

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

28 juillet 2011 (*)

«Manquement d'État – Directive 2005/81/CE – Transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques – Entreprise soumise à l'obligation de tenir des comptes séparés – Non-transposition dans le délai prescrit»

Dans l'affaire C-133/10,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE, introduit le 15 mars 2010,

Commission européenne, représentée par Mmes V. Peere et K. Walkerová, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Royaume de Belgique, représenté par Mme M. Jacobs et M. J.-C. Halleux, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. J.-J. Kasel, président de chambre, M. M. Safjan (rapporteur) et Mme M. Berger, juges,

avocat général: M. J. Mazák,

greffier: M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour de constater que, en n'ayant pas adopté les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 2005/81/CE de la Commission, du 28 novembre 2005, modifiant la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises (JO L 312, p. 47), ou, en tout état de cause, en ne lui ayant pas communiqué lesdites dispositions, le Royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

Le cadre juridique

2 L'article 1er de la directive 80/723/CEE de la Commission, du 25 juin 1980, relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises (JO L 195, p. 35), telle que modifiée par la directive 2000/52/CE de la Commission, du 26 juillet 2000 (JO L 193, p. 75, ci-après la «directive 80/723»), énonçait:

«1. Les États membres assurent dans les conditions prévues par la présente directive la transparence des relations financières entre les pouvoirs publics et les entreprises publiques en faisant ressortir:

- a) les mises à disposition de ressources publiques effectuées directement par les pouvoirs publics en faveur des entreprises publiques concernées;
- b) les mises à disposition de ressources publiques effectuées par les pouvoirs publics par l'intermédiaire d'entreprises publiques ou d'institutions financières;
- c) l'utilisation effective de ces ressources publiques.

2. Sans préjudice de dispositions spécifiques arrêtées par la Communauté, les États membres font en sorte que les comptes séparés reflètent fidèlement la structure financière et

organisationnelle de toute entreprise soumise à l'obligation de tenir des comptes séparés, en faisant ressortir:

- a) les produits et les charges associés aux différentes activités;
- b) le détail de la méthode d'imputation ou de répartition des produits et des charges entre les différentes activités.»

3 L'article 2, paragraphe 1, sous d), de la directive 80/723 définissait «l'entreprise soumise à l'obligation de tenir des comptes séparés» comme suit:

«toute entreprise titulaire de droits spéciaux ou exclusifs accordés par un État membre au sens de l'article 86, paragraphe 1, du traité [CE] ou qui est chargée de la gestion d'un service d'intérêt économique général au sens de l'article 86, paragraphe 2, du traité et reçoit une aide de l'État sous quelque forme que ce soit – subvention, soutien ou compensation – en relation avec ce service et qui exerce d'autres activités».

4 L'article 4, paragraphe 2, de la directive 80/723 était libellé comme suit:

«En ce qui concerne la transparence visée à l'article 1er, paragraphe 2, la présente directive n'est pas applicable:

- a) aux entreprises en ce qui concerne les prestations de services qui ne sont pas susceptibles d'affecter sensiblement les échanges entre les États membres;
- b) aux entreprises dont le chiffre d'affaires total annuel net est inférieur à 40 millions d'euros pendant les deux exercices annuels précédant chaque année au cours de laquelle elles bénéficient de droits spéciaux ou exclusifs conférés par un État membre en vertu de l'article 86, paragraphe 1, du traité, ou au cours de laquelle elles sont chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général en vertu de l'article 86, paragraphe 2, du traité; toutefois, pour ce qui concerne les établissements de crédit publics, ce seuil est de 800 millions d'euros du total du bilan;
- c) aux entreprises qui ont été chargées de la gestion de services d'intérêt économique général au sens de l'article 86, paragraphe 2, du traité si les aides d'État qu'elles reçoivent, sous quelque forme que ce soit – subvention, soutien ou compensation –, ont été fixées, pour

une période appropriée à la suite d'une procédure ouverte, transparente et non discriminatoire.»

5 La directive 2005/81 a eu pour seul objet de modifier l'article 2, paragraphe 1, sous d), de la directive 80/723, «l'entreprise soumise à l'obligation de tenir des comptes séparés» étant désormais définie de la manière suivante:

«toute entreprise titulaire de droits spéciaux ou exclusifs accordés par un État membre au sens de l'article 86, paragraphe 1, du traité, ou qui est chargée de la gestion d'un service d'intérêt économique général au sens de l'article 86, paragraphe 2, du traité et reçoit une compensation de service public sous quelque forme que ce soit en relation avec ce service, et qui exerce d'autres activités».

