ARRÊT DE LA COUR
DU 12 OCTOBRE 1982 [1]

Commission des Communautés européennes contre royaume de Belgique

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

Affaire 148/81

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 148/81

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

1 — Langue de procédure: le français.

ROYAUME DE BELGIQUE, représenté par M. Robert Hoebaer, directeur au ministère des affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade de Belgique,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire reconnaître que le royaume de Belgique 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 rendres équivalentes les garanties qui sont exigées dans les États membres des sociétés au sens de l'article 58, deuxième alinéa, du traité, en vue de la protection des intérêts tant des associés que des tiers, en ce qui concerne la constitution de la société anonyme ainsi que le maintien et les modifications de son capital,

LA COUR

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

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

rend le présent

ARRÊT

En fait

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

I — Exposé des faits

L'article 54, paragraphe 3, lettre g), du traité CEE prévoit que le Conseil et la

Commission exercent les fonctions qui leur sont dévolues en matière de droit d'établissement, notamment en coordonnant, dans la mesure nécessaire et en vue de les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées, dans les États membres, des sociétés au sens de l'article 58, alinéa 2, (les sociétés de droit civil ou commercial, y compris les sociétés coopératives, et les autres personnes morales relevant du droit public ou privé, à l'exception des sociétés qui ne poursuivent pas de but lucratif), pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers.

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

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

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

Constatant que le royaume de Belgique 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 royaume de Belgique avait manqué à ses obligations et a invité le gouvernement belge à lui présenter ses observations dans un délai de deux mois.

Par lettres du 29 février et du 17 mars 1980, la représentation permanente de la Belgique auprès des Communautés a fait savoir à la Commission que l'adaptation du droit belge à la directive est tellement délicate et technique qu'elle a donné lieu à de nombreuses contestations et soulevé certains problèmes. L'avant-projet de loi adaptant la législation nationale à la directive aurait été soumis, pour avis, au Conseil d'État le 5 octobre 1978, le projet aurait été adapté, en fonction de l'avis rendu par celui-ci, le 29 janvier

1979; il n'aurait pu être approuvé par le Conseil de ministres, en raison de la crise gouvernementale, des élections du mois de décembre 1978 et de la période de formation du gouvernement, que le 9 novembre 1979; le projet de loi, modifiant les lois, coordonnées le 30 novembre 1935, sur les sociétés commerciales, aurait été déposé à la chambre des représentants le 5 décembre 1979.

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 royaume de Belgique 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 29 janvier 1981, la représentation permanente de la Belgique a informé la Commission de ce que la commission spéciale de la chambre des représentants avait entamé la discussion du projet de loi et que le gouvernement insisterait sur le degré d'urgence attaché à la poursuite des travaux et au vote du projet.

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 royaume de Belgique 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 belge 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 royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité;

— condamner le royaume de Belgique aux dépens.

Le *gouvernement du royaume de Belgique* ne prend pas de conclusions formelles.

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 entrainerait, pour les États

membres, l'obligation de respecter les délais qu'elles fixent pour l'adoption des dispositions internes de mise en œuvre.

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

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

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

Le *gouvernement du royaume de Belgique* fait observer que la mise en œuvre des directives dans les délais prescrits se heurte à une difficulté particulière du fait de la durée des procédures législatives en Belgique; la situation de crise politique que la Belgique a connue au cours des dernières années aurait encore ralenti le processus.

Par ailleurs, compte tenu de ce que la matière des directives concernant les sociétés de capitaux est complexe et a des répercussions tant en droit civil qu'en droit commercial, une délégation spéciale de pouvoirs à l'exécutif aurait été exclue.

Les délais fixés par les directives sur les sociétés de capitaux seraient trop courts: la première directive, du 9 mars 1968, n'aurait pu être adoptée en Belgique qu'en mars 1973; la troisième directive, du 9 octobre 1978, sur les fusions de sociétés anonymes, accorderait aux États membres un délai de trois ans pour introduire ces dispositions dans leur droit national. Cette tendance à l'allongement des délais se retrouverait dorénavant dans de nombreux projets de directives en cours de négociation au sein de la CEE.

Le retard résulterait également de l'adaptation des lois coordonnées sur les sociétés commerciales à la quatrième directive, du 25 juillet 1978, concernant les comptes annuels de certaines formes de sociétés. L'adaptation de la législation belge à cette quatrième directive serait réalisée par voie d'amendements au projet de loi d'adaptation de la deuxième directive, de telle manière que la transposition des deux directives en droit national puisse se faire simultanément.

V — Procédure orale

La *Commission,* représentée par M. Delmoly, et le *gouvernement du royaume de Belgique,* représenté par M. Hoebaer, ont été entendus en de brèves observations orales à l'audience du 28 avril 1982.

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

En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 5 juin 1981, la Commission a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire constater que le royaume de Belgique 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 royaume de Belgique le 16 décembre 1976, ce délai est venu à échéance le 16 décembre 1978.

3 Le gouvernement belge ne conteste pas n'avoir pas satisfait à cette obligation. Il attire cependant l'attention sur la complexité particulière de la directive en question, la durée des procédures législatives et les situations de crise politique que la Belgique a connues au cours des années récentes, qui auraient encore ralenti le processus législatif. Il fait observer à ce propos que les délais fixés par les directives sur les sociétés de capitaux sont trop courts au regard de l'importance des mesures législatives requises.

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

5 Il y a lieu, en outre, de relever que les gouvernements des États membres participent aux travaux préparatoires des directives et doivent, dès lors, être en mesure d'élaborer, dans le délai fixé, le projet des dispositions législatives nécessaires à leur mise en œuvre. Or, il résulte des informations communiquées en cours d'instance que le parlement belge n'avait pas encore été saisi 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 royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

Sur les dépens

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

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

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

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

2) Le royaume de Belgique 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

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

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

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

Le royaume de Belgique n'a pas nié, ni au cours de la procédure écrite ni dans ses observations orales, qu'il a manqué de se conformer à la directive. Il fait valoir que son manquement est dû en partie aux problèmes particuliers qui se posent en Belgique en raison des procédures législatives dans ce pays, auxquels il faut ajouter sa crise politique, et en partie au fait que le délai fixé dans la directive était, aux yeux du gouvernement belge, trop bref. Un projet de loi

1 — Traduit de l'anglais