CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS

présentées le 15 juin 1995 *

1. Dans la présente procédure, la République fédérale d'Allemagne demande l'annulation du règlement (CEE) n° 2186/93 du Conseil, du 22 juillet 1993, relatif à la coordination communautaire du développement des répertoires d'entreprises utilisés à des fins statistiques [1]. Ce règlement a été adopté sur la base de l'article 213 du traité, avec le vote négatif de la République fédérale d'Allemagne. L'article 213 est ainsi libellé:

« Pour l'accomplissement des tâches qui lui sont confiées, la Commission peut recueillir toutes informations et procéder à toutes vérifications nécessaires, dans les limites et conditions fixées par le Conseil en conformité avec les dispositions du présent traité. »

Les termes du règlement n° 2186/93

2. Le règlement n° 2186/93 oblige les États membres à mettre en place, à des fins statistiques, un ou plusieurs répertoires harmonisés (article 1er). L'article 3, paragraphe 1, définit la couverture des répertoires en ce sens que sont répertoriées toutes les entreprises [2] qui exercent une activité économique contribuant au produit intérieur brut aux prix du marché (PIB), les unités légales qui en répondent et les unités locales qui en dépendent. Pour définir les termes « entreprise », « unité légale » et « unité locale », l'article 2 renvoie à une annexe au règlement (CEE) n° 696/93 du Conseil, du 15 mars 1993, relatif aux unités statistiques d'observation et d'analyse du système productif dans la Communauté [3]. Bien que les définitions soient complexes, la situation peut être résumée comme suit. Une *unité légale* est soit une personne morale soit une personne physique, qui, en tant qu'indépendant, exerce une activité économique. Une *entreprise* correspond à une combinaison d'unités légales (ou à une seule unité légale) qui constitue une unité organisationnelle de production de biens et de services, et qui jouit d'une certaine autonomie de décision. Une *unité locale* correspond à une entreprise ou une partie d'entreprise (atelier, usine, magasin, bureau, mine, entrepôt) sise en un lieu topographiquement identifié.

3. Certaines activités sont expressément exclues du champ d'application du règlement, notamment la production de biens par les ménages dans la mesure où elle est autoconsommée, tandis que l'inclusion d'entreprises relevant de l'agriculture, de la chasse,

* Langue originale: l'anglais.

1 — JO L 196, p. 1.

2 — Ne concerne que le texte anglais.

3 — JO L 76, p. 1.

de la sylviculture, de la pêche, de l'administration publique, de la défense et de la sécurité sociale obligatoire est laissée à la discrétion des États membres [article 3, paragraphe 1, deuxième et troisième alinéas, lu en combinaison avec le règlement (CEE) n° 3037/90 du Conseil, du 9 octobre 1990, relatif à la nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne [4]].

4. L'article 4 prévoit que les unités répertoriées comportent un identificateur et un descriptif, tels que définis à l'annexe II. Conformément à l'annexe II, les enregistrements relatifs à une unité légale reprennent entre autres un numéro d'identification, le nom ou la raison sociale et l'adresse de l'unité, la date de constitution légale pour les personnes morales ou de reconnaissance administrative comme opérateur économique pour les personnes physiques et la forme juridique de l'unité. Les enregistrements relatifs aux unités locales reprennent entre autres un numéro d'identification, le nom et l'adresse de l'unité, un code d'identification de l'activité de l'unité et la mesure de l'importance de la main-d'œuvre. Les enregistrements relatifs à une entreprise reprennent entre autres un numéro d'identification, le numéro d'identification de l'unité ou des unités légales servant de support juridique à l'entreprise, un code d'identification de l'activité, la dimension de l'entreprise mesurée par le nombre de personnes occupées, le montant net du chiffre d'affaires, produit de la vente de biens et de services, ainsi que les actifs nets.

4 — JO L 293, p. 1.

5. Lorsque la Commission, après avis du comité du programme statistique, en fait la demande, les États membres procèdent à une exploitation statistique du répertoire et en transmettent les résultats à l'Office statistique des Communautés européennes (article 6).

6. L'article 7 autorise les instituts statistiques nationaux à recueillir, à des fins statistiques, les informations dans les fichiers administratifs ou juridiques constitués sur le territoire national, selon les conditions déterminées par le droit national.

7. Enfin, les articles 8 à 10 contiennent des dispositions relatives à l'application du règlement.

8. La requérante invoque en substance trois moyens d'annulation: en premier lieu, l'article 213 du traité ne constitue pas une base juridique autonome pour l'adoption de mesures législatives; en deuxième lieu, à titre subsidiaire, l'article 213 ne représente pas la base juridique appropriée pour le règlement attaqué; en troisième lieu, les dispositions du règlement violent, en tout état de cause, le principe de proportionnalité.

9. La Commission est intervenue au soutien des conclusions du Conseil.

Le premier moyen d'annulation: l'article 213 ne constitue pas une base juridique autonome.

