Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

18 juin 2015 *

«Recours en annulation — Directive 2013/34/UE — Obligations en matière d'états financiers à la charge de certaines formes d'entreprises — Principes de subsidiarité et de proportionnalité — Obligation de motivation»

Dans l'affaire C-508/13,

ayant pour objet un recours en annulation au titre de l'article 263 TFUE, introduit le 23 septembre 2013,

République d'Estonie, représentée par M^me^ K. Kraavi-Käerdi, en qualité d'agent,

partie requérante,

contre

Parlement européen, représenté par MM. U. Rösslein et M. Allik, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

Conseil de l'Union européenne, représenté par M^mes^ P. Mahnič Bruni et A. Stolfot, en qualité d'agents,

parties défenderesses,

soutenus par:

Commission européenne, représentée par M. H. Støvlbæk et M^me^ L. Naaber-Kivisoo, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M^me^ R. Silva de Lapuerta, président de chambre, MM. J.-C. Bonichot (rapporteur), A. Arabadjiev, J. L. da Cruz Vilaça et C. Lycourgos, juges,

avocat général: M^me^ J. Kokott,

greffier: M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

* Langue de procédure: l'estonien.

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la République d'Estonie demande à la Cour d'annuler partiellement l'article 4, paragraphes 6 et 8, et en totalité les articles 6, paragraphe 3, et 16, paragraphe 3, de la directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises, modifiant la directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil (JO L 182, p. 19, ci-après la «directive»).

Le cadre juridique

2 Les considérants 4, 8, 10 et 55 de la directive énoncent:

«(4) [...] La législation comptable de l'Union doit établir un juste équilibre entre les intérêts des utilisateurs des états financiers et l'intérêt de l'entreprise à ne pas subir de charge indue liée à des exigences en matière d'information.»

[...]

(8) Il est en outre nécessaire que soient établies des conditions juridiques équivalentes minimales au niveau de l'Union concernant l'étendue des informations financières à mettre à la disposition du public par des entreprises concurrentes.

[...]

(10) La présente directive devrait garantir que les exigences applicables aux petites entreprises sont dans une large mesure harmonisées dans l'ensemble de l'Union. La présente directive est fondée sur le principe 'priorité aux [petites et moyennes entreprises]'. Afin d'éviter de faire peser des charges administratives disproportionnées sur ces entreprises, les États membres ne devraient pouvoir exiger qu'un petit nombre d'informations sous forme d'annexes complémentaires à l'annexe obligatoire. Toutefois, dans le cas d'un fichier unique, les États membres peuvent, dans certains cas, exiger un nombre limité d'informations supplémentaires si celles-ci sont explicitement exigées par leur législation fiscale nationale et si elles sont strictement nécessaires aux fins de la perception de l'impôt. Il devrait être possible pour les États membres d'imposer aux moyennes et grandes entreprises des exigences qui vont au-delà des exigences minimales prescrites par la présente directive.

[...]

(55) Étant donné que les objectifs de la présente directive, à savoir faciliter l'investissement transfrontière, améliorer la comparabilité des états financiers et des rapports dans l'ensemble de l'Union et renforcer la confiance du public à l'égard de ceux-ci grâce à l'inclusion d'informations spécifiques, de meilleure qualité et au contenu cohérent, ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, et peuvent donc, en raison des dimensions et des effets de la présente directive, être mieux atteints au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.»

3 L'article 4, paragraphes 5 à 8, de cette directive, intitulé «Dispositions générales», prévoit:

«5. Les États membres peuvent exiger des entreprises autres que les petites entreprises qu'elles fournissent dans leurs états financiers annuels des informations supplémentaires à celles requises en vertu de la présente directive.

6. Par dérogation au paragraphe 5, les États membres peuvent exiger des petites entreprises qu'elles préparent, communiquent ou publient dans les états financiers, des informations allant au-delà des exigences de la présente directive, à condition que ces informations soient collectées via un guichet unique de dépôt et que cette exigence d'information soit prévue dans la législation fiscale nationale aux seules fins de la perception de l'impôt. [...]