6 Aux termes de l'article 2, premier alinéa, de la directive 2005/81, les États membres devaient mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à celle-ci au plus tard le 19 décembre 2006 et communiquer immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions ainsi qu'un tableau de correspondance entre ces dernières et la présente directive.

7 La directive 2006/111/CE de la Commission, du 16 novembre 2006, relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises (JO L 318 p. 17), a abrogé la directive 80/723 tout en énonçant, à son article 10, premier alinéa, que cette abrogation était «sans préjudice des obligations des États membres en ce qui concerne les délais de transposition en droit national des directives indiqués à l'annexe I, partie B», directives au nombre desquelles figure la directive 2005/81.

La procédure précontentieuse

8 N'ayant pas été informée des dispositions prises par le Royaume de Belgique pour assurer la transposition complète de la directive 2005/81 dans son ordre juridique interne dans le délai prescrit par celle-ci, la Commission a engagé la procédure en manquement à l'encontre de cet État membre.

9 Par lettre du 6 novembre 2007, la Commission a mis le Royaume de Belgique en demeure de présenter ses observations dans un délai de deux mois à compter de la réception de cette lettre.

10 Par lettre du 19 décembre 2007, le Royaume de Belgique a sollicité une prolongation du délai qui lui était imparti pour présenter sa réponse, laquelle a été accordée par la Commission.

11 Dans sa réponse du 12 février 2008, le Royaume de Belgique a fait valoir que la transposition de la directive 2005/81 dans son ordre juridique s'effectuait au cas par cas, cette méthode ayant été acceptée par la Commission lors de la transposition de la directive 80/723 pour ce qui concerne la Radio-télévision belge de la Communauté française (RTBF) et la Vlaamse Radio en Televisie (VRT). Une telle méthode impliquerait, d'une part, que les textes régissant chacune des entreprises visées soient adaptés et que, d'autre part, une disposition légale soit adoptée pour chacune de ces entreprises. Examinant l'état des travaux de transposition de la directive 2005/81 dans le cadre de l'État fédéral, des Communautés flamande, française et germanophone, de la Région wallonne ainsi que de la Région de Bruxelles-Capitale, le Royaume de Belgique précisait, dans cette réponse, que tout serait mis en œuvre pour assurer l'achèvement de ladite transposition aussi rapidement que possible.

12 N'ayant obtenu aucune nouvelle information de la part du Royaume de Belgique lui permettant de conclure que les dispositions nécessaires à la transposition de la directive 2005/81 avaient été adoptées, la Commission a, le 26 juin 2009, émis un avis motivé invitant cet État membre à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à ladite directive dans un délai de deux mois à compter de la notification de cet avis.

13 Par lettre du 13 juillet 2009, le Royaume de Belgique a demandé une prolongation du délai de réponse à cet avis motivé, laquelle n'a pas été accordée au motif que cette demande ne remplissait pas les conditions permettant d'obtenir une telle prolongation.

14 Le 15 juillet 2009, le Royaume de Belgique a communiqué à la Commission un décret du gouvernement flamand, du 30 avril 2009, relatif à l'organisation et au financement de la politique en matière de sciences et d'innovation (Belgisch Staatsblad, 6 juillet 2009, p. 45922).

15 Par lettre du 4 septembre 2009, le Royaume de Belgique a répondu à l'avis motivé en transmettant un nouvel état des travaux de transposition de la directive 2005/81. Cet État membre a indiqué que celle-ci avait déjà été transposée en ce qui concerne les Communautés flamande, française ainsi que germanophone et qu'aucune entreprise publique fédérale n'était soumise aux dispositions de cette directive. S'agissant de la Région flamande, deux organismes seraient soumis à l'obligation de tenir des comptes séparés, à savoir le Flanders Technology International (FTI) et le Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO). À leur égard, la transposition de ladite directive serait effectuée, d'une part, par l'adaptation des contrats de gestion de ces organismes et, d'autre part, par l'adoption du décret du gouvernement flamand du 30 avril 2009. S'agissant de la Région wallonne et de la

Région de Bruxelles-Capitale, ledit État membre a précisé que tout serait mis en œuvre pour achever aussi rapidement que possible la transposition de la directive 2005/81.

