ARRÊT DE LA COUR
DU 12 OCTOBRE 1982 [1]

Commission des Communautés européennes contre Irlande

«Non-exécution de la directive 77/91 CEE»

Affaire 151/81

Sommaire

États membres — Obligations — Exécution des directives — Non-respect des délais de mise en œuvre — Justification du manquement — Inadmissibilité
(Traité CEE, art. 169)

Un État membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier le non-respect des obligations résultant des directives communautaires.

Les gouvernements des États membres participant aux travaux préparatoires des directives, ils doivent être en mesure d'élaborer, dans le délai imparti pour leur mise en œuvre, le projet des dispositions législatives nécessaires à cet effet.

Dans l'affaire 151/81

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. Anthony McClellan, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Oreste Montalto, membre du service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie requérante,

contre

IRLANDE, représentée par M. Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, en qualité d'agent, assisté de M[e] James O'Reilly, Barrister at Law, ayant élu domicile à Luxembourg aurpès de l'ambassade d'Irlande,

partie défenderesse,

1 — Langue de procédure: l'anglais.

ayant pour objet de faire reconnaître que l'Irlande a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité CEE en ne mettant pas en vigueur, dans les délais prescrits, les dispositions nécessaires pour se conformer à la deuxième directive du Conseil, 77/91, du 13 décembre 1976, tendant à coordonner pour les rendre équivalentes les garanties qui sont exigées dans les États membres des sociétés au sens de l'article 58, deuxième alinéa, du traité, en vue de la protection des intérêts tant des associés que des tiers, en ce qui concerne la constitution de la société anonyme ainsi que le maintien et les modifications de son capital,

LA COUR

composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président, A. O'Keeffe, U. Everling et A. Chloros, présidents de chambre, P. Pescatore, Mackenzie Stuart et T. Koopmans, juges,

avocat général: Sir Gordon Slynn
greffier: M. P. Heim

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure, les conclusions et les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

I — Exposé des faits

L'article 54, paragraphe 3, lettre g), du traité CEE prévoit que le Conseil et la Commission exercent les fonctions qui leur sont dévolues en matière de droit d'établissement, notamment en coordonnant, dans la mesure nécessaire et en vue de les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées, dans les États membres, des sociétés au sens de l'article 58, alinéa 2 (les sociétés de droit civil ou commercial, y compris les sociétés coopératives, et les autres personnes morales relevant du droit public ou privé, à l'exception

des sociétés qui ne poursuivent pas de but lucratif), pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers.

Le 18 décembre 1961, le Conseil a arrêté un programme général pour la suppression des restrictions à la liberté d'établissement à l'intérieur de la CEE (JO 1962, n° 2, p. 36). Ce programme prévoit, à son titre VI, que la coordination, dans la mesure nécessaire et en vue de les rendre équivalentes, des garanties qui sont exigées dans les États membres des sociétés pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers, est envisagée avant l'expiration de la seconde année de la deuxième étape de la période de transition.

En application de ces dispositions, le Conseil, après une première directive, 68/151, du 9 mars 1968, a arrêté, le 13 décembre 1976, une deuxième directive, 77/91, tendant à coordonner pour les rendre équivalentes les garanties qui sont exigées dans les États membres des sociétés au sens de l'article 58, deuxième alinéa, du traité, en vue de la protection des intérêts tant des associés que des tiers, en ce qui concerne la constitution de la société anonyme ainsi que le maintien et les modifications de son capital (JO 1977, L 26, p. 1).

La directive 77/91 a été notifiée aux États membres le 16 décembre 1976. Aux termes de son article 43, les États membres étaient tenus de mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour s'y conformer dans un délai de deux ans à compter de sa notification, c'est-à-dire au 16 décembre 1978, et d'en informer immédiatement la Commission.

Constatant que l'Irlande n'avait pas adopté, dans les délais fixés, les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la directive et qu'à tout le moins, aucune information ne lui en avait été donnée, la Commission a, par lettre du 8 janvier 1980, engagé contre cet État membre la procédure de l'article 169 du traité CEE.

Dans cette lettre, la Commission a constaté qu'en ne mettant pas en vigueur les mesures nécessaires à la transposition en droit national de la directive, l'Irlande avait manqué à ses obligations et a invité le gouvernement irlandais à lui présenter ses observations dans un délai de deux mois.

Par lettre du 24 mars 1980, la représentation permanente de l'Irlande auprès des Communautés a fait savoir à la Commission que la préparation de la législation nécessaire à la mise en œuvre de la directive était en cours et qu'une loi, combinant les dispositions de la première et de la deuxième directives, pourrait être soumise à bref délai au Parlement.

La Commission a, en application de l'article 169, alinéa 1, du traité CEE, émis le 29 septembre et notifié le 8 octobre 1980 un avis motivé, dans lequel elle constatait le manquement de l'Irlande à ses obligations et l'a invitée à prendre, dans un délai de deux mois à partir de la notification de l'avis motivé, les mesures requises pour la mise en œuvre de la directive.