7. Les États membres communiquent à la Commission toute information supplémentaire qu'ils exigent conformément au paragraphe 6 lors de la transposition de la présente directive et lorsqu'ils introduisent de nouvelles exigences conformément au paragraphe 6 dans leur droit national.

8. Les États membres qui utilisent des moyens électroniques pour le dépôt et la publication des états financiers annuels veillent à ce que les petites entreprises ne soient pas tenues de publier, conformément au chapitre 7, les informations supplémentaires requises par la législation fiscale nationale qui sont visées au paragraphe 6.»

4 L'article 6, paragraphes 1 et 3, de ladite directive, intitulé «Principes généraux de l'information financière», dispose:

«1. Les postes présentés dans les états financiers annuels et consolidés sont comptabilisés et évalués conformément aux principes généraux suivants:

[...]

h) les postes du compte de résultat et du bilan sont comptabilisés et présentés en se référant à la substance de la transaction et du contrat concerné;

[...]

3. Les États membres peuvent exempter les entreprises des exigences prévues au paragraphe 1, point h).»

5 L'article 16, paragraphe 3, de la même directive, intitulé «Contenu de l'annexe pour toutes les entreprises», se lit comme suit:

«Les États membres n'imposent pas aux petites entreprises de mentionner dans l'annexe davantage d'informations que ce que requiert ou permet le présent article.»

La procédure devant la Cour et les conclusions des parties

6 La République d'Estonie demande à la Cour:

— à titre principal, d'annuler les dispositions suivantes de la directive:

  — l'article 4, paragraphe 6, en tant qu'il subordonne la possibilité pour les États membres de faire peser sur les petites entreprises des exigences d'information comptables allant au-delà de celles de la directive à la condition que cette exigence soit «prévue dans la législation fiscale nationale aux seules fins de la perception de l'impôt»;

— l'article 4, paragraphe 8, en ce qu'il fait référence à la condition tenant à ce que l'exigence d'informations supplémentaires soit «prévue dans la législation fiscale nationale aux seules fins de la perception de l'impôt» mentionnée à l'article 4, paragraphe 6;

— l'article 6, paragraphe 3, et

— l'article 16 paragraphe 3;

— à titre subsidiaire, dans l'hypothèse où la Cour considérerait que cette demande d'annulation partielle n'est pas recevable, d'annuler la directive dans sa totalité, et

— de condamner le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne aux dépens.

7 Le Parlement et le Conseil demandent à la Cour:

— de rejeter le recours et

— de condamner la République d'Estonie aux dépens.

8 Conformément à l'article 131, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, la Commission européenne a été admise à intervenir au soutien des conclusions du Parlement et du Conseil.

Sur le recours

Sur la recevabilité

Argumentation des parties

9 Le Parlement et le Conseil font valoir que la demande d'annulation partielle de la directive est irrecevable au motif que celles de ses dispositions dont l'annulation est demandée par la République d'Estonie ne sont pas divisibles de ses autres dispositions.

10 En revanche, la République d'Estonie considère que l'annulation des seules dispositions attaquées n'affecterait pas la substance de la directive. La demande d'annulation partielle serait donc recevable.

Appréciation de la Cour

11 En vertu d'une jurisprudence constante de la Cour, l'annulation partielle d'un acte de l'Union n'est possible que dans la mesure où les éléments dont l'annulation est demandée sont détachables du reste de l'acte (voir, notamment, arrêts Commission/Conseil, C-29/99, EU:C:2002:734, point 45, ainsi que Commission/Parlement et Conseil, C-427/12, EU:C:2014:170, point 16).

12 La Cour a itérativement jugé qu'il n'est pas satisfait à cette exigence de divisibilité lorsque l'annulation partielle d'un acte aurait pour effet de modifier la substance (voir, en ce sens, arrêt Commission/Pologne, C-504/09 P, EU:C:2012:178, point 98 et jurisprudence citée).