10. Le gouvernement allemand soutient que l'article 213 du traité ne fournit pas une base juridique autonome pour légiférer. Cette conclusion est fondée sur quatre éléments: a) le texte de l'article 213, b) la fonction de cet article, c) une comparaison avec d'autres dispositions du traité pouvant servir de base pour légiférer et d) la position de l'article 213 dans le système du traité. Nous résumerons brièvement les arguments que le gouvernement allemand a développés sous ces différentes rubriques.

a) *Le texte de l'article 213*

11. La requérante fait valoir que le texte de l'article 213 du traité indique sans ambiguïté que cet article constitue non pas une base juridique autonome, mais plutôt une norme qui ne s'applique qu'en liaison avec d'autres dispositions. Le droit de recueillir des informations n'est reconnu à la Commission que « pour l'accomplissement des tâches qui lui sont confiées ». En conséquence, le gouvernement allemand soutient que ce droit implique qu'une tâche soit assignée à la Commission par une autre disposition. Le gouvernement allemand tient pour décisif que l'article 213 ne contienne aucune règle de procédure s'imposant au Conseil lorsqu'il fixe les limites et conditions du droit de la Commission à recueillir des informations. L'article 213 se borne à préciser que le Conseil doit agir « en conformité avec les dispositions du présent traité ». L'absence de règles de procédure confirme, selon la requérante, la dépendance de cet article à l'égard d'autres dispositions du traité; la raison pour laquelle la procédure à suivre dans le cadre de l'article 213 n'est pas mentionnée réside dans le fait que la procédure qu'il convient d'appliquer est précisément celle prévue dans la disposition qui attribue la tâche pour l'accomplissement de laquelle les informations sont nécessaires.

b) *La fonction de l'article 213*

12. La requérante fait valoir que la fonction de l'article 213 est purement complémentaire. Cet article met en évidence la compétence de la Commission pour recueillir les informations lui permettant de remplir les tâches qui lui sont confiées. Aux termes de l'article 4 du traité, les institutions communautaires agissent dans les limites des attributions qui leur sont conférées par le traité. Si la Commission a besoin d'informations pour accomplir une tâche qui lui est confiée par une disposition spécifique du traité, cette disposition fournit la base juridique d'un acte du Conseil régissant le droit de la Commission à recueillir des informations.

13. La requérante cite, à titre d'exemple, le besoin d'informations de la Commission en

matière de politique de l'environnement. Ce genre de renseignement pourrait être nécessaire à la Commission pour apprécier, par exemple, les conséquences de la pollution dans diverses parties de la Communauté. Le Conseil peut alors, au titre de l'article 130 S du traité, habiliter la Commission à se procurer les informations nécessaires. La fonction de l'article 213 du traité consiste donc à déclarer qu'une disposition, tel l'article 130 S du traité, autorise également l'adoption de mesures régissant la collecte d'informations.

14. Selon la requérante, le Conseil a par le passé adopté le même point de vue, comme le confirme la décision 85/338/CEE du Conseil, du 27 juin 1985 [5], relative à l'adoption du programme de travail de la Commission concernant un projet expérimental pour la collecte, la coordination et la mise en cohérence de l'information sur l'état de l'environnement et des ressources naturelles dans la Communauté, qui a été modifiée par la décision 90/150/CEE du Conseil, du 22 mars 1990 [6]. La première décision était fondée sur l'article 235 du traité [7]. La décision portant modification, qui est intervenue après l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, a été fondée sur l'article 130 S du traité. Selon la requérante, le Conseil ne s'est pas référé à l'article 213, n'y voyant pas une base juridique appropriée.

5 — JO L 176, p. 14.

6 — JO L 81, p. 38.

7 — L'article 235 dispose:
« Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées. »

c) *La comparaison avec d'autres dispositions du traité*

15. La requérante met l'article 213 en contraste avec d'autres dispositions du traité qui constituent des bases juridiques, en particulier les articles 49, 57, 63, paragraphe 2, 69, 75, 87 et 100 A du traité CEE.

16. En vertu de ces dispositions, le Conseil statue sur proposition de la Commission, en général après consultation du Conseil économique et social et du Parlement européen, ou en coopération avec ce dernier.

17. La structure de l'article 213 est, selon la requérante, tout à fait différente de celle des dispositions susmentionnées. L'article 213 précise simplement que le Conseil peut fixer, en conformité avec le traité, les limites et conditions dans lesquelles la Commission a compétence pour recueillir des informations. La Commission ne dispose pas du droit d'initiative. L'article 213 ne prévoit pas la consultation ou la coopération du Parlement européen, et une participation du Conseil économique et social n'est pas davantage envisagée.

d) *La position de l'article 213 dans le système du traité*

18. Enfin, la position de l'article 213 dans le système du traité confirme, selon la requérante, que cet article n'attribue pas compétence au Conseil pour arrêter des actes juridiques obligatoires. Cette disposition se trouve dans la partie du traité intitulée « Dispositions générales et finales » qui, en dehors de l'article 235, contient des règles destinées à compléter les autres dispositions du traité. Par contre, les dispositions du traité qui habilitent à légiférer portent toujours directement sur un objet concret, par exemple la libre prestation des services ou l'harmonisation de législations.

