ARRÊT DE LA COUR
29 septembre 1998 *

Dans l'affaire C-191/95,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Jürgen Grunwald, conseiller juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

République fédérale d'Allemagne, représentée par MM. Ernst Röder, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Économie, et Alfred Dittrich, Regierungsdirektor au ministère fédéral de la Justice, en qualité d'agents, assistés de M^e^ Hans-Jürgen Rabe, avocat à Hambourg et à Bruxelles, D — 53107 Bonn,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en ne prévoyant pas de sanctions appropriées pour le cas où les sociétés de capitaux omettent de donner à leurs comptes annuels la publicité obligatoire prescrite, notamment, par la première directive 68/151/CEE du Conseil, du 9 mars 1968, 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, pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers (JO L 65, p. 8), et par la quatrième directive 78/660/CEE du Conseil, du 25 juillet 1978, fondée sur l'article 54, paragraphe 3, sous g), du traité et concernant les comptes annuels de certaines formes de sociétés

* Langue de procédure: l'allemand.

(JO L 222, p. 11), la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE et desdites directives,

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, C. Gulmann, H. Ragnemalm (rapporteur), M. Wathelet et R. Schintgen, présidents de chambre, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, L. Sevón et K. M. Ioannou, juges,

avocat général: M. G. Cosmas,
greffier: M. H. A. Rühl puis M^me^ D. Louterman-Hubeau, administrateurs principaux,

vu le rapport d'audience,

la sixième chambre de la Cour ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 12 décembre 1996,

la sixième chambre ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 5 juin 1997,

vu la décision de la sixième chambre du 18 septembre 1997 portant renvoi de l'affaire devant la Cour,

vu l'ordonnance de réouverture des débats du 14 octobre 1997,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de la Commission, représentée par MM. Christiaan Timmermans, directeur général adjoint du service juridique, en qualité d'agent, et Jürgen Grunwald, et du gouvernement allemand, représenté par M^e^ Hans-Jürgen Rabe, à l'audience du 9 décembre 1997,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 17 février 1998,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 16 juin 1995, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CE, un recours visant à faire constater que, en ne prévoyant pas de sanctions appropriées pour le cas où les sociétés de capitaux omettent de donner à leurs comptes annuels la publicité obligatoire prescrite, notamment, par la première directive 68/151/CEE du Conseil, du 9 mars 1968, 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, pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers (JO L 65, p. 8, ci-après la « première directive »), et par la quatrième directive 78/660/CEE du Conseil, du 25 juillet 1978, fondée sur l'article 54, paragraphe 3, sous g), du traité et concernant les comptes annuels de certaines formes de sociétés (JO L 222, p. 11, ci-après la « quatrième directive »), la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE et desdites directives.

La réglementation litigieuse

La première directive

2 Conformément à son article 1er, la première directive s'applique, en Allemagne, à l'Aktiengesellschaft (société anonyme), à la Kommanditgesellschaft auf Aktien (société en commandite par actions) et à la Gesellschaft mit beschränkter Haftung (société à responsabilité limitée).

3 L'article 2 de la première directive prévoit que les États membres sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour que la publicité obligatoire relative à ces sociétés porte au moins sur les actes et indications qu'il précise. Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, sous f), l'obligation de publicité s'applique en particulier au « bilan et [au] compte de profits et pertes de chaque exercice ».

4 Toutefois, la troisième phrase de cette disposition prévoit que, notamment pour les sociétés à responsabilité limitée de droit allemand, l'obligation de publicité précitée « est reportée jusqu'à la date de mise en œuvre d'une directive portant sur la coordination du contenu des bilans et des comptes de profits et pertes, et dispensant de l'obligation de publier tout ou partie de ces documents celles de ces sociétés dont le montant du bilan est inférieur à un chiffre qu'elle fixera ». Selon l'article 2, paragraphe 1, sous f), dernière phrase, le Conseil arrêtera cette directive dans un délai de deux ans à compter de l'adoption de la première directive.

5 L'article 3, paragraphes 2 et 4, de la première directive prévoit que tous les actes et toutes les indications qui sont soumis à publicité sont transcrits au registre établi dans l'État membre et font l'objet d'une publication soit intégrale ou par extrait, soit

sous forme d'une mention signalant le dépôt du document au dossier ou sa transcription au registre, dans le bulletin national désigné par cet État.