13 En l'espèce, il résulte des considérants 4, 8 et 10 de la directive que la législation de l'Union harmonisant la comptabilité doit, d'une part, instaurer un juste équilibre entre les exigences contradictoires des utilisateurs de l'information financière et de leurs producteurs que sont les entreprises, d'autre part, tenir compte de la charge spéciale que représente la production de cette information pour les entreprises les plus petites.

14 Ainsi, le législateur de l'Union a, en adoptant la directive, cherché en substance à atteindre un double équilibre, à la fois entre entreprises et utilisateurs d'information financière, ainsi qu'entre grandes et petites entreprises, ces dernières supportant une charge administrative relativement supérieure aux premières lorsque les unes comme les autres doivent répondre en tous points aux mêmes exigences.

15 Or, les dispositions attaquées, pour les unes, limitent la marge de manœuvre laissée aux États membres pour alourdir ladite charge administrative, et, pour les autres, prévoient une dérogation à l'harmonisation s'agissant d'un principe général de l'information financière. Il s'agit par conséquent de dispositions consubstantielles à l'obtention des équilibres recherchés par le législateur de l'Union mentionnés au point 14 du présent arrêt.

16 Il s'ensuit que l'annulation éventuelle des dispositions attaquées ne pourrait qu'affecter la substance de la directive et que, par conséquent, lesdites dispositions ne sauraient être regardées comme étant divisibles du cadre législatif qu'elle établit.

17 Dès lors, le recours de la République d'Estonie n'est recevable qu'en ce qu'il tend à l'annulation totale de la directive.

Sur la légalité de la directive attaquée

18 Au soutien de sa demande d'annulation de la directive, la République d'Estonie invoque trois moyens tirés de la méconnaissance, respectivement, du principe de proportionnalité, du principe de subsidiarité et de l'obligation de motivation.

Sur le premier moyen, tiré de la méconnaissance du principe de proportionnalité

– Argumentation des parties

19 La République d'Estonie fait valoir, s'agissant, tout d'abord, des dispositions limitant la possibilité pour les États membres de déroger à l'interdiction d'imposer des exigences supplémentaires aux petites entreprises figurant aux articles 4, paragraphes 6 et 8, et 16, paragraphe 3, de la directive, qu'elles ne mettent pas en œuvre des mesures appropriées aux deux objectifs poursuivis par la directive et ne constituent pas les mesures les moins contraignantes pour la réalisation de ces objectifs.

20 Au titre du premier objectif, à savoir l'amélioration de la clarté et de la comparabilité des états financiers des entreprises sur le marché intérieur, cet État membre soutient que ses propres règles nationales ont été élaborées sur le modèle des normes internationales d'information financière, lesquelles exigent des informations supplémentaires par rapport à celles prévues par la directive. Il estime que la Commission a commis une erreur d'appréciation dans les critères retenus au stade de l'analyse d'impact, en ce que cette dernière se fonderait surtout sur des indicateurs quantitatifs portant sur le nombre de petites entreprises, au lieu de se baser sur des indicateurs qualitatifs comme la part du chiffre d'affaires desdites petites entreprises dans l'économie nationale. Or, en Estonie, les petites entreprises contribueraient plus fortement que dans d'autres États membres au chiffre d'affaires de l'ensemble des entreprises. En cela, les articles 4, paragraphes 6 et 8, et 16, paragraphe 3, de cette directive méconnaîtraient l'article 5 du protocole (nº 2) sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au traité UE et au traité FUE (ci-après le «protocole nº 2»).