19. Les arguments que nous venons d'exposer n'emportent pas notre conviction.

20. En ce qui concerne tout d'abord le texte de l'article 213, cette disposition autorise expressément le Conseil à tracer les limites de la compétence conférée à la Commission pour recueillir des informations et à définir les conditions relatives à l'exercice de cette compétence. Le Conseil est tenu de fixer ces limites et conditions « en conformité avec les dispositions du ... traité ». Cette formulation doit s'analyser comme renvoyant, d'abord et surtout, à l'article 189 du traité, qui définit les différents instruments (y compris les règlements) que le Conseil et la Commission peuvent utiliser pour l'accomplissement des missions qui leur sont confiées dans le cadre du traité. L'article 213 implique par conséquent que le Conseil peut adopter des actes juridiques tels que des règlements.

21. L'absence de toute règle de procédure spécifique dans l'article 213 ne saurait empêcher cet article de fonctionner en tant que base juridique autonome. Cette lacune est comblée par l'article 148, paragraphe 1, du traité, qui dispose:

« Sauf dispositions contraires du présent traité, les délibérations du Conseil sont acquises à la majorité des membres qui le composent. »

22. Le requérante n'a avancé aucun argument convaincant à l'appui de la thèse selon laquelle l'article 148, paragraphe 1, ne devrait pas trouver application lorsque le Conseil légifère en vue de définir les limites et conditions dans lesquelles la Commission peut recueillir des informations conformément à l'article 213. Au contraire, l'article 148, paragraphe 1, serait superflu dans l'hypothèse où l'on considérerait que l'absence de règles de procédure spécifiques empêche une disposition du traité de fonctionner en tant que base juridique autonome.

23. Quant à l'argument selon lequel la fonction de l'article 213 est purement complémentaire, il est certes exact que le droit de la Commission de recueillir des informations n'existe pas dans un vacuum; on ne saurait le dissocier des pouvoirs d'action dont la Commission dispose en vertu des différentes dispositions du traité qui lui confient des missions spécifiques dans des domaines tels que l'agriculture, les transports, la politique de la concurrence, la protection de l'environnement, le marché intérieur, etc. Le droit de recueillir des informations est subordonné et accessoire en ce sens que la Commission accomplira sans doute plus efficacement ses missions dans l'ensemble de ces domaines si elle a accès à des informations précises.

24. La faille dans le raisonnement de la requérante tient au fait que la collecte d'informations est une fonction commune à plusieurs domaines ou — pour reprendre les termes employés en l'espèce par le Conseil et la Commission — une fonction caractérisée par sa nature horizontale. Certains types d'informations peuvent revêtir de l'intérêt pour plus d'un secteur d'activité. Des renseignements sur la structure de l'industrie peuvent, par exemple, être significatifs pour la politique de concurrence, le marché intérieur et la protection de l'environnement. S'il fallait considérer que l'article 213 ne peut pas constituer une base juridique autonome, le Conseil serait incapable d'adopter un seul et même acte qui régisse le droit de la Commission de recueillir des informations concernant plus d'un secteur d'activité. Il serait souvent irréalisable de fonder un acte sur plusieurs dispositions différentes du traité, puisque les règles de procédure prescrites par les différentes bases juridiques ne sont pas identiques. Ainsi, si le recours à l'article 213 est exclu, la seule alternative (en dehors de l'article 235, qui ne peut être utilisé que si aucune autre disposition du traité ne fournit une base juridique [8]) consisterait en une série d'actes distincts fondés sur les diverses dispositions du traité qui ont trait aux secteurs spécifiques concernés. Il serait assurément illogique d'obliger le Conseil à adopter une série d'actes sur la base de différentes dispositions du traité alors que le bon sens exige qu'un seul et même acte détermine avec un maximum de cohérence la compétence générale de la Commission pour recueillir les informations dont elle a besoin pour mener à bonne fin les multiples missions qui lui incombent en vertu du traité.

25. De même, on ne saurait inférer de la position de l'article 213 dans le système du traité que cet article ne constitue pas une base juridique autonome. Au contraire, l'inclusion de l'article 213 parmi les « dispositions générales ou finales » est une conséquence logique de la nature horizontale caractérisant la collecte d'informations, dans la mesure où la possession de renseignements précis est essentielle pour que la Commission puisse accomplir correctement les tâches qui lui sont assignées par les parties spécifiques du traité. D'ailleurs, plusieurs autres dispositions contenues dans cette partie du traité constituent des bases d'habilitation, à savoir les articles 217, 223, paragraphes 2 et 3, et 235.

8 — Voir arrêt du 11 juin 1991, Royaume-Uni et autres/Conseil (C-51/89, C-90/89 et C-94/89, Rec. p. I-2757, point 6).

26. Quant à la comparaison entre l'article 213 et d'autres dispositions du traité qui servent de base d'habilitation, elle ne nous paraît pas significative. Il est manifeste que les règles de procédure fixées dans les différentes dispositions du traité varient considérablement. La portée de l'habilitation à légiférer qui est conférée par ces dispositions dépend de leur libellé et de leur finalité, et non pas de la participation plus ou moins grande du Parlement européen ou du Conseil économique et social. Dans la mesure où l'absence de toute intervention du Parlement européen serait considérée comme anormale, il s'agirait d'une question qui devrait être abordée dans le cadre d'une conférence intergouvernementale en application de l'article N du traité sur l'Union européenne. Il convient d'observer que ni l'Acte unique européen ni le traité sur l'Union européenne n'ont apporté de modification au libellé de l'article 213. On observera également que le Parlement européen n'est pas intervenu en l'espèce pour faire valoir que, en ayant recours à une base juridique qui prive le Parlement de toute participation au processus législatif, le Conseil a porté atteinte à ses prérogatives.

