ARRÊT DE LA COUR
16 juin 1993 *

Dans l'affaire C-325/91,

République française, représentée par M^me^ Edwige Belliard, directeur-adjoint à la direction des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères, et M. Géraud de Bergues, secrétaire adjoint principal des Affaires étrangères à ce même ministère, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade de France, 9, boulevard du Prince Henri,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Antonino Abate, conseiller juridique principal, et Michel Nolin, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Nicola Annecchino, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la communication de la Commission aux États membres relative à l'application des articles 92 et 93 du traité CEE et de l'article 5 de la directive 80/723/CEE de la Commission aux entreprises publiques du secteur manufacturier (JO C 273, p. 2) — Transparence des relations financières des États membres avec leur entreprises publiques — Système de communication d'informations,

LA COUR,

composée de MM. O. Due, président, M. Zuleeg et J. L. Murray, présidents de chambre, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, M. Díez de Velasco et P. J. G. Kapteyn, juges,

* Langue de procédure: le français.

avocat général: M. G. Tesauro
greffier: M. J.-G. Giraud

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 24 novembre 1991, au cours de laquelle le gouvernement français a été représenté par M. Philippe Pouzoulet, sous-directeur à la direction des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères, assisté de M^me^ Catherine de Salins, conseiller des affaires étrangères à ce même ministère, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 16 décembre 1992,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 14 décembre 1991, la République française a, en vertu de l'article 173, premier alinéa, du traité CEE, demandé l'annulation d'un acte adopté par la Commission et intitulé « Communication de la Commission aux États membres — Application des articles 92 et 93 du traité CEE et de l'article 5 de la directive 80/723/CEE de la Commission aux entreprises publiques du secteur manufacturier » (JO 1991, C 273, p. 2, ci-après « communication »).

2 Sur la base de l'article 90, paragraphe 3, du traité, la Commission a adopté, le 25 juin 1980, la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques (JO L 195, p. 35, ci-après « directive »).

3 L'article 5 de la directive, dispose que

« 1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les données relatives aux relations financières visées à l'article 1 restent à la disposition de la Commission pendant cinq ans à compter de la fin de l'exercice annuel au cours duquel les ressources publiques ont été mises à la disposition des entreprises publiques concernées.

Toutefois, lorsque les ressources publiques sont utilisées au cours d'un exercice ultérieur, le délai de cinq ans court à partir de la fin de ce même exercice.

2. A la demande de la Commission, et pour le cas où elle l'estime nécessaire, les États membres lui communiquent les données visées au paragraphe 11 ainsi que les éléments d'appréciation éventuellement nécessaires et notamment les objectifs poursuivis. »

4 La communication litigieuse se compose de deux parties. Dans la première partie (points 1 à 44), la Commission expose, en substance, son interprétation de la jurisprudence de la Cour concernant les entreprises publiques ainsi que la manière dont elle entend appliquer les règles relatives aux aides d'État en cas d'intervention publique, notamment en ce qui concerne les apports en capital, garanties, prêts et rendement du capital investi.

5 Dans la seconde partie (points 45 et suivants), les points 46 à 49 sont libellés comme suit:

« 46. Conformément à l'article 5 de la directive 80/723/CEE sur la transparence, les États membres doivent, à la demande de la Commission et dans les cas où elle l'estime nécessaire, lui communiquer les données requises pour assurer la transparence. Pour les raisons exposées ci-avant, la Commission estime désormais nécessaire que les États membres lui présentent des déclarations annuelles sur les interventions des pouvoirs publics dans les entreprises publiques du secteur manufacturier. Par conséquent, sans préjudice de son droit de réclamer des informations plus détaillées sur des cas particuliers, et conformément aux articles 1er et 5 de la directive 80/723/CEE sur la transparence, la Commission invite les États membres à lui présenter une déclaration annuelle contenant tous les détails relatifs aux aspects suivants des interventions d'État dans chacune des entreprises publiques visées par la présente communication:

a) les comptes financiers annuels (bilan et compte de résultats) de chaque entreprise publique concernée;