21 Au titre du second objectif de la directive (la limitation des exigences d'information à la charge des petites entreprises), la République d'Estonie affirme que la mise en œuvre des articles 4, paragraphes 6 et 8, et 16, paragraphe 3, de celle-ci n'aboutira pas à une telle limitation, mais seulement à un déplacement de cette exigence, dans la mesure où les informations qui ne devront plus figurer dans les états financiers demeureront exigées de la part de certaines autorités nationales. Cet État membre

fait valoir qu'il a déjà, pour sa part, mis en œuvre une politique nationale de réduction de la charge administrative des entreprises au moyen d'un système de déclaration électronique dit du «one-stop-shop».

22 S'agissant, ensuite, des dispositions combinées des paragraphes 1, sous h), et 3 de l'article 6 de la directive permettant aux États membres d'exempter les entreprises du respect du principe comptable de la «prééminence de la substance sur la forme», la République d'Estonie affirme qu'une telle dispense, en dérogeant au principe de «l'image fidèle», irait à l'encontre de l'objectif d'amélioration de la comparabilité et de la clarté des états financiers des entreprises.

23 La République d'Estonie prétend enfin, plus généralement, que le principe de proportionnalité a été méconnu dans la mesure où le législateur de l'Union n'a pas tenu compte de sa situation particulière d'État membre avancé en matière d'administration électronique, ou encore en raison de la possibilité d'appliquer les normes comptables internationales prévues par le règlement nº 1606/2002/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 juillet 2002, sur l'application des normes comptables internationales (JO L 243, p. 1).

24 Au contraire, le Parlement et le Conseil exposent, s'agissant des dispositions limitant les possibilités de charges supplémentaires sur les petites entreprises, que la décision du législateur de l'Union de différencier les exigences en matière d'états financiers des entreprises en fonction de leur taille est un choix politique basé sur des critères objectifs, après mise en balance de l'ensemble des intérêts en présence. Le principe de proportionnalité requerrait que ce choix constitue une mesure appropriée au regard des objectifs poursuivis par la directive au niveau de l'Union, et non, en tout état de cause, au regard de la situation particulière d'un État membre. Ces institutions soutiennent également qu'une telle mesure est nécessaire pour atteindre ces objectifs et qu'il serait au contraire disproportionné d'imposer aux petites entreprises les mêmes obligations qu'aux grandes. Le Conseil ajoute que, si la dérogation à l'interdiction des charges supplémentaires pour les petites entreprises était ouverte à d'autres fins que la perception de l'impôt, elle aboutirait à un excès de réglementation.

25 Quant à la possibilité pour les États membres d'accorder aux entreprises des dérogations au principe de la «prééminence de la substance sur la forme», le Parlement rappelle qu'il s'agit d'une mesure moins contraignante que son application à toutes les entreprises, et, partant, d'une moindre harmonisation dont le caractère disproportionné n'est pas établi par la République d'Estonie.

26 La Commission affirme que les critiques de la République d'Estonie à l'encontre de son analyse d'impact sont sans fondement dès lors que cette analyse a été réalisée selon la procédure appropriée par un contractant extérieur, après consultation du comité compétent et en tenant compte de la situation tant de l'Union que de chacun des États membres.

27 Le Parlement et le Conseil soutiennent, toujours à propos de l'analyse d'impact de la Commission, que, en tout état de cause, l'invocation par la République d'Estonie de l'article 5 du protocole nº 2 est inopérante dès lors que cette disposition s'applique non pas à la procédure d'élaboration des directives, mais à celle des projets d'actes législatifs et n'a pas de valeur contraignante quant à la manière dont le législateur de l'Union doit procéder pour évaluer la conformité d'un acte législatif au principe de proportionnalité.

– Appréciation de la Cour

28 Il convient de rappeler, à titre liminaire, que le principe de proportionnalité, qui fait partie des principes généraux du droit de l'Union, exige que les moyens mis en œuvre par une disposition soient aptes à réaliser l'objectif visé et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre [voir,

notamment, arrêts British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, point 122, ainsi que Digital Rights Ireland e.a., C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238, point 46 et jurisprudence citée].