27. Enfin, quant à l'argument de la requérante tiré de la pratique antérieure du Conseil, le fait que la décision 85/338 a été fondée sur l'article 235 tandis que la décision portant modification l'a été sur l'article 130 S n'implique nullement que l'article 213 ne saurait constituer une base juridique autonome. Au contraire, la pratique suivie par les institutions incite irrésistiblement à penser que des actes législatifs peuvent être fondés sur l'article 213 seul. Le Conseil a souligné qu'au cours de la période allant de 1960 à 1993 une cinquantaine d'actes ont été adoptés sur le seul fondement de l'article 213 et qu'aucun de ces actes n'a jamais été contesté au motif que l'article en question ne constituerait pas une base juridique autonome. La Commission a déclaré à l'audience que les opérations effectuées par son office statistique sont fondées sur des mesures adoptées sur la base de l'article 213. Si, ainsi que le Conseil le reconnaît, la pratique suivie par les institutions ne saurait déroger au traité, il semble cependant difficile d'ignorer une pratique constante et incontestée s'étendant sur plus de trente ans. La pratique en question plaide de façon éloquente en faveur de la thèse selon laquelle une législation peut être fondée sur l'article 213.

28. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous estimons que le règlement contesté ne saurait être déclaré invalide au motif que l'article 213 ne constituerait pas une base juridique autonome.

Le deuxième moyen d'annulation: l'article 213 ne constitue pas une base juridique appropriée

29. La requérante soutient que, à supposer même que l'article 213 puisse en principe constituer une base juridique autonome, il ne représentait pas la base juridique appropriée pour le règlement attaqué. Selon la requérante, pour être valablement fondé sur

l'article 213, le règlement aurait dû se limiter à autoriser la Commission à recueillir les données se trouvant dans les répertoires d'entreprises existants. La requérante affirme que le règlement va plus loin, sa finalité première étant de créer un instrument d'harmonisation des répertoires d'entreprises dans les États membres. La requérante cite le premier considérant du préambule, aux termes duquel « le marché unique augmente la nécessité d'améliorer la comparabilité des statistiques produites pour répondre aux besoins communautaires ». Elle relève également que le règlement contient onze articles, dont un seul (à savoir l'article 6) porte directement sur la transmission d'informations par les États membres à la Commission; le texte du règlement a trait, pour l'essentiel, à la création et à la mise à jour de répertoires d'entreprises harmonisés dans les États membres. La base juridique appropriée était, selon la requérante, l'article 100 A du traité, puisque le règlement avait pour objectif essentiel de contribuer à l'établissement et au fonctionnement du marché intérieur. La requérante s'estime confortée dans son analyse par la pratique antérieure suivie par le Conseil; la décision 81/971/CEE du Conseil, du 3 décembre 1981, instituant un système communautaire d'information pour le contrôle et la réduction de la pollution causée par le déversement d'hydrocarbures en mer [9], a été fondée sur les articles 213 et 235 du traité; et le règlement (CEE) n° 3330/91 du Conseil, du 7 novembre 1991, relatif aux statistiques des échanges de biens entre États membres [10], a été pris sur le fondement de l'article 100 A du traité. La requérante relève que le règlement contesté ne pouvait pas être fondé simultanément sur l'article 100 A et l'article 213 compte tenu des différences de procédure existant entre les deux dispositions. Citant l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/Conseil (« dioxyde de titane ») [11], la requérante soutient que, étant donné l'impossibilité de recourir à une double base juridique, le règlement aurait dû être fondé uniquement sur l'article 100 A afin d'éviter de léser les droits d'autres institutions (à savoir le Parlement européen et le Comité économique et social).

30. Ces points appellent de notre part les observations suivantes.

31. En premier lieu, nous ne saurions accueillir l'argument de la requérante selon lequel l'article 213 (à supposer qu'il puisse être utilisé en tant que base juridique) ne peut servir de fondement que pour des mesures autorisant la Commission à obtenir les données dont les États membres disposent déjà, et notamment les données contenues dans les répertoires existants. Quitte à commettre une lapalissade, notons que, pour pouvoir être transmises à la Commission par les États membres, les informations doivent d'abord exister. Le règlement attaqué reconnaît que, si l'on veut que la Commission dispose de statistiques utilisables, les informations nécessaires doivent d'abord être recueillies dans les États membres selon des critères uniformes. Si l'article 213 est interprété à la lumière des dispositions de l'article 5 du traité, en vertu duquel les États membres sont tenus de faciliter à la Commission l'accomplissement de sa mission, il

9 — JO L 355, p. 52.
10 — JO L 316, p. 1.
11 — C-300/89, Rec. p. I-2867.

semble que l'on puisse raisonnablement s'attendre à ce que les autorités nationales assistent la Commission dans la tâche consistant à recueillir des informations selon des critères uniformes. Puisque l'importance de la charge qui peut être imposée aux États membres soulève une question de proportionnalité (qui fait l'objet du troisième moyen d'annulation), nous nous bornerons à relever, à ce stade, que ce serait assurément faire preuve d'une rigidité excessive que de prétendre que, sur la base de l'article 213, on ne saurait demander aux États membres autre chose que d'extraire des informations des registres existants et de les expédier à Bruxelles.