Dans la mesure où elles ne sont pas déjà incluses dans ces rapports, les informations suivantes devraient également être fournies pour chaque entreprise:

b) apports en capital/prises de participation (préciser les conditions de l'apport; ordinaire, privilégié, etc.);

c) subventions non remboursables ou remboursables uniquement sous certaines conditions;

d) octroi de prêts à l'entreprise (préciser les taux et les conditions du prêt et, s'il y a lieu, les sûretés fournies au prêteur par l'entreprise qui reçoit le prêt);

e) sûretés constituées en faveur de l'entreprise pour garantir des prêts (préciser les conditions et les primes éventuelles payées par les entreprises pour ces sûretés);

f) dividendes déboursés et bénéfices non distribués;

g) modifications apportées aux conditions d'interventions antérieures de l'État, et en particulier la renonciation à des sommes dues à l'État par des entreprises publiques (y compris notamment le remboursement de prêts, les subventions, etc., le règlement d'impôts sur les sociétés, de charges sociales ou de dettes similaires);

h) conformément à la définition de la quatrième directive 78/660/CEE du Conseil, du 25 juillet 1978, concernant les comptes annuels de certaines formes de sociétés, les renseignements suivants:

— profits ou pertes sur les activités ordinaires avant impôts (article 23 points 14 et 15),

— intérêts dus (article 23 point 13),

— créanciers: dettes dont la durée résiduelle est supérieure à un an (article 10 I points 1, 2, 6 et 7),

— capital et réserves (article L I-IV).

Note: les subventions, prêts et garantie accordés dans le cadre de régimes d'aide approuvés par la Commission (et liés à des projets d'investissement déterminés) ne doivent pas être déclarés au titre des points c), d) ou e).

47. Les informations précitées seront fournies séparément pour chaque entreprise publique, y compris celles situées dans d'autres États membres, et devront détailler, le cas échéant, toutes les transactions effectuées à l'intérieur d'un même groupe et entre différents groupes d'entreprises publiques, ainsi que celles effectuées directement entre des entreprises publiques et l'État. C'est ainsi, par exemple, que les fonds propres mentionnés au paragraphe 46 point b) comprendront non seulement les fonds propres fournis directement par l'État, mais également ceux provenant de holdings publics ou d'autres entreprises publiques (y compris des établissements financiers) appartenant ou non au même groupe. La relation entre le bailleur de fonds et le bénéficiaire devra toujours être précisée. De même, les déclarations et les informations visées au paragraphe 46 (points a) et h) devront être fournies séparément pour chaque entreprise publique, ainsi que pour les (sous-)holdings au sein desquels plusieurs entreprises publiques sont réunies.

48. Toutes les informations exigées relèvent du champ d'application et des objectifs généraux de la directive 80/723/CEE sur la transparence (article 1er); il s'agit plus précisément des informations détaillées que les États membres sont tenus de mettre à la disposition de la Commission (article 3 de la directive).

49. Ces informations devront être fournies pour toutes les entreprises publiques:

— dont le chiffre d'affaires du dernier exercice était supérieur à 250 millions d'écus

et

— dont le principal domaine d'activité (ou celui des filiales dans le cas de holdings) relève du secteur manufacturier...

Les informations sur les entreprises publiques, visées au paragraphe 46 points b) à g), devront parvenir à la Commission au plus tard six mois après la fin de chaque année. Celles visées au paragraphe 46 points a) et h) devront être transmises lors de la publication des comptes annuels, et au plus tard dix mois après la clôture de l'exercice de l'entreprise en cause. »

6 Il est constant que les entreprises françaises concernées par la communication sont au nombre de quatorze et que leur nom avait été communiqué à la Commission le 25 juin 1991 par les autorités françaises.

7 Pour un plus ample exposé des antécédents et des faits du litige, de la genèse de la Communication, du déroulement de la procédure ainsi que des moyens et arguments des parties, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

Sur la recevabilité du recours

8 La Commission demande que le recours soit déclaré irrecevable dans la mesure où, contrairement à ce qu'affirme la partie requérante, l'acte attaqué n'ajoute aucune nouvelle obligation à celles prévues à l'article 5 de la directive et ne produit dès lors aucun effet juridique nouveau, distinct de ceux de cette disposition.