29 En ce qui concerne le contrôle juridictionnel des conditions mentionnées au point précédent, il convient de reconnaître au législateur de l'Union un large pouvoir d'appréciation dans un domaine tel que celui de l'espèce, qui implique de sa part des choix de nature politique, économique ainsi que sociale, et dans lequel il est appelé à effectuer des appréciations complexes. Par conséquent, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure arrêtée en ce domaine, par rapport à l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure [voir arrêts British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, point 123, et Vodafone e.a., C-58/08, EU:C:2010:321, point 52 et jurisprudence citée].

30 S'agissant de l'objectif poursuivi par la directive, il y a lieu de relever que, ainsi qu'il ressort notamment de ses articles 4, 6 et 16 ainsi que de ses considérants 8, 10, 38 et 55, celle-ci vise, d'une part, à établir des règles harmonisées concernant les informations financières à mettre à la disposition du public afin d'améliorer la comparabilité des états financiers annuels des entreprises dans l'ensemble de l'Union et, d'autre part, à éviter que l'application de ces règles ne constitue une charge pour les petites entreprises en prévoyant certaines dérogations en ce qui les concerne.

31 À ces fins, le législateur de l'Union a notamment prévu deux types de mesures dont la République d'Estonie conteste la conformité au principe de proportionnalité.

32 D'une part, les articles 4, paragraphes 6 et 8, et 16, paragraphe 3, de la directive encadrent les possibilités laissées aux États membres d'exiger des petites entreprises qu'elles insèrent, dans leurs bilans, comptes de résultats et annexes, des obligations supplémentaires à celles que prévoit la directive de manière harmonisée. À cet égard, la directive interdit par principe aux États membres d'imposer à ces entreprises de telles exigences supplémentaires, et ne déroge à cette interdiction qu'en assortissant les exceptions qu'elle prévoit de limites précises. Au nombre de ces limites figure l'exigence, prévue à son article 4, paragraphe 6, que les obligations supplémentaires imposées par l'État membre soient déjà prévues dans la législation fiscale nationale et le soient aux seules fins de la perception de l'impôt.

33 En posant une telle limite, basée sur des critères objectifs, le législateur de l'Union a souhaité, en substance, que les petites entreprises ne soient pas tenues de fournir des documents ou renseignements d'ordre comptable en sus, d'une part, des obligations informatives prévues par la directive, et, d'autre part, des obligations déclaratives prévues par les législations fiscales nationales.

34 Une limite de cette nature est, à l'évidence, propre à réaliser un des objectifs visés par la directive, à savoir celui de limiter l'alourdissement de la charge administrative pesant sur les petites entreprises.

35 Par ailleurs, la République d'Estonie ne démontre pas en quoi le législateur de l'Union aurait, en posant cette limite, adopté une mesure qui irait au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi, notamment en ce qu'elle porterait une atteinte manifestement excessive à l'intérêt des utilisateurs d'états financiers en regard des effets bénéfiques à en escompter en matière de charge administrative des petites entreprises.

36 D'autre part, l'article 6, paragraphe 3, de la directive permet aux États membres d'exempter les entreprises, dans l'élaboration de leurs états financiers, du respect du principe comptable de la «prééminence de la substance sur la forme». Cette possibilité s'explique en particulier par le fait que la charge administrative d'un comptable est allégée s'il lui est possible de se borner à retracer la forme juridique d'une transaction plutôt que sa substance commerciale.

37 Or, s'agissant de cette possibilité, il ne ressort pas du dossier soumis à la Cour que la République d'Estonie ait, comme il lui incombe de le faire eu égard au contrôle exercé par la Cour et rappelé au point 29 du présent arrêt, assorti son moyen d'éléments suffisants permettant d'établir le caractère manifestement inapproprié des mesures adoptées par le législateur de l'Union au regard de l'objectif d'amélioration de la comparabilité et de la clarté des états financiers des entreprises visé par la directive.