Par lettre du 21 novembre 1980, la représentation permanente de l'Irlande a informé la Commission de ce que la présentation au Parlement de la loi de transposition en droit interne des deux premières directives ne pourrait avoir lieu qu'au début de l'année 1981: la procédure d'harmonisation du droit sur les sociétés nécessiterait, à ses différents stades, de très nombreuses initiatives;

recours devrait être pris à une législation fondamentale plutôt qu'à une législation dérivée; il serait nécessaire de procéder à un nombre substantiel d'amendements techniques complexes du droit irlandais.

II — Procédure écrite

Par requête déposée le 12 juin 1981, la Commission, en application de l'article 169, alinéa 2, du traité CEE, a saisi la Cour du manquement imputé à l'Irlande pour non-exécution de la directive 77/91.

La procédure écrite a suivi un cours régulier: la Commission a renoncé à déposer un mémoire en réplique.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Elle a cependant invité le gouvernement irlandais à lui communiquer, par écrit, la date exacte à laquelle il a ouvert la procédure législative en vue de l'exécution de la directive; il résulte de la réponse du gouvernement irlandais que le Parlement n'avait pas encore été saisi à la fin de l'année 1981.

III — Conclusions des parties

La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour

— déclarer qu'en s'abstenant d'arrêter, dans le délai fixé, les dispositions nécessaires pour se conformer à la deuxième directive du Conseil, 77/91, du 13 décembre 1976, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité;

— condamner l'Irlande aux dépens.

Le *gouvernement irlandais* conclut à ce qu'il plaise à la Cour

— rejeter la requête;

— à titre subsidiaire, y surseoir en attendant l'adoption de la législation irlandaise nécessaire aux fins de la mise en œuvre de la directive.

IV — Moyens et arguments des parties au cours de la procédure écrite

La *Commission* rappelle qu'aux termes de l'article 189, troisième alinéa, du traité CEE, les directives lient l'État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. La nature contraignante des directives entraînerait, pour les États membres, l'obligation de respecter les délais qu'elles fixent pour l'adoption des dispositions internes de mise en œuvre.

Il y aurait violation du traité, par un État membre, quel que soit l'organe national dont l'action ou l'omission est à l'origine du défaut d'exécution: l'État membre en cause ne saurait justifier son manquement par des dispositions ou pratiques de son ordre interne ou des situations de fait particulières au plan national.

Ces principes auraient été confirmés par une jurisprudence constante de la Cour.

En omettant d'arrêter, dans les délais voulus, les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la directive 77/91, l'Irlande aurait incontestablement manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité.

Le *gouvernement d'Irlande* rappelle que le processus législatif nécessaire à l'incorporation de la directive 77/91 a été entamé. La législation irlandaise sur les sociétés, telle qu'elle résulte des Companies Acts de 1963 à 1977, devrait être modifiée de manière substantielle et en détail; le ministre compétent aurait préparé et fait adopter, par le gouvernement, le sommaire d'une loi, le Companies (Amendment) Bill 1981; la rédaction du projet de loi aurait été confiée à un Parliamentary Draftsman, qui y consacrerait toute son attention; le texte ainsi élaboré serait présenté au parlement irlandais.

L'exercice de la compétence conférée à la Cour par l'article 169 du traité CEE impliquerait la connaissance de tous les faits de la cause et une certaine compréhension pour les difficultés auxquelles peuvent être confrontés les États membres. Cette voie de recours devrait être utilisée avec circonspection, notamment lorsque les États membres ont clairement indiqué qu'ils faisaient tout ce qui est en leur pouvoir pour introduire les changements législatifs nécessaires.

Les changements requis par la directive 77/91 seraient de nature complexe et leur élaboration aurait exigé d'importants délais; le projet de loi en cours d'élaboration serait un texte législatif long et complexe. Le retard apporté à la mise en œuvre de la directive serait dû, non à une quelconque méconnaissance de l'obligation d'adopter la législation nécessaire, mais plutôt à la complexité de cette question, qui, au demeurant, ne serait qu'un aspect des nombreuses autres initiatives prises, au niveau communautaire, dans le domaine du droit des sociétés. La réalité de ces difficultés serait soulignée par le fait que plusieurs autres États membres se trouveraient dans une position semblable à celle de l'Irlande: tous les États membres auraient entrepris de mettre en œuvre la législation nécessaire, mais auraient rencontré des difficultés pour se conformer à la directive endéans d'un certain délai. Le délai imparti pour la mise en œuvre de la directive aurait été jugé inadéquat par la plupart des États membres.