9 Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, le recours en annulation est ouvert à l'égard de toutes dispositions prises par les institutions, quelles qu'en soit la nature ou la forme, qui visent à produire des effets de droit (arrêt du 31 mars 1971, Commission/Conseil, 22/70, Rec. p. 263, attendu 42).

10 Dans le cas d'espèce, il s'agit d'une communication qui, selon son intitulé, vise à préciser les modalités d'application notamment de l'article 5 de la directive, qui est dépourvue de base juridique, qui a été publiée intégralement dans la série C du Journal officiel et qui, comme il ressort du dossier, a été notifiée à chaque État membre par lettre du commissaire compétent, en date du 8 octobre 1991.

11 Il s'ensuit que l'appréciation du bien-fondé de l'exception d'irrecevabilité dépend de celle qui doit être portée sur les griefs invoqués par la République française à l'encontre de l'acte litigieux et que celle-ci doit dès lors être examinée avec les questions de fond posées par le litige.

Sur le fond

12 A l'appui de son recours, la République française invoque tout d'abord la violation de l'article 190 du traité et du principe de la sécurité juridique dans la mesure où la communication ajouterait de nouvelles obligations à celles mises à la charge des États membres par l'article 5, paragraphe 2, de la directive. Elle fait valoir ensuite que, par cette communication, la Commission a excédé les limites du pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 90, paragraphe 3, du traité, compte tenu de l'absence de nécessité de cette communication, du caractère disproportionné des exigences qu'elle impose et de la discrimination qu'elle opère entre les entreprises publiques et les entreprises privées.

13 La Commission fait valoir en revanche que la communication constitue une simple mesure d'application et d'exécution des obligations visées à l'article 5, paragraphe 2, de la directive qui répond à la nécessité d'appliquer cette disposition d'une manière cohérente compte tenu de l'évolution de la vie économique et de la jurisprudence de la Cour en matière d'aides d'État.

14 Il convient donc d'examiner en premier lieu si la communication se borne à expliciter l'obligation d'informer la Commission qui découle, pour les États membres, de l'article 5, paragraphe 2, de la directive, ou si elle établit des obligations nouvelles par rapport à cette disposition.

15 A cet égard, il y a lieu de souligner tout d'abord que l'article 5 de la directive ne prévoit que l'obligation pour les États membres de tenir à la disposition de la Commission les données relatives aux relations financières pour une période de cinq ans et de les communiquer à la demande de celle-ci.

16 En renvoyant pour une analyse plus détaillée des dispositions pertinentes de la communication au point 7 des conclusions de l'avocat général, il suffit de relever que la communication prévoit en ce qui concerne les entreprises du secteur manufacturier dont le chiffre d'affaires est supérieur à 250 millions d'écus, la transmission annuelle des données relatives aux relations financières spécifiées au point 46 de celle-ci.

17 Il convient de constater que l'obligation pour les États membres de communiquer de façon systématique et généralisée ces données ne peut être considérée comme inhérente aux obligations prévues par l'article 5, paragraphe 2, de la directive, même si cette obligation ne concerne qu'une certaine catégorie d'entreprises dépassant un certain chiffre d'affaires.

18 La Commission conteste toutefois le caractère général et systématique de l'obligation ainsi imposée aux États membres en soutenant que la communication constitue un faisceau d'actes individuels, visant de manière spécifique chaque entreprise ou groupe d'entreprises intéressés dans les divers États membres.

19 Cet argument ne peut être retenu.

20 En effet, la communication envisage des catégories d'entreprises d'une manière générale et abstraite en fonction de critères objectifs en ce qu'elle appréhende les entreprises en raison de critères tenant à leur appartenance à un secteur déterminé et au niveau de leur chiffre d'affaires.