6 L'article 6 de la première directive dispose, notamment:

« Les États membres prévoient des sanctions appropriées en cas:

— de défaut de publicité du bilan et du compte de profits et pertes telle qu'elle est prescrite à l'article 2, paragraphe 1, sous f);

— ... »

7 Selon l'article 13, premier alinéa, de la première directive, les États membres devaient transposer cette dernière dans un délai de dix-huit mois à compter de sa notification, qui est intervenue le 11 mars 1968.

La quatrième directive

8 La quatrième directive fixe, pour les formes de sociétés qu'elle énumère, les dispositions relatives aux comptes annuels. Son article 2 dispose que « Les comptes annuels comprennent le bilan, le compte de profits et pertes ainsi que l'annexe. Ces documents forment un tout ».

9 En matière de publicité des comptes annuels, l'article 47, paragraphe 1, de la quatrième directive prévoit:

« 1. Les comptes annuels régulièrement approuvés et le rapport de gestion ainsi que le rapport établi par la personne chargée du contrôle des comptes font l'objet d'une publicité effectuée selon les modes prévus par la législation de chaque État membre conformément à l'article 3 de la directive 68/151/CEE.

Toutefois, la législation d'un État membre peut permettre que le rapport de gestion ne fasse pas l'objet de la publicité visée ci-dessus. Dans ce cas, le rapport de gestion est tenu à la disposition du public au siège de la société dans l'État membre concerné. Une copie intégrale ou partielle de ce rapport doit pouvoir être obtenue sans frais et sur simple demande. »

10 Selon son article 55, paragraphe 1, la quatrième directive devait être transposée dans les droits nationaux dans un délai de deux ans à compter de sa notification qui est intervenue le 31 juillet 1978.

La législation nationale

11 En Allemagne, le Gesetz über die Rechnungslegung von bestimmten Unternehmen und Konzernen, du 15 août 1969 (loi sur la publicité des comptes, *BGBl.* I, 1969, p. 1189, ci-après le « Publizitätsgesetz »), est entré en vigueur le 21 août 1969.

12 Les articles 9 et 10 du Publizitätsgesetz comportaient des dispositions précises sur l'obligation de communiquer les comptes annuels et le rapport d'exercice au registre du commerce et de publier les comptes annuels au bulletin fédéral des annonces officielles (Bundesanzeiger).

13 Le Publizitätsgesetz a notamment été remanié par le Bilanzrichtlinien-Gesetz, du 19 décembre 1985 (*BGBl.* I, 1985, p. 2355, ci-après le « Bilanzrichtlinien-Gesetz »), qui a transposé la quatrième directive ainsi que la septième directive 83/349/CEE du Conseil, du 13 juin 1983, fondée sur l'article 54, paragraphe 3, point g), du traité, concernant les comptes consolidés (JO L 193, p. 1), et la huitième directive 84/253/CEE du Conseil, du 10 avril 1984, fondée sur l'article 54, paragraphe 3, point g), du traité, concernant l'agrément des personnes chargées du contrôle légal des documents comptables (JO L 126, p. 20). La version en vigueur prévoit, en son article 9, que les entreprises visées par la loi doivent assurer la publicité de leurs comptes annuels et de leur rapport annuel, en particulier en les communiquant au registre du commerce. Le respect de cette obligation peut être imposé, selon l'article 21, première phrase, point 8, du Bilanzrichtlinien-Gesetz, au moyen d'une astreinte.

14 Le Bilanzrichtlinien-Gesetz a également introduit dans le Handelsgesetzbuch (code de commerce allemand, ci-après le « HGB ») un troisième livre (articles 238 à 339) portant sur les livres de commerce.

15 L'article 325 du HGB contient les dispositions relatives à la publicité, en particulier celles concernant l'obligation pour les représentants légaux des sociétés de capitaux de présenter les comptes annuels au registre du commerce et d'en informer le public par annonce dans le Bundesanzeiger.

16 L'article 335 du HGB prévoit la fixation d'astreintes dans le cas où les membres de l'organe d'une société de capitaux investi du pouvoir de représentation ne respectent pas l'obligation de publicité de leurs bilans prévue à l'article 325 du HGB. Toutefois, conformément à l'article 335, première phrase, point 6, du HGB, en liaison avec la deuxième phrase du même article, une procédure d'astreinte ne peut être introduite

qu'à la demande d'un associé, d'un créancier, du conseil d'établissement commun ou du conseil d'établissement de la société.