38 Dès lors, il ne résulte pas de l'analyse des mesures mentionnées aux points 32 et 36 du présent arrêt que le législateur de l'Union ait, en les adoptant, manifestement excédé les limites de son pouvoir d'appréciation.

39 Enfin, concernant l'argument de la République d'Estonie selon lequel le principe de proportionnalité aurait été méconnu dans la mesure où le législateur de l'Union n'aurait pas tenu compte de sa situation particulière d'État membre avancé en matière d'administration électronique, il y a lieu de relever que la directive 2013/34 a un impact dans tous les États membres et suppose qu'un équilibre entre les différents intérêts en présence, compte tenu des objectifs poursuivis par cette directive, soit assuré. Dès lors, la recherche d'un tel équilibre prenant en considération non pas la situation particulière d'un seul État membre, mais celle de l'ensemble des États membres de l'Union, ne saurait être regardée comme étant contraire au principe de proportionnalité.

40 Il résulte de ce qui précède que le premier moyen, tiré de la méconnaissance du principe de proportionnalité, doit être écarté.

Sur le deuxième moyen, tiré de la méconnaissance du principe de subsidiarité

– Argumentation des parties

41 La République d'Estonie soutient que le législateur de l'Union aurait méconnu le principe de subsidiarité, premièrement, dans la mesure où si une action au niveau de l'Union était nécessaire pour assurer la comparabilité des états financiers des entreprises, la directive ne met pas en œuvre cette action de manière pertinente; deuxièmement, parce que l'objectif de réduction de la charge administrative des petites entreprises aurait pu être mieux atteint au niveau des États membres; troisièmement, du fait de l'absence, dans les éléments joints au projet de directive, de fiche d'évaluation du respect du principe de subsidiarité, prévue par le protocole nº 2; quatrièmement, parce que la justification de la directive au regard du principe de subsidiarité aurait dû être opérée au niveau de chacune de ses dispositions; et cinquièmement, parce que la situation particulière de chacun des États membres au regard du principe de subsidiarité n'aurait pas été prise en compte.

42 Le Parlement et le Conseil font valoir, en premier lieu, que le législateur de l'Union s'est livré à un examen suffisant du projet de directive au regard du principe de subsidiarité pour conclure à la nécessité d'une action au niveau de l'Union; en deuxième lieu, que la situation d'un État membre particulier, quel que soit son degré d'avancement dans la réalisation d'un objectif spécifique, ne saurait faire obstacle à la nécessité d'une action de l'Union pour réaliser différents objectifs dans l'ensemble de l'Union; en troisième lieu, que l'obligation de motivation des actes législatifs au regard du principe de subsidiarité ne s'apprécie pas au niveau de chaque disposition prise séparément, mais qu'il s'agit d'une considération d'ordre général, et, en quatrième lieu, qu'il ne découle pas de ce principe une obligation de prendre en compte les intérêts particuliers de chaque État membre pris individuellement, qui remettrait en cause la technique même de l'harmonisation.

43 La Commission estime que la République d'Estonie n'a pas, comme il lui incombe de le faire au regard de la nature du contrôle opéré par la Cour, établi que le législateur de l'Union aurait commis une erreur manifeste d'appréciation dans la mise en œuvre du principe de subsidiarité.

– Appréciation de la Cour

44 Il convient de rappeler que le principe de subsidiarité est énoncé à l'article 5, paragraphe 3, TUE, aux termes duquel l'Union n'intervient, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau de l'Union. Le protocole n° 2 établit par ailleurs, à son article 5, des lignes directrices pour déterminer si ces conditions sont remplies (arrêt Luxembourg/Parlement et Conseil, C-176/09, EU:C:2011:290, point 76 et jurisprudence citée).

45 S'agissant d'un domaine, en l'occurrence l'amélioration des conditions de la liberté d'établissement, qui n'est pas au nombre de ceux dans lesquels l'Union dispose d'une compétence exclusive, il convient de vérifier si l'objectif de l'action envisagée pouvait être mieux réalisé au niveau de l'Union [voir arrêt British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, point 180].