21 Cette constatation ne saurait être infirmée par l'existence d'une liste d'entreprises auxquelles s'applique la communication en cause dès lors que les quatorze entreprises françaises concernées sont précisément celles du secteur manufacturier dont le chiffre d'affaires est supérieur à 250 millions d'écus. Cette conclusion a d'ailleurs

été admise par la Commission elle-même qui a confirmé que la liste en cause était susceptible d'évolution dès lors que le chiffre annuel d'autres entreprises dépasserait 250 millions d'écus.

22 Il résulte des considérations qui précèdent qu'en imposant aux États membres de lui communiquer annuellement et de façon générale et systématique les données relatives aux relations financières d'une certaine catégorie d'entreprises réalisant un certain chiffre d'affaires, la Commission a ajouté des nouvelles obligations à celles prévues à l'article 5, paragraphe 2, de la directive.

23 Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que la communication constitue un acte destiné à produire des effets juridiques propres, distincts de ceux de l'article 5, paragraphe 2, de la directive sur la transparence, et que, dès lors, elle est susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation.

24 Il y a lieu d'examiner en second lieu si la Commission, en adoptant un acte imposant aux États membres des obligations non prévues à l'article 5, paragraphe 2, de la directive sans y indiquer la base légale, a méconnu, comme le soutient le gouvernement français, le principe de sécurité juridique.

25 A cet égard, il convient d'observer que l'article 90, paragraphe 3, du traité attribue à la Commission la compétence d'adopter des directives ou des décisions appropriées pour l'application de cette disposition.

26 Or, ainsi que la Cour l'a jugé à maintes reprises, la législation communautaire doit être claire et son application prévisible pour tous ceux qui sont concernés. Cet impératif de sécurité juridique requiert que tout acte visant à créer des effets juridiques emprunte sa force obligatoire à une disposition du droit communautaire qui doit expressément être indiquée comme base légale et qui prescrit la forme juridique dont l'acte doit être revêtu.

27 Il en résulte que des actes destinés à modifier les obligations prévues à l'article 5, paragraphe 2, de la directive ou à formuler d'autres obligations que celles-ci, ne peuvent être adoptés que sur la base expresse de l'article 90, paragraphe 3, du traité.

28 En ce qui concerne l'argument de la Commission, tiré de ce que la liste des quatorze entreprises françaises concernées par la communication a été envoyée par les autorités françaises compétentes et que, dès lors, celle-ci constituerait un acte négocié entre elle et le gouvernement français, il suffit de constater, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si l'acte litigieux constitue effectivement un acte négocié, que la possibilité d'adopter un tel acte n'est pas prévue par l'article 5, paragraphe 2, de la directive.

29 En ce qui concerne, enfin, l'argument de la Commission, avancé à l'audience, selon lequel la communication serait en réalité une circulaire adressée aux services de la Commission, afin que ceux-ci demandent aux États membres, en conformité avec l'article 5, paragraphe 2, de la directive, les données relatives aux relations financières des entreprises concernées, il suffit de constater que la communication vise expressément les États membres, auxquels elle a d'ailleurs été notifiée.

30 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent et sans qu'il y ait lieu de statuer sur les autres moyens invoqués par la République française, que la Commission, en adoptant un acte visant à produire des effets juridiques sans indiquer expressément la disposition du droit communautaire dont procède sa force obligatoire, a violé le principe de sécurité juridique qui fait partie des principes généraux du droit communautaire dont la Cour doit assurer le respect.

31 Il convient par conséquent, sans qu'il y ait lieu de statuer sur les autres moyens invoqués par la République française, d'annuler la communication de la Commission.

Sur les dépens

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

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **La communication de la Commission aux États membres — Application des articles 92 et 93 du traité CEE et de l'article 5 de la directive 80/723/CEE de la Commission aux entreprises publiques du secteur manufacturier est annulée.**

2) **La Commission est condamnée aux dépens.**

Due Zuleeg Murray Mancini

Schockweiler Moitinho de Almeida Grévisse Díez de Velasco Kapteyn

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 16 juin 1993.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président

O. Due