17 Le Bilanzrichtlinien-Gesetz a été notifié au début du mois de janvier 1986 à la Commission. Cette notification faisait suite au recours en manquement dans l'affaire 18/85, dans lequel la Commission faisait grief à la République fédérale d'Allemagne d'avoir tardivement transposé la quatrième directive. A la suite de son désistement, une ordonnance de radiation du 11 février 1987 (JO C 80, p. 6) a mis fin à cette procédure.

La procédure précontentieuse et les conclusions des parties

18 Par lettre de mise en demeure du 26 juin 1990, la Commission a informé le gouvernement allemand que, selon les publications dont elle disposait, 93 % des sociétés allemandes de capitaux ne s'étaient pas conformées à l'obligation de publicité des comptes annuels, ce qui constituerait une violation des dispositions combinées des articles 3 de la première directive et 47 de la quatrième directive. La Commission a rappelé que les États membres ont l'obligation, conformément à l'article 6 de la première directive, de prévoir des sanctions appropriées en cas de violation de l'obligation de publicité prévue à la directive, et a invité le gouvernement fédéral, conformément à l'article 169 du traité, à lui présenter ses observations dans un délai de deux mois.

19 Dans une communication du 30 juillet 1990, le gouvernement allemand a contesté la violation des dispositions combinées des articles 3 de la première directive et 47 de la quatrième directive. S'appuyant sur ses propres statistiques et se référant aux dispositions en vigueur en droit allemand, le gouvernement fédéral a contesté les chiffres avancés par la Commission et a conclu qu'il n'y avait pas lieu d'introduire de sanctions supplémentaires en cas de non-respect par les sociétés de capitaux de leurs obligations de publicité.

20 Dans ces conditions, la Commission a, le 2 juin 1992, adressé un avis motivé à la République fédérale d'Allemagne, reprochant à cette dernière d'avoir manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des première et quatrième directives, en ne prévoyant pas de sanctions appropriées pour le cas où les sociétés de capitaux omettent de donner à leurs comptes annuels la publicité obligatoire prescrite, notamment, par lesdites directives. La Commission a invité la République fédérale d'Allemagne à prendre les mesures nécessaires dans un délai de deux mois afin de se conformer à cet avis. A la demande du gouvernement allemand, ce délai a été prorogé jusqu'au 30 septembre 1992.

21 Le 25 août 1993, le gouvernement allemand s'est déclaré prêt à renforcer les sanctions en cas d'absence de publicité des documents relatifs aux comptes annuels, à condition que la Commission marque son accord sur les modifications envisagées de la législation et s'abstienne d'introduire un recours devant la Cour. Il a donc soumis à la Commission une proposition visant à introduire des sanctions renforcées dont l'entrée en vigueur, à toutes les sociétés de capitaux, s'effectuerait progressivement entre le 1er janvier 1995 et le 1er janvier 1999. A cet égard, le gouvernement allemand a fait observer que, si de telles dispositions étaient introduites avec une entrée en vigueur immédiate, les Länder compétents en la matière seraient dans l'incapacité d'en assurer immédiatement le respect, eu égard au nombre important de procédures à engager et au grand nombre de fonctionnaires des anciens Länder qui avaient été affectés à la reconstruction des nouveaux Länder à la suite de la réunification allemande.

22 Le 3 mars 1994, le commissaire compétent en la matière a répondu que les sanctions envisagées devaient s'appliquer d'emblée, sans distinction, à toutes les sociétés concernées qui ne se conformaient pas à leur obligation de publicité. Il s'est néanmoins déclaré prêt à proposer à la Commission de suspendre la procédure si le gouvernement fédéral présentait, pendant la législature en cours, un projet de loi qui serait modifié en ce sens.

23 Par lettre du 19 mai 1994, le gouvernement allemand a informé la Commission qu'il n'était pas en mesure, dans ces conditions, de revenir sur sa position de principe

selon laquelle l'article 54, paragraphe 3, sous g), du traité CE ne nécessite pas un renforcement des sanctions existant en droit allemand.

24 Les discussions qui ont suivi n'ayant abouti à aucune solution, la Commission a décidé d'introduire le présent recours par lequel elle demande à la Cour de constater le manquement de la République fédérale d'Allemagne et de condamner cette dernière aux dépens.