46 À cet égard, et ainsi qu'il a été indiqué aux points 13 et 14 du présent arrêt, la directive poursuit un double objectif, consistant non seulement à harmoniser les états financiers des entreprises de l'Union afin que les utilisateurs de l'information financière disposent de données comparables, mais aussi à le faire en tenant compte, au moyen d'un régime spécial, lui aussi très largement harmonisé, de la situation particulière des petites entreprises, sur lesquelles l'application des exigences comptables prévues pour les moyennes et grandes entreprises ferait peser une charge administrative excessive.

47 Or, à supposer même que, comme le soutient la République d'Estonie, le second de ces deux objectifs puisse être mieux atteint par une action au niveau des États membres, il n'en demeure pas moins que la poursuite de cet objectif à un tel niveau serait susceptible de consolider, sinon d'engendrer, des situations dans lesquelles certains États membres allégeraient davantage ou différemment que d'autres la charge administrative des petites entreprises, allant ainsi à l'exact opposé de l'objectif premier de la directive, à savoir l'établissement de conditions juridiques équivalentes minimales pour la comptabilité d'entreprises concurrentes.

48 Il résulte de l'interdépendance des deux objectifs visés par la directive que le législateur de l'Union pouvait légitimement estimer que son action devait comporter un régime spécial des petites entreprises et que, en raison de cette interdépendance, ce double objectif pouvait être mieux réalisé au niveau de l'Union (voir, en ce sens, arrêt Vodafone e.a., C-58/08, EU:C:2010:321, point 78).

49 La directive n'a, par suite, pas été adoptée en violation du principe de subsidiarité.

50 L'argumentation avancée par la République d'Estonie sur la manière prétendument défaillante dont le législateur de l'Union se serait assuré du respect du principe de subsidiarité préalablement à l'engagement de son action n'est pas de nature à infirmer cette conclusion.

51 À cet égard, la République d'Estonie ne saurait utilement soutenir que la vérification du respect du principe de subsidiarité aurait dû être effectuée non pas pour la directive dans son ensemble, mais au niveau de chacune de ses dispositions en particulier. En effet, une telle allégation relève en tout état de cause de la critique de la motivation de l'acte attaqué, et sera examinée dans le cadre du troisième moyen.

52 Enfin, si la République d'Estonie soutient que le législateur de l'Union a insuffisamment pris en considération la situation de chacun des États membres et, partant, la sienne, une telle argumentation ne saurait prospérer.

53 En effet, le principe de subsidiarité n'a pas pour objet de limiter la compétence de l'Union en fonction de la situation de tel ou tel État membre pris individuellement, mais impose seulement que l'action envisagée puisse, en raison de sa dimension ou de ses effets, être mieux réalisée au niveau de l'Union, compte tenu de ses objectifs, énumérés à l'article 3 TUE et des dispositions particulières aux différents domaines, notamment aux différentes libertés, telle la liberté d'établissement, visées par les traités.

54 Il en résulte que le principe de subsidiarité ne saurait avoir pour effet de rendre invalide un acte de l'Union en raison de la situation particulière d'un État membre, fût-il plus avancé que d'autres au regard d'un objectif poursuivi par le législateur de l'Union, dès lors que celui-ci a, comme en l'espèce, estimé sur la base d'éléments circonstanciés et sans commettre d'erreur d'appréciation que l'intérêt général de l'Union pouvait être mieux servi par une action au niveau de celle-ci.

55 Il résulte des considérations qui précèdent que le deuxième moyen, tiré de la méconnaissance du principe de subsidiarité, doit être écarté.

Sur le troisième moyen, tiré de la méconnaissance de l'obligation de motivation

– Argumentation des parties

56 La République d'Estonie soutient, d'une part, que le législateur de l'Union n'a pas exposé à suffisance de droit et de fait les motifs des limitations qu'il a apportées, aux articles 4, paragraphes 6 et 8, et 16, paragraphe 3, de la directive, à la possibilité d'exiger des petites entreprises des données comptables supplémentaires par rapport à celles que prévoit la directive et, d'autre part, que ce législateur aurait dû davantage justifier la possibilité qu'il a laissée aux États membres de déroger au principe comptable de la «prééminence de la substance sur la forme».

57 Selon le Parlement, le Conseil ainsi que la Commission, la directive est suffisamment motivée au regard des exigences de l'article 296 TFUE. Ces institutions font notamment valoir à cet égard que le législateur de l'Union n'est pas tenu de motiver spécifiquement chacun des choix techniques qu'il opère.

– Appréciation de la Cour

58 Il convient de rappeler que, si la motivation exigée par l'article 296 TFUE doit faire apparaître d'une façon claire et non équivoque le raisonnement de l'autorité de l'Union, auteur de l'acte incriminé, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la Cour d'exercer son contrôle, il n'est toutefois pas exigé qu'elle spécifie tous les éléments de droit ou de fait pertinents (voir, notamment, arrêt Commission/Conseil, C-122/94, EU:C:1996:68, point 29).

59 Plus particulièrement, il ne saurait être exigé que cette motivation spécifie les différents faits, parfois très nombreux et complexes, au vu desquels une directive a été adoptée ni a fortiori qu'elle en fournisse une appréciation plus ou moins complète (voir, par analogie, arrêt Italie/Conseil et Commission, C-100/99, EU:C:2001:383, point 63).

60 Par conséquent, si l'acte contesté fait ressortir l'essentiel de l'objectif poursuivi par l'institution, il serait inutile d'exiger une motivation spécifique pour chacun des choix techniques qu'elle a opérés (voir, notamment, arrêt Italie/Conseil et Commission, C-100/99, EU:C:2001:383, point 64).

61 Par ailleurs, il résulte de la jurisprudence de la Cour que le respect de l'obligation de motivation doit être apprécié au regard non seulement du libellé de l'acte attaqué, mais aussi de son contexte et des circonstances de l'espèce, et en particulier de l'intérêt que les destinataires ou d'autres personnes concernées directement ou individuellement par l'acte peuvent avoir à recevoir des explications (arrêt VBA/Florimex e.a., C-265/97 P, EU:C:2000:170, point 93).

62 Or à cet égard, il importe de souligner que la République d'Estonie a participé, selon les modalités prévues par le traité FUE, à la procédure législative ayant abouti à l'adoption de la directive, dont elle est destinataire au même titre que les autres États membres représentés au Conseil en vertu de l'article 55 de ladite directive. Dès lors, et en tout état de cause, elle ne saurait utilement se prévaloir de ce que le Parlement et le Conseil, auteurs de la directive, ne l'aient pas mise en mesure de connaître les justifications des choix de mesures auxquels ils ont entendu procéder.

63 Quant au point de savoir si le législateur de l'Union a mis la Cour à même d'exercer sa mission pour contrôler la légalité de ces choix, force est de constater que le législateur ne saurait être pris en défaut au vu des éléments suffisants de fait et de droit que contient la directive, rappelés notamment aux points 2 et 3 du présent arrêt.

64 Dans ces conditions, le troisième moyen, tiré de la méconnaissance de l'obligation de motivation doit être écarté.

65 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que, aucun des moyens soulevés par la République d'Estonie à l'appui de son recours n'étant susceptible d'être accueilli, celui-ci doit être rejeté.

Sur les dépens

66 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Parlement et le Conseil ayant conclu à la condamnation de la République d'Estonie et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens. En application de l'article 140, paragraphe 1, du même règlement, la Commission, partie intervenante au présent litige, supportera ses propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté.**

2) **La République d'Estonie est condamnée aux dépens.**

3) **La Commission européenne supporte ses propres dépens.**

Signatures