32. Il est constant que le choix de la base juridique d'une mesure légale doit se fonder sur des critères objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel. Les critères pertinents sont le but et le contenu de la mesure [12].

33. Force est de constater que le préambule du règlement contesté est assez vague en ce qui concerne le but du règlement. Le premier considérant énonce que « le marché unique augmente la nécessité d'améliorer la comparabilité des statistiques produites pour répondre aux besoins communautaires » et que, « en vue de cette amélioration, il importe d'adopter une définition et un descriptif communs du champ des entreprises et des autres unités dont l'activité fait l'objet de statistiques ». Aux termes du troisième considérant « il existe un besoin croissant d'informations sur la structure des entreprises, besoin qui ne peut être satisfait en l'état actuel de la statistique communautaire ». Selon le quatrième considérant « des répertoires d'entreprises utilisables à des fins statistiques sont un outil nécessaire pour le suivi des modifications structurelles de l'économie qui résultent d'opérations du type alliance, partenariat, rachat, fusion ou absorption ».

34. Le préambule ne spécifie pas les secteurs d'activité pour lesquels la Communauté a besoin de statistiques améliorées et n'indique pas quelles tâches de la Commission seront facilitées par la création des répertoires d'entreprises utilisés à des fins statistiques. Le Conseil et la Commission soulignent dans leurs observations écrites que les tâches générales de la Commission sont définies à l'article 155 du traité, aux termes duquel:

« En vue d'assurer le fonctionnement et le développement du marché commun, la Commission:

— veille à l'application des dispositions du présent traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci,

— formule des recommandations ou des avis sur les matières qui font l'objet du présent traité, si celui-ci le prévoit expressément ou si elle l'estime nécessaire,

12 — Commission/Conseil, précité à la note 11, point 10.

— dispose d'un pouvoir de décision propre et participe à la formation des actes du Conseil et du Parlement européen dans les conditions prévues au présent traité,

— exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit. »

Le Conseil fait valoir que le règlement attaqué aidera la Commission à accomplir ces tâches générales; en particulier, la Commission sera mieux à même de surveiller le fonctionnement du marché intérieur, ce qui suppose une surveillance de la structure industrielle (en ce qui concerne, par exemple, le contrôle des fusions) et de la position concurrentielle des entreprises. Il souligne le caractère « horizontal » du règlement et soutient que les répertoires d'entreprises permettront à la Commission de suivre les développements dans l'ensemble des secteurs d'activité économique et de proposer des mesures dans le cadre de chaque politique spécifique relevant de la Communauté.

35. A l'audience, l'agent de la Commission a souligné l'importance que revêtent les statistiques pour la Commission, en présentant les informations comme touchant à l'existence même de l'institution; en effet, l'information statistique est tellement indispensable à la Commission que son office statistique (Eurostat) forme une entité distincte, indépendante des services chargés de gérer les différentes politiques sectorielles, et comprend un effectif de 800 personnes.

36. A notre avis, il est regrettable que le préambule du règlement n'indique pas clairement les tâches spécifiques de la Commission qui seront facilitées par la création des répertoires d'entreprises. La collecte d'informations n'est pas une fin en soi; elle représente simplement le moyen d'atteindre un but. Un acte habilitant la Commission à recueillir des informations ne peut être fondé sur l'article 213 que si les informations sont nécessaires « pour l'accomplissement des tâches qui [sont confiées à la Commission] ».

37. Malgré cette insuffisance du préambule (qui, comme on peut le constater, n'a donné lieu à aucune contestation pour motivation insuffisante), il nous paraît cependant possible d'inférer de la nature des informations à enregistrer dans les répertoires, conformément aux dispositions de l'annexe II au règlement, les tâches de la Commission qui seront facilitées par la disponibilité de statistiques exactes établies selon des critères uniformes. Les répertoires prévus par le règlement constitueront en quelque sorte une photographie de la structure industrielle dans l'ensemble de la Communauté. On pourra, par exemple, trouver dans les répertoires le nombre d'entreprises actives dans une branche particulière, leur structure juridique, le rôle des entreprises publiques ou des petites et moyennes entreprises (PME), le degré de

concentration, la part de marché détenue par certaines entreprises, le nombre de personnes occupées dans un secteur économique particulier, l'importance de la main-d'œuvre occupée dans un site géographique particulier, etc.