25 Le gouvernement allemand demande à la Cour de rejeter le recours, à titre principal, comme étant irrecevable, à titre subsidiaire, comme étant non fondé et de condamner la Commission aux dépens.

Sur la recevabilité

26 Le gouvernement allemand a soulevé trois exceptions d'irrecevabilité tirées, tout d'abord, de la violation du principe de collégialité lors de l'émission de l'avis motivé et de l'introduction du recours, ensuite, d'un changement de l'objet du litige et, enfin, d'une motivation erronée quant au prétendu manquement.

Sur la violation du principe de collégialité lors de l'émission de l'avis motivé et de l'introduction du recours

27 Le gouvernement allemand a soutenu que l'avis motivé et l'introduction du recours devant la Cour avaient été rendus dans le cadre de la procédure d'habilitation. Or,

selon ce gouvernement, si le recours à la procédure d'habilitation est compatible avec le principe de collégialité pour l'adoption de mesures de gestion et d'administration, cette procédure est exclue pour les décisions de principe telles l'adoption d'un avis motivé et l'introduction d'un recours devant la Cour. En effet, l'article 169 du traité exigerait que l'avis motivé et la saisine de la Cour fassent l'objet d'une décision de la Commission, agissant en collège.

28 La Commission a répliqué que les décisions d'envoyer la lettre de mise en demeure, de notifier l'avis motivé et d'introduire le recours avaient été prises lors de réunions de la Commission agissant en collège.

29 Par ordonnance du 23 octobre 1996, la Cour (sixième chambre) a ordonné à la Commission de produire les décisions qu'elle avait adoptées en collège d'émettre l'avis motivé, adressé le 2 juin 1992 à la République fédérale d'Allemagne, et d'introduire le présent recours en manquement, et authentifiées dans les conditions prévues par son règlement intérieur.

30 La Commission a, à cet effet, produit devant la Cour des procès-verbaux de certaines de ses réunions ainsi que des documents mentionnés par lesdits procès-verbaux.

31 Lors de l'audience du 9 décembre 1997, le gouvernement allemand a fait valoir que, au regard des éléments du dossier produits par la Commission, cette dernière n'avait pas établi que les membres du collège, lorsqu'ils avaient décidé d'émettre l'avis motivé et d'introduire le recours, disposaient réellement d'éléments suffisants quant au contenu de ces actes. Or, le collège devait disposer de toutes les données de droit et de fait pertinentes pour s'assurer que ses décisions étaient dépourvues d'ambiguïté et afin de garantir que les actes qu'il notifiait avaient effectivement été pris par le collège et correspondaient à la volonté de ce dernier qui en assume la responsabilité politique.

32 La Commission a précisé que, pour des raisons d'efficacité, au regard du nombre de procédures en manquement, les commissaires n'ont pas à leur disposition les projets d'avis motivés lorsqu'ils adoptent la décision d'émettre de tels actes, ce qui ne serait pas nécessaire eu égard au fait que ces actes sont dépourvus d'effets juridiques contraignants immédiats. En revanche, des informations importantes et notamment les faits incriminés et les dispositions de droit communautaire qui, selon les services de la Commission, ont été violées sont à la disposition des membres du collège. Ainsi, c'est en pleine connaissance de cause que le collège aurait pris position sur les propositions de ses services d'émettre l'avis motivé et d'introduire le recours. L'élaboration des avis motivés se fait au niveau de l'administration, sous la responsabilité du membre de la Commission compétent en la matière, et ce après l'adoption par le collège de la décision d'émettre cet acte.

33 A titre liminaire, il importe de rappeler que le fonctionnement de la Commission est régi par le principe de collégialité (arrêt du 15 juin 1994, Commission/BASF e.a., C-137/92 P, Rec. p. I-2555, point 62).

34 Il n'est pas contesté que les décisions d'émettre l'avis motivé et d'introduire le recours sont soumises à ce principe de collégialité.

35 En effet, la mise en œuvre de l'article 169 constitue l'un des moyens par lesquels la Commission veille à l'application par les États membres des dispositions du traité et des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci (arrêt du 10 mai 1995, Commission/Allemagne, C-422/92, Rec. p. I-1097, point 16). Les décisions d'émettre un avis motivé et d'introduire un recours s'inscrivent ainsi dans le cadre général de la mission de surveillance dont la Commission est chargée en vertu de l'article 155, premier tiret, du traité CE.