16 Par lettre du 9 novembre 2009, la Commission a demandé au Royaume de Belgique si ledit décret du gouvernement flamand était entré en vigueur et si seuls le FTI et le VITO étaient concernés par la directive 2005/81 dans la Région flamande.

17 Par lettre du 27 novembre 2009, le Royaume de Belgique a confirmé que, selon l'analyse du gouvernement flamand, lesdits organismes étaient les seuls à être visés par la directive 2005/81 dans la Région flamande. Par lettre du 21 décembre 2009, cet État membre a communiqué à la Commission un arrêté du gouvernement flamand, du 13 novembre 2009, réglant l'entrée en vigueur du décret du 30 avril 2009 (Belgisch Staatsblad, 18 décembre 2009, p. 79740).

18 N'ayant reçu aucune nouvelle information de la part du Royaume de Belgique concernant notamment la Région wallonne ainsi que la Région de Bruxelles-Capitale et ne disposant pas d'éléments lui permettant de conclure que toutes les mesures nécessaires à la transposition complète de la directive 2005/81 dans l'ordre juridique belge avaient été adoptées par cet État membre, la Commission a introduit le présent recours.

Sur le recours

Argumentation des parties

19 Dans sa requête, rappelant les obligations qui incombent aux États membres en vertu de l'article 288, troisième alinéa, TFUE, la Commission soutient que le Royaume de Belgique devait prendre les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive 2005/81 dans le délai prévu à l'article 2, premier alinéa, de celle-ci et les lui communiquer immédiatement.

20 Dans son mémoire en défense, le Royaume de Belgique soutient que la directive 2005/81 a été transposée pour ce qui concerne les Communautés flamande et française ainsi que pour la Région flamande. Il fait également valoir que, dans le cadre de l'État fédéral et de la Communauté germanophone, aucune entreprise n'entre dans le champ d'application de cette directive, de même que dans la Région de Bruxelles-Capitale, le gouvernement de cette dernière en ayant informé la Commission par lettre du 20 avril 2010. Enfin, le Royaume de Belgique indique que ladite directive a été transposée au niveau de la Région wallonne par la voie d'un décret du gouvernement de cette dernière, du 6 mai 2010, portant transposition partielle de la directive 2006/111 (Moniteur belge du 20 mai 2010, p. 28504), qui a modifié le code de la démocratie locale et de la décentralisation. Hors du champ d'application de ce

décret, aucun organisme placé sous la responsabilité du gouvernement de la Région wallonne ne serait visé par la directive 2005/81. Le Royaume de Belgique en conclut que cette directive est désormais intégralement transposée dans l'ordre juridique belge.

21 Par lettre séparée, le Royaume de Belgique a communiqué à la Commission une copie du décret du 6 mai 2010, en demandant à cette dernière de se désister du présent recours.

22 Dans son mémoire en réplique, la Commission fait valoir que, à la suite d'une recherche qu'elle a effectuée et portant sur la Région de Bruxelles-Capitale, elle a constaté que les chiffres d'affaires de la société des transports intercommunaux de Bruxelles (STIB), de l'intercommunale bruxelloise de distribution d'eau (IBDE) et de Bruxelles-Propreté, à savoir l'agence régionale pour la propreté créée par ordonnance du 19 juillet 1990, entités qui semblent être chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général, se situent au-dessus du seuil de 40 millions d'euros fixé par la directive 80/723. La Commission précise que, par courrier électronique du 6 juillet 2010, elle a invité le Royaume de Belgique à indiquer la raison pour laquelle ces entreprises n'entrent pas dans le champ d'application de la directive 2005/81 et que cet État membre n'a pas été en mesure de fournir les clarifications demandées.

23 Dans son mémoire en duplique, le Royaume de Belgique relève que la Commission n'a pas soulevé d'objections quant à la transposition de la directive 2005/81 en ce qui concerne l'État fédéral, les Communautés flamande, française et germanophone ainsi que les Régions flamande et wallonne.

24 S'agissant de la Région de Bruxelles-Capitale, le Royaume de Belgique considère que, depuis l'entrée en vigueur du règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2007, relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil (JO L 315, p. 1), la directive 2005/81 ne s'applique plus aux activités de service public de la STIB.

25 En ce qui concerne l'IBDE, devenue Hydrobru, le Royaume de Belgique relève que, aux termes du quatrième considérant de la directive 2005/81, «quelle que soit la qualification juridique des compensations de service public, l'obligation de tenir des comptes séparés au regard de l'article 87, paragraphe 1, du traité s'impose à toutes les entreprises bénéficiaires de telles compensations qui réalisent également des activités en dehors du service d'intérêt économique général». Or, Hydrobru n'exercerait pas d'activités qui ne relèvent pas d'un service d'intérêt économique général. Pour cette raison, elle ne répondrait pas à la définition d'une «entreprise soumise à l'obligation de tenir des comptes séparés», au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous d), de la directive 80/723.

26 Enfin, le Royaume de Belgique reconnaît que l'agence régionale pour la propreté est effectivement soumise à la directive 2005/81. Cependant, il fait valoir que le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté, en urgence, un arrêté du 26 août 2010, portant des dispositions particulières relatives à la comptabilité de l'agence régionale pour la propreté (Moniteur belge du 8 septembre 2010, p. 57255), arrêté qui transpose la directive 2005/81.

27 En conclusion, le Royaume de Belgique soutient qu'il a mis tout en œuvre pour se conformer aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive.

28 Par lettre du 10 septembre 2010, le Royaume de Belgique a communiqué à la Commission une copie dudit arrêté du 26 août 2010, lequel assurerait la transposition complète de la directive 2005/81. En conséquence, le Royaume de Belgique a de nouveau demandé à la Commission de se désister du présent recours.

29 La Commission a par la suite pris contact avec le Royaume de Belgique pour lui demander des informations sur les entreprises, non spécifiquement visées par son mémoire en réplique, situées sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et qui, selon cette institution, entrent dans le champ d'application de la directive 2005/81, mais pour lesquelles aucune mesure de transposition de celle-ci n'aurait été prise.

30 À la suite de ladite demande de la Commission, le Royaume de Belgique a adressé à cette dernière une copie des résultats des contrôles effectués par la Région de Bruxelles-Capitale. Selon cet État membre, aucune entreprise située sur le territoire de cette Région n'entre dans le champ d'application de la directive 2005/81. En conséquence, le Royaume de Belgique a présenté une troisième demande de désistement à la Commission.

Appréciation de la Cour

31 Il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé et que les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte par la Cour (voir, notamment, arrêts du 17 janvier 2008, Commission/Allemagne, C-152/05, Rec. p. I-39, point 15, et du 9 juin 2011, Commission/France, C-383/09, non encore publié au Recueil, point 22).

32 Par ailleurs, c'est à la Commission seule d'apprécier l'opportunité d'introduire et de maintenir un recours en manquement (voir, notamment, arrêts du 22 juin 1993, Commission/Danemark, C-243/89, Rec. p. I-3353, point 30, et du 7 avril 2011, Commission/Luxembourg, C-305/10, point 9).

33 La Commission ne s'étant pas désistée de son recours, il appartient à la Cour de constater l'existence ou non du manquement reproché.

34 À cet égard, il importe notamment de relever que, dans son mémoire en défense, le Royaume de Belgique soutient que, avec l'adoption du décret du gouvernement de la Région wallonne du 6 mai 2010, la directive 2005/81 est désormais intégralement transposée dans son ordre juridique.

35 En outre, dans son mémoire en duplique, le Royaume de Belgique indique que le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté en urgence l'arrêté du 26 août 2010, portant des dispositions particulières relatives à la comptabilité de l'agence régionale pour la propreté et qui transpose la directive 2005/81 pour ce qui concerne cet organisme public.

36 Or, il est constant que lesdits décret et arrêté ont été adoptés postérieurement à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé émis le 26 juin 2009 par la Commission.

37 Dans ces conditions, il y a lieu de conclure que, à l'expiration du délai imparti dans ledit avis motivé, le Royaume de Belgique n'avait pas pris toutes les dispositions nécessaires pour assurer la transposition de la directive 2005/81 dans son ordre juridique.

38 Dès lors, le recours introduit par la Commission doit être considéré comme fondé.

39 En conséquence, il convient de constater que, en n'ayant pas adopté, dans le délai prescrit, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 2005/81, le Royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

Sur les dépens

40 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 ayant conclu à la condamnation du Royaume de Belgique et celui-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs, la Cour (cinquième chambre) déclare et arrête:

1) En n'ayant pas adopté, dans le délai prescrit, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 2005/81/CE de la Commission, du 28 novembre 2005, modifiant la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises, le Royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

2) Le Royaume de Belgique est condamné aux dépens.

Signatures

* Langue de procédure: le français.