38. Il va de soi que la possession d'informations de ce genre, recueillies selon des critères uniformes, aidera la Commission à accomplir bon nombre des tâches spécifiques qui lui sont confiées. Tel est le cas pour la surveillance du marché unique, mais cette tâche n'est assurément pas la seule qui entre en ligne de compte. Sans prétendre tracer un tableau exhaustif, nous mentionnerons, par exemple, la politique de la concurrence (titre V de la troisième partie du traité), la politique sociale, éducation, formation professionnelle et jeunesse (titre VIII), l'industrie (titre XIII) et la cohésion économique et sociale (titre XIV). Dans l'ensemble de ces domaines, la Commission accomplira ses tâches plus efficacement si elle a accès à des statistiques utilisables (c'est-à-dire des statistiques établies selon des critères uniformes) qui reflètent la structure industrielle dans l'ensemble de la Communauté. En conséquence, dans la mesure où l'importance du système des répertoires instauré par le règlement s'étend bien au-delà des limites du marché unique et touche, directement ou indirectement, bon nombre des secteurs politiques dans lesquels la Commission a un rôle à jouer conformément au traité, il est douteux que l'article 100 A puisse servir de base juridique appropriée pour le règlement.

39. L'article 100 A n'aurait pu, selon nous, constituer une base juridique appropriée que si le règlement avait eu pour objet principal d'harmoniser les législations et pratiques nationales concernant la compilation d'informations statistiques, notamment en vue de garantir un fonctionnement correct du marché intérieur. Par contre, si l'élément d'harmonisation prévu dans le règlement était accessoire et si le règlement visait essentiellement à assurer que la Commission obtienne des informations statistiques lui permettant d'accomplir ses multiples fonctions découlant du traité, alors l'article 213 s'impose en tant que base juridique appropriée.

40. La requérante soutient que le règlement a pour principal objet l'harmonisation parce que la plupart de ses onze articles définissent les mesures qui doivent être prises par les autorités nationales afin d'établir des répertoires d'entreprises harmonisés, alors qu'une seule disposition (article 6) porte sur l'obligation des États membres de procéder, lorsque la Commission en fait la demande, à une exploitation statistique du répertoire et de transmettre les résultats à l'office statistique de la Commission.

41. Cet argument n'emporte pas notre conviction. Comme nous l'avons déjà indiqué, toute transmission de données statistiques à la Commission suppose, à l'évidence,

l'élaboration préalable de telles données. Pour que les informations soient utilisables à des fins statistiques, il faut évidemment qu'elles soient recueillies selon des critères uniformes. Il n'est donc guère étonnant que bon nombre des règles de fond du règlement soient consacrées à fixer des règles communes pour la collecte des informations en question. Il n'en reste pas moins que le règlement a pour raison d'être de permettre à la Commission d'obtenir des données utilisables relatives à la structure des entreprises dans l'ensemble de la Communauté. A vrai dire, on discerne mal en quoi il serait utile d'imposer aux États membres d'établir des répertoires d'entreprises harmonisés si les informations contenues dans ces répertoires ne sont pas mises à la disposition de la Commission ou d'une autre institution communautaire. L'harmonisation s'impose seulement parce qu'elle procure à la Commission des informations utilisables sur la situation dans les États membres et signifie, dès lors, que la Commission est mieux informée lorsqu'elle exerce les compétences que lui confère le traité.

42. Une différence considérable existe entre l'harmonisation visée par le règlement contesté et le type d'harmonisation envisagé par l'article 100 A du traité. L'article 100 A, de même que l'article 100, vise à éliminer les obstacles aux échanges résultant de disparités dans les législations nationales, telles que des règles différentes relatives à la production de marchandises ou à la publicité. L'adoption de règles uniformes supprime automatiquement de tels obstacles et contribue ainsi directement à l'établissement du marché intérieur. L'harmonisation des répertoires d'entreprises ne présente pas un lien aussi étroit avec le marché intérieur. Elle ne supprimera, par elle-même, aucune entrave aux échanges. Elle permettra simplement à la Commission d'accomplir ses nombreuses tâches en bénéficiant des éclaircissements que seule la possession d'informations exactes et complètes peut procurer. Cela confirme que l'article 213 constitue pour le règlement contesté une base juridique plus appropriée que l'article 100 A.

43. Quant à la pratique antérieure suivie par le Conseil, nous estimons qu'il existe des différences essentielles entre le règlement attaqué et les deux actes du Conseil auxquels la requérante a fait référence. Quant au premier de ces actes (décision 81/971), il ressort clairement de ses dispositions qu'il avait pour objectif principal de provoquer non pas un flux d'informations des États membres vers la Commission, mais un échange d'informations entre les États membres, via la Commission. Ainsi, l'article 1er institue un système d'information « *afin que les autorités compétentes des États membres disposent* des données nécessaires au contrôle et à la réduction de la pollution causée par le déversement d'hydrocarbures en mer » (souligné par nous). L'article 213 seul ne semble pas constituer une base juridique appropriée pour une telle mesure. Une raison supplémentaire de fonder la décision tant sur l'article 235 que sur l'article 213 tient à l'incertitude qui, ainsi que le Conseil l'a exposé, prévalait à l'époque, avant l'adoption de l'Acte unique européen, quant à la compé-

tence communautaire en matière de protection de l'environnement.