36 En émettant l'avis motivé, la Commission exprime sa position formelle à l'égard de la situation juridique de l'État membre concerné. Par ailleurs, en constatant formellement la violation du traité qui est reprochée à l'État membre concerné, l'avis motivé conclut la procédure précontentieuse prévue à l'article 169 du traité (arrêt

du 31 janvier 1984, Commission/Irlande, 74/82, Rec. p. 317, point 13). La décision d'émettre un avis motivé ne saurait dès lors être qualifiée de mesure d'administration ou de gestion, et ne peut faire l'objet d'une délégation.

37 Il en va de même de la décision de saisir la Cour d'un recours en manquement. C'est dans le cadre de son rôle de gardienne du traité que la Commission est compétente pour adopter une décision sur l'opportunité d'engager une procédure en constatation de manquement (voir, en ce sens, arrêt du 11 août 1995, Commission/Allemagne, C-431/92, Rec. p. I-2189, point 22). Une telle décision relève du pouvoir discrétionnaire de l'institution (voir, notamment, arrêt du 27 novembre 1990, Commission/Grèce, C-200/88, Rec. p. I-4299, point 9) et ne saurait être qualifiée de mesure d'administration ou de gestion.

38 Ainsi, le premier moyen d'irrecevabilité, tel qu'il a été précisé au cours de la présente procédure, porte sur les conséquences qu'emporte le respect du principe de collégialité en ce qui concerne les conditions dans lesquelles le collège pouvait, d'une part, estimer que la République fédérale d'Allemagne avait manqué à l'une des obligations qui lui incombent en vertu du traité et émettre un avis motivé à ce sujet et, d'autre part, lorsqu'il a considéré que cet État ne s'était pas conformé à cet avis dans le délai imparti, décider d'introduire le présent recours.

39 Selon une jurisprudence constante, le principe de collégialité repose sur l'égalité des membres de la Commission dans la participation à la prise de décision et implique notamment que les décisions soient délibérées en commun et que tous les membres du collège soient collectivement responsables, sur le plan politique, de l'ensemble des décisions arrêtées (arrêts du 23 septembre 1986, AKZO Chemie/Commission, 5/85, Rec. p. 2585, point 30; du 21 septembre 1989, Hoechst/Commission, 46/87 et 227/88, Rec. p. 2859, et Commission/BASF e.a., précité, point 63).

40 La Cour a également jugé que les sujets de droit concernés par les effets juridiques produits par une décision de la Commission étaient intéressés par le respect de ce principe (voir, en ce sens, arrêt Commission/BASF e.a., précité, point 64).

41 A cet égard, il y a lieu cependant de relever que les conditions formelles liées au respect effectif du principe de collégialité varient en fonction de la nature et des effets juridiques des actes adoptés par cette institution.

42 La Cour a ainsi estimé que, s'agissant de décisions prises en vue du respect des règles de concurrence et ayant pour objet de constater une infraction à ces règles, d'émettre des injonctions à l'égard d'entreprises et de leur infliger des sanctions pécuniaires, les entreprises ou les associations d'entreprises destinataires devaient être assurées que le dispositif et la motivation de ces décisions avaient été adoptés par le collège (voir, en ce sens, arrêt Commission/BASF e.a., précité, points 65 à 67).

43 En l'espèce, les modalités selon lesquelles l'émission de l'avis motivé et l'introduction du recours en manquement devaient être délibérées en commun par le collège doivent donc être déterminées au regard des effets juridiques de ces décisions à l'égard de l'État concerné.

44 En ce qui concerne l'émission d'un avis motivé, il convient de constater qu'il s'agit d'une procédure préliminaire (arrêt du 27 mai 1981, Essevi et Salengo, 142/80 et 143/80, Rec. p. 1413, point 15), qui ne comporte pas d'effet juridique contraignant à l'égard du destinataire de l'avis motivé. Ce dernier ne constitue qu'une phase précontentieuse d'une procédure aboutissant éventuellement à la saisine de la Cour (arrêt du 10 décembre 1969, Commission/France, 6/69 et 11/69, Rec. p. 523, point 36). Le but de cette procédure précontentieuse prévue à l'article 169 du traité est de permettre à l'État membre de se conformer volontairement aux exigences du traité ou, le cas échéant, de lui donner l'occasion de justifier sa position (arrêts du 23 octobre 1997, Commission/Pays-Bas, C-157/94, Rec. p. I-5699, point 60; Commission/Italie, C-158/94, Rec. p. I-5789, point 56, et Commission/France, C-159/94, Rec. p. I-5815, point 103).

