 1989 de son plan d'action antifraude et l'adoption par le Conseil européen d'un texte dans lequel celui-ci souligne la nécessité d'une action rigoureuse pour faire face au problème des fraudes au détriment du budget communautaire, son intention de proposer une mise en œuvre standardisée pour l'exécution de l'article 23, paragraphe 1, était approuvée au plus haut niveau politique.

Le 18 décembre 1989, elle a approuvé le document C(89) 2048/4 contenant le projet de code de conduite. Le point 26 de l'appendice 1 de ce document précise:

« Pour répondre aux obligations imposées par l'article 23, paragraphe 1, deuxième tiret, du règlement n° 4253/88 et par déclaration n° XV au procès-verbal du Conseil, du 14 décembre 1988, les partenaires se conforment au code de conduite à convenir entre la Commission et les États membres, afin d'assurer la détection d'éventuelles irrégularités dans la gestion de la forme d'intervention. »

La Commission a répété sa proposition de constituer un groupe de travail pour préciser les modalités d'application de l'article 23, paragraphe 1, dans son programme de travail annexé à un rapport soumis au Conseil le 31 janvier 1990, dont le point 16 précise que le texte du code de conduite devait être convenu entre la Commission et les États membres.

Ce code de conduite fut soumis au comité communautaire de coordination de la lutte antifraude (ci-après « Cocolaf »), composé de représentants des États membres. A la réunion du Cocolaf des 19 et 20 février 1990, la Commission rappela que le code de conduite ne constituait qu'un mode d'emploi pour la mise en œuvre de l'article 23, paragraphe 1.

Au Conseil « économie-finances » du 12 mars 1990 et aux réunions du Cocolaf, les délégations ont discuté la question de la forme juridique à donner à ce code de conduite. Certaines divergences de vue sur la légalité de celui-ci ont trouvé une solution lors de la réunion du Cocolaf du 8 mai 1990, où, sous réserve de l'Espagne et du Royaume-Uni, les délégations ont accepté que le texte du code fixait les modalités d'application de l'article 23, paragraphe 1, sans imposer de nouvelles obligations aux États membres.

A la réunion du 17 juillet 1990, à laquelle les réserves de ces deux pays furent levées, la France a indiqué certaines préoccupations quant à la forme juridique du code. Par télex de la représentation permanente du 25 juillet 1990, cet État membre a déclaré:

« Compte tenu de l'importance de l'objectif poursuivi en matière de lutte contre la fraude, la délégation française marque son

accord sur le projet de code de conduite concernant la mise en œuvre de l'article 23 du règlement n° 4253/88. Elle rappelle, toutefois, ses préoccupations relatives à la qualification juridique de texte. Elle note, en tout état de cause, que ce code ne saurait imposer aux États membres des obligations de gestion nouvelles, non prévues par l'article 23 dudit règlement. »

Ensuite, le code de conduite a été officiellement notifié aux États membres par lettre du 30 juillet 1990.

2. *La recevabilité*

Dans son mémoire en défense, la *Commission* a soulevé une exception d'irrecevabilité. Elle estime que, tant par les circonstances dans lesquelles il a été adopté que par les modalités de son élaboration, de sa rédaction et de sa publication, le code ne remplit pas les conditions nécessaires pour constituer un acte susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation.

Selon la Commission, le code ne constitue qu'un consensus négocié et accepté par elle et les États membres portant sur une méthode uniformisée de mettre en œuvre les obligations imposées par l'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 4253/88. La Commission a proposé son appréciation de ces obligations et a soumis cette approche aux États membres. Après discussions, ceux-ci sont tombés d'accord sur la teneur de l'article 23, paragraphe 1, et sur les renseignements que chacun d'eux pouvait et/ou acceptait de communiquer à la Commission. De cette façon, les États membres ont la certitude que la Commission est en possession de renseignements analogues sur toutes les irrégularités survenant dans n'importe lequel des territoires nationaux.

La Commission souligne que l'on peut considérer le code comme un avis que les États membres sont convenus de suivre dans le cadre de la collaboration instaurée entre elle et ces derniers tant par l'article 5 du traité que par l'article 23, paragraphe 1. En tant que document consensuel, le code ne saurait produire aucun effet juridique obligatoire à l'égard des États membres et le fait que ceux-ci aient accepté de s'y conformer à l'avenir n'implique pas que le code ait modifié leur situation juridique telle qu'elle découle de l'article 23, paragraphe 1. Un tel avis n'est donc pas attaquable. A cet égard, la Commission se réfère notamment aux trois arrêts du 13 décembre 1990 (Nefarma, VNZ et Prolifarma/Commission, T-113/89, T-114/89 et T-116/89, Rec. p. II-797, II-827 et II-843) dans lesquels le Tribunal de première instance a rappelé que les opinions exprimées par la Commission vis-à-vis des autorités d'un État membre dans les domaines où elle n'a pas compétence pour adopter des décisions obligatoires ne sont que de simples avis dépourvus d'effets juridiques.

Dans sa forme actuelle, le code n'est ni destiné à produire des effets juridiques contraignants ni appelé à modifier de façon caractérisée la situation juridique des États membres. La Commission rappelle que la Cour, dans son arrêt du 27 septembre 1988, Royaume-Uni/Commission (114/86, Rec. p. 5289), a considéré qu'un acte ne peut faire l'objet d'un recours en annulation que s'il n'est pas destiné à produire des effets

juridiques. En outre, la Commission rappelle que la terminologie variable utilisée pour qualifier le code (mode d'emploi, consensus négocié, gentlemen's agreement) confirme que le document n'est pas destiné à produire des effets juridiques contraignants nouveaux.

Selon le *gouvernement français,* le document constitue bien, quelle que soit sa forme, un acte annulable au sens de l'article 173 du traité. Le gouvernement français se réfère à l'arrêt du 9 octobre 1990 rendu par la Cour dans l'affaire C-366/88 (France/Commission, Rec. p. I-3571). Cette jurisprudence trouve à s'appliquer, car le code modifie la nature du devoir de suivi et d'information des États membres vis-à-vis de la Commission. En plus, la Commission ne dispose d'aucune compétence propre ni d'aucune habilitation explicite pour mettre en œuvre l'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 4253/88, précité.

3. *Le fond*

Selon le *gouvernement français,* la Commission a entendu, au moyen d'un « consensus » qui aurait été obtenu, dans le cadre du partenariat au sein du Cocolaf, pouvoir disposer dans le domaine des fonds structurels de compétences similaires à celles relatives à la lutte contre les fraudes au détriment du budget communautaire qui ont fait l'objet du règlement (CEE) n° 283/72 du Conseil (JO L 36, p. 1). Bien qu'une telle initiative puisse renforcer les moyens de lutte contre les fraudes et irrégularités, les normes communautaires de prise de décision doivent être respectées.

Premier moyen: l'incompétence de la Commission

Selon le *gouvernement français,* l'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 4253/88, précité, ne confère à la Commission aucun pouvoir pour préciser ou augmenter les obligations imposées aux États membres dans l'exercice du devoir de suivi et du devoir d'information. En vertu de cette disposition, les États membres conservent le choix des moyens pour accomplir ces obligations et ne sont tenus qu'à une exigence de résultat. 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. Cette dernière disposition pose la compétence du Conseil.

Ensuite, le gouvernement français estime que la déclaration faite par la Commission lors de l'adoption du règlement n° 4253/88 n'a aucune valeur juridique. A cet égard, le gouvernement français se réfère à l'arrêt de la Cour du 30 janvier 1985 dans l'affaire 143/83 (Commission/Danemark, Rec. p. 427).

Quant à la notion de partenariat, invoquée par la Commission, le gouvernement français observe que celle-ci ne pourrait modifier le mode de prise de décision, étant donné que la Commission ne dispose d'aucun pouvoir autonome d'initiative en matière de contrôle des fraudes et irrégularités ni d'aucune habilitation explicite pour mettre en œuvre l'article 23, paragraphe 1.

Pour se conformer à sa vocation, le code devrait se limiter à un simple commentaire de l'article 23, paragraphe 1. En réalité, le but de celui-ci est de réglementer la conduite des États membres. Le gouvernement français souligne que ce texte a été notifié et publié officiellement. Son intitulé « code de conduite » montre qu'il présente un caractère normatif sans équivoque. Notamment ses paragraphes 3 et 4 contiennent des prescriptions qui dépassent amplement la mise en œuvre des principes posés par l'article 23, paragraphe 1. Le code impose aux États membres des obligations nouvelles dans le cadre de la mise en place d'un système de suivi intégral de l'utilisation de fonds structurels communautaires.

Le code contient des dispositions qui relèvent d'un règlement dans la mesure où elles ne précisent pas seulement les modalités d'exercice du devoir d'information par les États membres. Notamment, la Commission a fixé elle-même le champ d'application de ce devoir en définissant la notion d'irrégularité ainsi que le seuil à partir duquel la communication des irrégularités est obligatoire (4 000 écus). En plus, il y a une analogie entre ce code de conduite et un projet de règlement tendant à modifier le règlement n° 283/72, précité, concernant le FEOGA. Le gouvernement français souligne que les formulaires qui doivent être complétés par les États membres sont une adaptation du formulaire utilisé pour la transmission des cas de fraudes et irrégularités dans le cadre du règlement n° 283/72, mais à la différence que ce dernier a été formellement approuvé par le Conseil.

Le paragraphe 4 du code de conduite substitue au devoir d'information des États membres des exigences d'information supplémentaires relatives aux personnes physiques ou morales impliquées dans l'irrégularité ainsi qu'à l'évolution des poursuites judiciaires et administratives. Bien que, selon cette disposition, la communication doive être assurée « sauf si des dispositions légales s'y opposent », cette formule ne couvre que les données individuelles dont la communication est expressément prohibée par le droit interne. Les données nominatives individuelles pourraient éventuellement être portées par la Commission dans une base de données informatisées sans que les personnes en cause jouissent à cet égard des garanties dont elles disposent pour les fichiers soumis à la législation française.

Les informations sur l'état des poursuites administratives et judiciaires peuvent s'opposer au principe du secret de l'instruction qui gouverne en France la procédure pénale et, dans le cas du contrôle comptable et financier exercé par les chambres régionales des comptes, la règle de ne rien divulguer sur les procédures en cours.

Le code de conduite porterait atteinte au principe de sécurité juridique, car ce texte, qui est aussi facile à défaire qu'à adopter, utilise des termes qui manquent de précision. Notamment, la nécessité de communiquer « l'identification des bénéficiaires ainsi que des personnes morales impliquées dans l'irrégularité » peut comporter des conséquences importantes pour des particuliers ou des entreprises dans la mesure où le terme « impliquer » n'a pas fait l'objet d'une définition précise.

Deuxième moyen: violation du droit communautaire

Le code de conduite 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 le commenter et en modifier les incidences.

Troisième moyen: détournement de procédure

L'adoption du code de conduite constitue un détournement de procédure. A supposer que la Commission ait été en droit de prendre des mesures de simple explication de l'article 23, paragraphe 1, elle ne pouvait prendre sous cette forme des mesures qui comportent de telles conséquences pour les États membres.

Le *gouvernement belge* est d'avis que le code constitue plus qu'une simple explicitation de l'article 23, paragraphe 1. Le code implique des effets juridiques propres, qui relèvent normalement d'un règlement, et ce pour trois raisons.

En premier lieu, la lecture du code laisse apparaître que les États membres ne sont plus maîtres du choix des moyens pour atteindre l'objectif du suivi de l'utilisation des fonds et le devoir d'information de la Commission. Tout en constituant une mesure d'exécution de l'article 23, paragraphe 1, du règlement n° 4253/88, précité, le code impose des obligations précises qui ne découlent pas automatiquement des termes généraux de cette disposition.

En second lieu, l'article 23, paragraphe 1, ne confère à la Commission aucune habilitation pour sa mise en œuvre. Les dispositions applicables confirment la nécessité d'une décision du Conseil pour toute mesure impliquant des obligations juridiques.

En troisième lieu, le projet du règlement modifiant le règlement n° 283/72, précité, concernant les irrégularités et la récupération des sommes indûment versées dans le cadre du financement de la politique agricole commune comporte des mesures analogues à celles du code. Selon le gouvernement belge, il paraît, dès lors, incohérent de prévoir pour une même matière, tantôt des normes juridiquement contraignantes, tantôt de simples recommandations qui ne lient pas juridiquement les États membres.

En conséquence, le gouvernement belge fait siennes les conclusions du gouvernement français.

La *Commission* estime qu'elle était compétente pour proposer des mesures pour une mise en vigueur uniforme des obligations découlant de l'article 23, paragraphe 1, en vertu soit de l'article 155 du traité, soit de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 2052/88, précité. Selon elle, cette dernière disposition lui aurait permis de communiquer ces modalités aux États membres sans négociation préalable, dès lors que celles-ci n'ajoutent pas au texte de l'article 23, paragraphe 1. Cependant, la Commission a interprété sa compétence comme s'insérant dans le cadre du partenariat instauré par ledit article 4. La Commission se réfère aux exemples dans d'autres secteurs de « communications » par lesquelles elle a fait savoir aux États

membres comment elle entend soit interpréter un comportement national, soit appliquer dans la pratique un arrêt de la Cour sans que ces communications puissent constituer une obligation à leur charge.

Selon la Commission, l'article 189 ne l'empêche pas de conclure des arrangements avec les États membres sur la portée d'une disposition communautaire. L'émergence d'un tel consensus garantit la sécurité juridique de toutes les parties puisqu'elles connaissent, en pratique, la portée de leurs obligations, sans que ces pratiques puissent affecter les droits de tiers.

Quant au paragraphe 1 du code (champ d'application), la Commission fait valoir qu'elle s'estime compétente pour convenir avec les États membres de ce que, au moins dans un premier temps, elle ne demandera pas la notification des cas mineurs afin d'éviter un travail administratif disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi. L'intention du seuil n'est pas d'élargir les obligations des États membres, mais au contraire de limiter l'effet pratique de l'article 23, paragraphe 1, en vertu duquel tout cas d'irrégularité doit être notifié.

La notion d'irrégularité (paragraphe 2) constitue une définition qui a déjà été acceptée par le Conseil dans le contexte de l'adoption du règlement n° 283/72, précité. En ce qui concerne le paragraphe 3 (communication concernant les systèmes nationaux), la Commission est d'avis que l'article 23, paragraphe 1, lui permet de demander aux États membres de lui notifier les dispositions existantes et celles qui ont été prises pour poursuivre les irrégularités ainsi que les services qui en sont responsables.

Le but du paragraphe 4 (communication concernant les cas d'irrégularité) est de permettre à la Commission de suivre, à l'échelle communautaire, tout le problème des fraudes. La précision « sauf si des dispositions légales s'y opposent » est parfaitement claire. Si la loi nationale interdit la communication de cette information, la Commission ne peut y avoir accès. Quant au grief que le code contraindrait la France à réformer sa législation pénale, la Commission observe que les obligations découlent du seul article 23, paragraphe 1. Par ailleurs, la France a déjà dû se soumettre aux obligations analogues imposées par le règlement n° 283/72. Un État membre ne peut se retrancher derrière son droit procédural interne pour refuser d'exécuter son obligation d'informer la Commission de l'évolution des poursuites en cours sur son territoire national.

Selon la Commission, l'analyse du code démontre que son contenu, loin d'excéder les obligations imposées par l'article 23, paragraphe 1, se borne à expliquer les informations que les États membres ont accepté de communiquer à la Commission.

P. J. G. Kapteyn
Juge rapporteur