44. En ce qui concerne le second acte évoqué par la requérante (règlement n° 3330/91), il ressort du préambule et du dispositif de ce règlement que celui-ci est beaucoup plus étroitement lié au marché intérieur que le règlement attaqué. Ainsi, l'article 1er impose à la Communauté et aux États membres d'établir les statistiques des échanges de biens entre États membres. Le premier considérant du préambule montre que le besoin d'un nouveau système d'établissement des statistiques est la conséquence directe de l'achèvement du marché intérieur: par suite de l'élimination des frontières physiques entre États membres, des informations sur les échanges de biens entre États membres ne pouvaient plus être obtenues par des contrôles aux frontières internes. L'article 100 A constituait, par conséquent, une base juridique appropriée pour un système complètement harmonisé relatif aux statistiques des échanges de biens. On observera, en outre, qu'en vertu de l'article 14 du règlement les États membres sont tenus de fixer les sanctions applicables aux personnes qui omettent de fournir l'information statistique requise en vertu du règlement. On conçoit mal comment une mesure fondée sur l'article 213 du traité aurait pu imposer à des particuliers des obligations dont l'inexécution est passible de sanctions.

45. Nous concluons que le règlement contesté ne saurait être déclaré invalide au motif que l'article 213 du traité ne constituait pas la base juridique appropriée.

Le troisième moyen d'annulation: le règlement est contraire au principe de proportionnalité

46. La requérante relève que le principe de proportionnalité est un principe général du droit communautaire consacré par l'article 3 B, troisième alinéa, du traité instituant la Communauté européenne, dans la version du traité sur l'Union européenne. Cette disposition prévoit que:

« L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité. »

La requérante fait valoir que, en vertu du principe de proportionnalité, une mesure communautaire doit constituer un moyen approprié pour atteindre le but recherché et ne doit pas imposer aux États membres des charges inutiles ou disproportionnées au regard de l'objectif visé.

47. De l'avis de la requérante, le règlement contesté viole le principe de proportionnalité à deux égards. En premier lieu, le règlement exige l'inclusion dans les répertoires d'entreprises d'informations qui ne sont pas nécessaires, à savoir a) des données concernant les

« unités légales », qui ne seraient pas pertinentes à des fins statistiques, et b) non seulement le nombre de personnes occupées par les entreprises, mais aussi leur chiffre d'affaires. En second lieu, les coûts d'établissement des répertoires sont, selon la requérante, excessifs.

48. La requérante appuie sa thèse selon laquelle les unités légales ne sont pas pertinentes à des fins statistiques sur le fait que ces unités n'ont pas été prévues dans le règlement n° 696/93 relatif aux unités statistiques d'observation et d'analyse du système productif dans la Communauté [13]. La requérante en conclut que l'enregistrement de données sur les unités légales dans les répertoires d'entreprises ne peut être utile qu'à des fins autres que statistiques. C'est ce que confirmerait le huitième considérant du règlement attaqué, selon lequel les répertoires d'entreprises fourniront des instruments de suivi de l'exactitude des informations fournies par les entreprises conformément aux quatrième et septième directives en matière de droit des sociétés.

49. La requérante estime qu'il n'est pas nécessaire d'enregistrer le chiffre d'affaires dans les répertoires d'entreprises car, d'un point de vue statistique, la mention du nombre de personnes occupées reflète, à suffisance, la taille et l'importance d'une entreprise; en outre, dans certains secteurs (tels les banques et les assurances), le chiffre d'affaires constitue un critère qui n'est pas réaliste.

50. La requérante considère que les coûts d'établissement des répertoires d'entreprises sont sans commune mesure avec les avantages que la mise en place de statistiques communautaires harmonisées est susceptible de procurer. Cette thèse est étayée par une étude de faisabilité sur le développement et la tenue de répertoires d'entreprises harmonisés, effectuée par l'office statistique allemand. D'après cette étude, le coût moyen par entreprise, calculé sur la base de 1977, serait de 23 DM pour la mise en place du répertoire et de 11 DM pour la gestion courante du répertoire. Le coût total du répertoire s'élèverait à 43,7 millions de DM sans tenir compte de l'inflation ni de l'accroissement du territoire de la République fédérale d'Allemagne à la suite de la réunification allemande. La requérante estime que l'établissement du répertoire demanderait cinq à sept ans.

51. Ces considérations appellent de notre part les observations suivantes.

52. Sans conteste, le principe de proportionnalité s'applique en l'espèce et trouve expression dans l'article 213 lui-même, qui habilite la Commission à recueillir toutes informations et à procéder à toutes vérifications

13 — Précité à la note 3.

nécessaires pour l'accomplissement des tâches qui lui sont confiées. Toutefois, il ne nous semble pas que le règlement puisse être annulé pour défaut de proportionnalité en tant qu'il exige que des informations sur les « unités légales » soient incluses dans les répertoires d'entreprises. A notre avis, on ne saurait inférer du règlement n° 696/93 que les unités légales ne sont pas pertinentes à des fins statistiques. La section I de l'annexe à ce règlement énumère huit « unités statistiques du système productif » comprenant l'entreprise et l'unité locale, mais pas l'unité légale. Ces unités statistiques sont définies sur la base de critères exposés dans la section II de l'annexe. L'unité légale constitue l'un de ces critères. La section III, partie A, définit l'entreprise en tant que « plus petite combinaison d'unités légales qui constitue une unité organisationnelle de production de biens et de services jouissant d'une certaine autonomie de décision, notamment pour l'affectation de ses ressources courantes ». L'unité légale représente donc un élément crucial dans la définition de l'entreprise, qui est l'une des notions clés tant dans le règlement contesté que dans le règlement n° 696/93. Affirmer que les unités légales ne sont pas pertinentes pour la surveillance statistique des entreprises équivaut en quelque sorte à dire que, pour une description de l'univers, les électrons et les protons sont dépourvus de pertinence, puisque toute matière est faite d'atomes.

53. Abstraction faite des arguments d'ordre technique fondés sur une analyse du règlement n° 696/93, il nous paraît clair que les unités légales — qui sont simplement des personnes morales et des personnes physiques qui, en tant qu'indépendants, exercent une activité économique — sont pertinentes aux fins d'établir un répertoire d'entreprises destiné à refléter entre autres « la structure des entreprises » [14] et les « modifications structurelles de l'économie qui résultent d'opérations du type alliance, partenariat, rachat, fusion ou absorption » [15].

54. Tout aussi dénué de fondement nous paraît l'argument de la requérante selon lequel il ne serait pas nécessaire d'enregistrer non seulement le nombre de personnes occupées par les entreprises, mais aussi leur chiffre d'affaires. Il suffit d'observer à cet égard que le chiffre d'affaires et le nombre de personnes occupées sont universellement reconnus comme étant les deux paramètres essentiels pour apprécier la dimension d'une entreprise. Si la requérante a raison d'affirmer que le chiffre d'affaires peut constituer un critère qui, s'agissant de certains secteurs, risque d'induire en erreur, il est tout aussi exact que l'importance de la main-d'œuvre peut présenter le même risque s'agissant d'autres secteurs. En outre, ainsi que le Conseil l'a relevé, l'importance de la main-d'œuvre est une indication dont le degré de fiabilité quant à l'importance relative d'une entreprise peut se trouver amoindri à la suite de changements structurels dans l'économie. Enfin, comme la Commission le fait observer, l'inclusion du chiffre d'affaires est optionnelle pour les entreprises dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas 2 millions d'écus. De cette manière, le règlement

14 — Voir le troisième considérant dans le préambule du règlement attaqué.

15 — Voir le sixième considérant.

attaqué semble avoir suffisamment pris en considération les exigences de la proportionnalité.

55. Quant à la charge financière imposée par le règlement contesté, il n'est pas aisé, à partir des éléments d'information et des arguments avancés par les parties, de parvenir à une conclusion définitive en ce qui concerne les coûts que comporte l'établissement de répertoires d'entreprises complets. Il est encore plus ardu d'évaluer sur le plan financier les avantages que de tels registres sont censés procurer. Mais ces avantages existent assurément. Ainsi que la Commission et le Conseil l'ont exposé, l'étude de faisabilité invoquée par la requérante fait état de certains de ces avantages, y compris le fait qu'un répertoire complet peut rendre superflues certaines enquêtes, en particulier celles relatives à des secteurs spécifiques.

56. Nous ne sommes pas du tout convaincu que la requérante soit fondée à présumer que les coûts afférents à la mise en place d'un répertoire d'entreprises complet peuvent être évalués de façon précise simplement en extrapolant les résultats de l'étude de faisabilité effectuée par l'office statistique allemand. Cette étude ne portait que sur certains secteurs de l'économie. L'approche suivie par la requérante méconnaît la possibilité de réaliser certaines économies d'échelle dans l'élaboration d'un répertoire complet et la faculté de puiser certains éléments d'information dans les registres existants, cette opération étant expressément autorisée par l'article 7 du règlement contesté. Bien que la requérante prétende qu'aucun registre comparable n'existe en République fédérale d'Allemagne, on conçoit mal que dans un pays héritier d'une aussi longue tradition de saine gestion administrative, les autorités publiques ne soient pas d'ores et déjà en possession d'une partie des informations nécessaires. Mais de manière plus significative, peut-être, la requérante omet de tenir compte des progrès réalisés depuis 1977 en matière d'informatique. Puisque 75 % du coût de la mise en place des répertoires est imputé aux frais de personnel, on peut raisonnablement penser que des économies considérables résulteront du recours aux techniques avancées de traitement des données. L'étude de faisabilité reconnaît elle-même (à la page 129) que les frais courants de mise à jour du répertoire seront fortement réduits grâce aux progrès dans le domaine du traitement électronique des données. Enfin, il convient de rappeler que l'inclusion de certains types d'entreprises est optionnelle et que la décision de ne pas répertorier les petites entreprises peut être prise selon la procédure prévue à l'article 9 du règlement (voir article 3, paragraphe 1, dernier alinéa).

57. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous estimons que la requérante n'a pas établi que les coûts occasionnés par l'établissement des répertoires d'entreprises imposé par le règlement contesté sont disproportionnés au regard des avantages que la Communauté et les États membres peuvent tirer

de la disponibilité d'informations statistiques précises sur la structure de l'économie dans l'ensemble de la Communauté.

58. Le règlement attaqué ne saurait donc, selon nous, être annulé pour défaut de proportionnalité.

Conclusion

59. En conséquence, nous estimons que la Cour devrait:

1) rejeter le recours;

2) condamner la requérante aux dépens sauf pour ce qui concerne les dépens de la Commission, partie intervenante;

3) décider que la Commission supportera ses propres dépens relatifs à l'intervention.