45 Au cas où cet effort de règlement n'est pas couronné de succès, l'avis motivé a pour fonction de définir l'objet du litige. En revanche, la Commission n'a pas le pouvoir de déterminer de manière définitive, par des avis motivés formulés en vertu de

l'article 169, les droits et les obligations d'un État membre, ou de lui donner des garanties concernant la compatibilité avec le droit communautaire d'un comportement déterminé. Selon le système des articles 169 à 171 du traité, la détermination des droits et des obligations des États membres ainsi que le jugement de leur comportement ne peuvent résulter que d'un arrêt de la Cour (voir, en ce sens, arrêt Essevi et Salengo, précité, points 15 et 16).

46 L'avis motivé n'a donc un effet juridique que par rapport à la saisine de la Cour (arrêt Essevi et Salengo, précité, point 18), alors que, par ailleurs, dans le cas où l'État ne se conforme pas à cet avis dans le délai imparti, la Commission a la faculté, mais non l'obligation, d'opérer une telle saisine (voir, en ce sens, arrêt du 14 février 1989, Star Fruit/Commission, 247/87, Rec. p. 291, point 12).

47 Quant à la décision de saisir la Cour, même si elle constitue une mesure indispensable pour permettre à cette dernière de statuer sur le manquement allégué par une décision contraignante, il n'en reste pas moins qu'elle ne modifie pas par elle-même la situation juridique litigieuse.

48 Il résulte de l'ensemble de ces considérations que tant la décision de la Commission d'émettre un avis motivé que celle d'introduire un recours en manquement doivent être délibérées en commun par le collège. Les éléments sur lesquels ces décisions sont fondées doivent donc être disponibles pour les membres du collège. En revanche, il n'est pas nécessaire que le collège arrête lui-même la rédaction des actes qui entérinent ces décisions et leur mise en forme définitive.

49 En l'espèce, il est constant que tout élément que les membres du collège estimaient utile aux fins de leur prise de décision était disponible pour ces derniers, lorsque le collège a décidé, le 31 juillet 1991, d'émettre l'avis motivé et a approuvé, le 13 décembre 1994, la proposition d'introduire le présent recours.

50 Dans ces conditions, il y a lieu de constater que la Commission a respecté les règles relatives au principe de collégialité lorsqu'elle a émis l'avis motivé contre la République fédérale d'Allemagne et a introduit le présent recours.

51 Par conséquent, l'exception d'irrecevabilité tirée de la violation du principe de collégialité doit être rejetée comme étant non fondée.

Sur le changement d'objet du litige

52 Le gouvernement allemand soutient que le recours est irrecevable, dans la mesure où il existerait une divergence entre le contenu de la requête et la lettre de mise en demeure. En effet, la Commission aurait déclaré dans sa lettre de mise en demeure que la République fédérale d'Allemagne avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées de l'article 47 de la quatrième directive et de l'article 3 de la première directive, tandis que, dans l'avis motivé et la requête, elle aurait conclu à une infraction aux articles 2, paragraphe 1, sous f), 3 et 6 de la première directive. Par conséquent, l'objet du litige aurait été modifié au cours de la procédure précontentieuse.

53 La Commission a répliqué que le libellé tant de la lettre de mise en demeure que de la communication du gouvernement allemand, du 30 juillet 1990, montre que la préoccupation de la Commission a été clairement exprimée et bien comprise.

54 A titre liminaire, il y a lieu de rappeler que, si l'avis motivé, visé à l'article 169 du traité, doit contenir un exposé cohérent et détaillé des raisons ayant amené la Commission à la conviction que l'État intéressé a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité, la lettre de mise en demeure ne saurait être soumise à des exigences de précision aussi strictes, celle-ci ne pouvant nécessairement

consister qu'en un premier résumé succinct des griefs. Rien n'empêche donc la Commission de détailler, dans l'avis motivé, les griefs qu'elle a déjà fait valoir de façon plus globale dans la lettre de mise en demeure (arrêt du 16 septembre 1997, Commission/Italie, C-279/94, Rec. p. I-4743, point 15).