La Cour aurait compétence pour apprécier comme il convient ces réalités et elle devrait exercer, en l'espèce, son pouvoir d'appréciation. Ces réalités ne constitueraient certes pas, d'un point de vue strictement légaliste, une justification des retards apportés à la mise en œuvre de la directive; il y aurait toutefois lieu de tenir compte du fait que l'Irlande s'apprête à adopter la législation nécessaire et que tout le processus législatif est déjà engagé en ce sens.

Le recours de la Commission ne devrait donc pas être examiné, mais rejeté; à tout le moins, il y aurait lieu de surseoir à statuer, en attendant la prochaine mise en œuvre de la législation en voie d'adoption.

V — Procédure orale

La *Commission*, représentée par M. McClellan, et le *gouvernement irlandais*, représenté par M[e] O'Reilly, ont été entendus en de brèves observations orales à l'audience du 28 avril 1982.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 22 juin 1982.

En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 5 juin 1981, la Commission a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire constater que l'Irlande a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité, en omettant d'adopter, dans le délai prescrit, les dispositions internes nécessaires pour se conformer à la deuxième directive du Conseil, n° 77/91, du 13 décembre 1976, tendant à coordonner pour les rendre équivalentes les garanties qui sont exigées dans les États membres des sociétés au sens de l'article 58, deuxième alinéa, du traité, en vue de la protection des intérêts tant des associés que des tiers, en ce qui concerne la constitution de la société anonyme ainsi que le maintien et les modifications de son capital (JO 1977, L 26, p. 1).

2 Aux termes de l'article 43 de la directive, les États membres étaient tenus de mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires dans un délai de deux ans à compter de la notification de la directive. Celle-ci ayant été notifiée à l'Irlande le 16 décembre 1976, ce délai est venu à échéance le 16 décembre 1978.

3 Le gouvernement irlandais ne conteste pas n'avoir pas satisfait à cette obligation. Il souligne cependant que le retard apporté à la mise en œuvre de la directive est dû non à un quelconque manque de préoccupation de la part de l'Irlande ou des autorités irlandaises compétentes, au regard de la nécessité de mettre en œuvre la législation nécessaire, mais plutôt à la complexité de cette question qui n'est au demeurant qu'un aspect parmi de nombreuses autres initiatives complexes prises, au niveau communautaire, dans le domaine du droit des sociétés. Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de cette directive en Irlande et dans plusieurs autres États membres montreraient que le délai imparti aux fins de la mise en œuvre de la directive a été insuffisant.

4 Ces circonstances ne sauraient faire disparaître le manquement reproché à l'Irlande. Selon une jurisprudence constante, un État membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier le non-respect des obligations résultant des directives communautaires.

5 Il y a lieu, en outre, de relever que les gouvernements des États membres participent aux travaux préparatoires des directives et doivent, dès lors, être en mesure d'élaborer, dans le délai fixé, le projet des dispositions législatives nécessaires à leur mise en œuvre. Or, il résulte des informations communiquées en cours d'instance que le parlement irlandais n'avait pas encore été saisi d'un projet de loi au moment où le délai d'exécution de la directive avait expiré et même à la date où le recours de la Commission a été introduit.

6 Il y a lieu de constater qu'en n'adoptant pas dans le délai prescrit les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive 77/91 du Conseil, du 13 décembre 1976, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

Sur les dépens

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

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **En n'adoptant pas dans le délai prescrit, les dispositions nécessaires pour se conformer à la deuxième directive du Conseil, 77/91, du 13 décembre 1976, tendant à coordonner pour les rendre équivalentes les garanties qui sont exigées dans les États membres des sociétés au sens de l'article 58, deuxième alinéa, du traité, en vue de la protection des intérêts tant des associés que des tiers, en ce qui concerne la cons-**

titution de la société anonyme ainsi que le maintien et les modifications de son capital, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE.

2) L'Irlande est condamnée aux dépens.

Mertens de Wilmars O'Keeffe Everling

Chloros Pescatore Mackenzie Stuart Koopmans

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 12 octobre 1982.

Le greffier

P. Heim

Le président

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN, PRÉSENTÉES LE 22 JUIN 1982 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Par ce recours formé en application de l'article 169 du traité CEE, la Commission demande à la Cour de déclarer que l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité, en ne mettant pas en vigueur les dispositions nécessaires pour se conformer à la deuxième directive du Conseil sur l'harmonisation du droit des sociétés (77/91 du 13. 12. 1976, JO 1977, L 26, p. 1) dans le délai fixé à cette fin à l'article 43 de cette dernière. Ce délai a expiré le 16 décembre 1978, soit deux ans après la date à laquelle la directive a été notifiée aux États membres.

L'Irlande n'a pas prétendu, ni dans ses observations écrites ni dans ses observations orales, qu'elle a déjà mis en vigueur les dispositions requises pour se conformer à la directive. Elle déclare qu'elle a engagé la procédure législative nécessaire à cette fin. Elle attire l'atten-

1 — Traduit de l'anglais.