ARRÊT DE LA COUR
DU 12 OCTOBRE 1982 [1]

Commission des Communautés européennes contre grand-duché de Luxembourg

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

Affaire 149/81

Sommaire

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

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

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

Dans l'affaire 149/81

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

partie requérante,

contre

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG, représenté par M. Eugène Müller, premier conseiller de gouvernement au ministère de la justice, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg au ministère de la justice, 16, boulevard Royal,

partie défenderesse,

1 — Langue de procédure: le français

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

LA COUR

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

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

rend le présent

ARRÊT

En fait

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

I — Exposé des faits

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

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

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

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

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

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

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

Par lettre du 8 février 1980, la représentation permanente du grand-duché de Luxembourg auprès des Communautés a fait savoir à la Commission qu'un projet de loi portant adaptation de la loi du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales à la directive 77/91 avait été approuvé par le Conseil du gouvernement le 1er février 1979 et transmis, le 9 février, pour avis au Conseil d'État; ce projet de loi aurait fait l'objet, au mois de juillet 1979, d'un avis de la direction générale du marché intérieur et des affaires industrielles de la Commission; cet avis aurait été transmis, avec un commentaire de la commission d'études législatives, au Conseil d'État; l'urgence du dossier aurait été rappelée à celui-ci.

La Commission a, en application de l'article 169, alinéa 1, du traité CEE, émis le 29 septembre et notifié le 8 octobre 1980 un avis motivé, dans lequel elle constatait le manquement du grand-duché de Luxembourg à ses obligations et l'a invité à prendre, dans un délai de deux mois à partir de la notification de l'avis motivé,

les mesures requises pour la mise en œuvre de la directive.

Le 25 novembre 1980, la représentation permanente du Luxembourg a informé la Commission de ce que le dossier était toujours pendant devant le Conseil d'État, auquel le président du gouvernement venait de rappeler une nouvelle fois l'urgence de cette affaire.

Par lettre du 16 janvier 1981, la représentation permanente du Luxembourg a fait savoir à la Commission que le Conseil d'État venait de donner l'avis prévu par la procédure législative et que le projet de loi avait fait l'objet d'un arrêté grand-ducal de dépôt à la chambre des députés le 10 janvier 1981; une régularisation rapide de la situation pourrait donc être envisagée.

II — Procédure écrite

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

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

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Elle a cependant invité le gouvernement luxembourgeois à lui communiquer, par écrit, la date exacte à laquelle il a ouvert la procédure législative en vue de l'exécution de la directive; il a été donné suite à cette invitation dans le délai imparti.

III — Conclusions des parties

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

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

— condamner le grand-duché de Luxembourg aux dépens.

Le *gouvernement du grand-duché de Luxembourg* conclut à ce qu'il plaise à la Cour statuer sur ce qu'en droit il appartiendra.

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

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

Il y aurait violation du traité, par un État membre, quel que soit l'organe national dont l'action ou l'omission est à l'origine du défaut d'exécution; l'État membre en cause ne saurait justifier son manquement par des dispositions ou pratiques de

son ordre interne ou des situations de fait particulières au plan national.

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

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

Le *gouvernement du grand-duché de Luxembourg* déclare ne pas contester les faits exposés par la Commission et ne pas être en mesure d'invoquer des arguments juridiques valables pour réfuter les arguments de droit exposés par elle: les mesures de transposition en droit national de la directive 77/91 n'auraient effectivement pas encore pu être réalisées au Grand-Duché.

Cette situation ne devrait cependant pas être interprétée comme procédant de la mauvaise volonté ou de négligences des autorités luxembourgeoises compétentes. La complexité de la matière et les difficultés de concilier un projet de réforme partielle avec des modifications encore plus étendues, à prévoir à l'avenir, auraient retardé sensiblement l'exécution de la mission des auteurs du projet de loi; la nécessité de réaliser les mesures préconisées par la procédure législative constituerait un autre élément de retard.

Le projet de loi portant adaptation de la loi du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales, telle qu'elle a été modifiée dans la suite, à la directive 77/91 aurait fait l'objet d'un avis positif, sous réserve de certaines modifications suggérées lors de l'examen des articles, par le Conseil d'État le 19 décembre 1980; le gouvernement aurait déposé le projet de loi à la chambre des députés le 21 janvier 1981; la commission juridique de la chambre aurait désigné son rapporteur le 11 mars 1981; le 25 juin, le ministre de la justice aurait demandé au président de la chambre des députés de donner un rang de priorité au vote du projet; le 17 septembre 1981, la commission juridique de la chambre des députés aurait fait le point de l'instruction du projet et le représentant du gouvernement y aurait insisté sur la nécessité de l'évacuer rapidement.

Le gouvernement luxembourgeois poursuivrait ses efforts afin que, dans un délai rapproché, le Grand-Duché se conforme aux obligations du traité lui incombant en cette matière.

V — Procédure orale

La *Commission*, représentée par M. Delmoly, et le *gouvernement du grand-duché de Luxembourg*, représenté par M. Müller, ont été entendus en de brèves observations orales à l'audience du 28 avril 1982.

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

En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 5 juin 1981, la Commission a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, en recours visant à faire constater que le grand-duché de Luxembourg a manqué à une obligation qui

lui incombe en vertu du traité, en omettant d'adopter, dans le délai prescrit, les dispositions internes nécessaires pour se conformer à la deuxième directive du Conseil, 77/91, du 13 décembre 1976, tendant à coordonner pour les rendre équivalentes les garanties qui sont exigées dans les États membres des sociétés au sens de l'article 58, deuxième alinéa, du traité, en vue de la protection des intérêts tant des associés que des tiers, en ce qui concerne la constitution de la société anonyme ainsi que le maintien et les modifications de son capital (JO 1977, L 26, p. 1).

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

3 Le gouvernement luxembourgeois ne conteste pas n'avoir pas satisfait à cette obligation. Il souligne cependant que sa carence ne doit pas être interprétée comme le fait d'une négligence ou l'expression d'une mauvaise volonté de la part des autorités luxembourgeoises, mais qu'elle est due à la complexité de la matière et à la difficulté de concilier un projet de réforme partielle avec des modifications encore plus étendues à prévoir à l'avenir.

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

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

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

Sur les dépens

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

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **En n'adoptant pas dans le délai prescrit les dispositions nécessaires pour se conformer à la deuxième directive du Conseil, 77/91, du 13 décembre 1976, tendant à coordonner pour les rendre équivalentes les garanties qui sont exigées dans les États membres des sociétés au sens de l'article 58, deuxième alinéa, du traité, en vue de la protection des intérêts tant des associés que des tiers, en ce qui concerne la constitution de la société anonyme ainsi que le maintien et les modifications de son capital, le grand-duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE.**

2) **Le grand-duché de Luxembourg est condamné aux dépens.**

Mertens de Wilmars O'Keeffe Everling

Chloros Pescatore Mackenzie Stuart Koopmans

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

Le greffier

P. Heim

Le président

J. Mertens de Wilmars