55 Il est vrai que la lettre de mise en demeure adressée par la Commission à l'État membre puis l'avis motivé émis par la Commission délimitent l'objet du litige et celui-ci ne peut plus, dès lors, être étendu. En effet, la possibilité pour l'État concerné de présenter ses observations constitue, même s'il estime ne pas devoir en faire usage, une garantie essentielle voulue par le traité et son observation est une forme substantielle de la régularité de la procédure constatant un manquement d'un État membre (arrêt du 8 février 1983, Commission/Royaume-Uni, 124/81, Rec. p. 203, point 6). Par conséquent, l'avis motivé et le recours de la Commission doivent reposer sur les mêmes griefs que ceux de la lettre de mise en demeure qui engage la procédure précontentieuse.

56 Toutefois, cette exigence ne saurait aller jusqu'à imposer en toute hypothèse une coïncidence parfaite entre l'énoncé des griefs dans la lettre de mise en demeure, le dispositif de l'avis motivé et les conclusions de la requête, dès lors que l'objet du litige n'a pas été étendu ou modifié mais, au contraire, simplement restreint (voir, en ce sens, arrêt du 16 septembre 1997, Commission/Italie, précité, point 25).

57 Or, il ressort en l'espèce du dossier que la Commission a, dans sa lettre de mise en demeure, suffisamment identifié le manquement reproché à la République fédérale d'Allemagne en soulignant que les dispositions combinées des articles 3 de la première directive et 47 de la quatrième directive étaient violées, dès lors qu'une part importante des sociétés de capitaux omettaient de se conformer aux obligations de publicité, et en rappelant l'obligation qu'ont les États membres, en vertu de l'article 6 de la première directive, de prévoir des sanctions appropriées en cas de violation de l'obligation de publicité. Cette lettre a donc permis au gouvernement allemand d'être informé quant à la nature des griefs qui lui étaient reprochés en lui donnant la possibilité de présenter sa défense.

58 Dès lors, le fait que la Commission n'a pas maintenu les griefs tirés du fait qu'une part importante des sociétés de capitaux omettaient de se conformer aux obligations de publicité, tandis qu'elle a détaillé les griefs tirés de la nécessité de prévoir des sanctions appropriées qu'elle avait déjà fait valoir de façon plus globale dans la lettre de mise en demeure, a seulement eu pour effet de restreindre l'objet du recours.

59 Il s'ensuit que le deuxième moyen d'irrecevabilité doit également être rejeté comme étant non fondé.

Sur la motivation erronée quant au prétendu manquement

60 Selon le gouvernement allemand, la Commission ne pouvait pas mettre en cause la conformité des dispositions allemandes sur l'obligation de publicité des comptes annuels avec le droit communautaire en se fondant sur des chiffres non vérifiés du niveau d'observation de cette obligation de la part des entreprises. A l'appui d'un tel manquement, la Commission aurait dû mener sa propre enquête pour s'assurer de l'exactitude des chiffres sur lesquels elle se fondait. Il ne saurait donc être considéré que la Commission a fait un exposé cohérent et détaillé des raisons qui l'ont conduite à la conviction qu'il y avait lieu de reprocher à la République fédérale d'Allemagne les manquements allégués au droit communautaire.

61 La Commission réplique qu'elle demeure convaincue du manquement et souligne que la République fédérale d'Allemagne, dans sa communication du 25 août 1993, l'aurait elle-même reconnu.

62 A cet égard, il suffit de rappeler que la Commission n'a pas maintenu, au stade du recours, les griefs tirés du fait qu'une part importante des sociétés de capitaux omettaient de se conformer aux obligations de publicité. La troisième exception

d'irrecevabilité vise donc un manquement allégué au stade de la procédure précontentieuse qui ne fait pas l'objet du présent litige, en sorte qu'elle doit être rejetée.

63 Il s'ensuit que le recours doit être déclaré recevable dans son ensemble.

Sur le fond

64 La Commission fait valoir que l'examen des dispositions existant en droit allemand montre clairement que, si la publicité des comptes annuels des sociétés de capitaux est régie par les articles 325 et suivants du HGB, le législateur allemand n'a pas créé de moyen juridique efficace pour imposer l'obligation de publicité. Certes, l'article 335, première phrase, point 6, du HGB prévoit la fixation d'astreintes lorsque les membres de l'organe d'une société de capitaux investi du pouvoir de représentation ne se conforment pas à l'obligation de publicité, mais le tribunal chargé du registre ne peut pas d'office imposer de telles astreintes.

65 Le gouvernement allemand soutient que l'obligation d'instituer des sanctions appropriées en raison du défaut de publicité des bilans ou des comptes de profits et pertes qu'impose l'article 6 de la première directive n'est pas encore applicable aux sociétés à responsabilité limitée de droit allemand. A titre subsidiaire, ce gouvernement considère que l'article 6 de la première directive a été correctement transposé. En effet, en vertu de l'article 54, paragraphe 3, sous g), du traité, la coordination des droits nationaux des sociétés viserait à protéger les intérêts des associés et des tiers. Or, ces derniers ne comprendraient pas toutes les personnes physiques ou morales, mais seulement celles qui ont un rapport juridique avec la société. Enfin, en raison du nombre extrêmement élevé de sociétés à responsabilité limitée de petite et moyenne taille, l'engagement de poursuites contre ces dernières ne serait pas proportionné à l'objectif du régime défini par l'article 54, paragraphe 3, sous g), du traité.

66 A cet égard, il suffit de rappeler que la Cour a constaté dans l'arrêt du 4 décembre 1997, Daihatsu Deutschland (C-97/96, Rec. p. I-6843, points 14 et 15), que la lacune législative laissée par la première directive a été comblée par la quatrième directive. Celle-ci a coordonné les dispositions nationales concernant la structure et le contenu des comptes annuels et du rapport de gestion, les modes d'évaluation ainsi que la publicité de ces documents pour les sociétés de capitaux et notamment pour les sociétés à responsabilité limitée de droit allemand.

67 Dans l'arrêt Daihatsu Deutschland, précité, la Cour a dit pour droit que l'article 6 de la première directive doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à la législation d'un État membre qui n'ouvre qu'aux associés, aux créanciers ainsi qu'au conseil central des représentants du personnel ou au conseil des représentants du personnel de la société le droit de réclamer la sanction prévue par ce droit national en cas de non-respect par une société des obligations en matière de publicité des comptes annuels édictées par la première directive.

68 Enfin, il convient de souligner que l'absence de sanctions appropriées ne saurait être justifiée par le fait que l'application de telles sanctions à la totalité des sociétés qui ne publient pas leurs comptes, en raison de leur grand nombre, créerait des difficultés sensibles pour l'administration allemande hors de proportion avec l'objectif poursuivi par le législateur communautaire. En effet, selon une jurisprudence constante, un État membre ne saurait exciper de situations internes pour justifier le non-respect des obligations et délais résultant des normes de droit communautaire (voir, notamment, arrêts du 19 février 1991, Commission/Belgique, C-374/89, Rec. p. I-367, point 10; du 7 avril 1992, Commission/Grèce, C-45/91, Rec. p. I-2509, point 21, et du 29 juin 1995, Commission/Grèce, C-109/94, C-207/94 et C-225/94, Rec. p. I-1791, point 11).

69 Par conséquent, il y a lieu de constater que, en ne prévoyant pas de sanctions appropriées pour le cas où les sociétés de capitaux omettent de donner à leurs comptes annuels la publicité obligatoire prescrite, notamment, par les articles 2, paragraphe 1, sous f), 3 et 6 de la première directive en combinaison avec l'article 47, paragraphe 1, de la quatrième directive, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu desdites directives.

Sur les dépens

70 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission a conclu à la condamnation de la République fédérale d'Allemagne aux dépens. Celle-ci ayant succombé en sa défense, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Les exceptions d'irrecevabilité sont rejetées.

2) En ne prévoyant pas de sanctions appropriées pour le cas où les sociétés de capitaux omettent de donner à leurs comptes annuels la publicité obligatoire prescrite, notamment, par les articles 2, paragraphe 1, sous f), 3 et 6 de la première directive 68/151/CEE du Conseil, du 9 mars 1968, 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, pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers, en combinaison avec l'article 47, paragraphe 1, de la quatrième directive 78/660/CEE du Conseil, du 25 juillet 1978, fondée sur l'article 54, paragraphe 3, sous g), du traité et concernant les comptes annuels de certaines formes de sociétés, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu desdites directives.

3) La République fédérale d'Allemagne est condamnée aux dépens.

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Schintgen

Mancini Moitinho de Almeida Kapteyn

Murray Edward

Puissochet Hirsch Jann

Sevón Ioannou

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 29 septembre 1998.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias