

ARRÊT DE LA COUR

4 juin 2002 *

Dans l'affaire C-483/99,

Commission des Communautés européennes, représentée par M^{me} M. Patakia, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République française, représentée initialement par M^{me} K. Rispal-Bellanger et M. S. Seam, puis par MM. G. de Bergues et S. Seam, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

soutenue par

Royaume d'Espagne, représenté par M^{me} N. Díaz Abad, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

et par

* Langue de procédure: le français.

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M^{me} R. Magrill, en qualité d'agent, assistée de MM. J. Crow, barrister, et D. Wyatt, QC, ayant élu domicile à Luxembourg,

parties intervenantes,

ayant pour objet de faire constater que, en maintenant en vigueur l'article 2, paragraphes 1 et 3, du décret n° 93-1298, du 13 décembre 1993, instituant une action spécifique de l'État dans la Société nationale Elf-Aquitaine (JORF du 14 décembre 1993, p. 17354), selon lequel l'action spécifique de la République française dans ladite société est assortie des droits suivants:

- a) tout franchissement à la hausse des seuils de détention directe ou indirecte de titres du dixième, du cinquième ou du tiers du capital ou des droits de vote de la société par une personne physique ou morale, agissant seule ou de concert, doit être approuvé préalablement par le ministre de l'Économie (article 2, paragraphe 1, dudit décret);

- b) il peut être fait opposition aux décisions de cession ou d'affectation à titre de garantie des actifs figurant en annexe audit décret, à savoir la majorité du capital des quatre filiales de la compagnie mère que sont Elf-Aquitaine Production, Elf-Antar France, Elf-Gabon SA et Elf-Congo SA (article 2, paragraphe 3, dudit décret),

et en n'ayant pas prévu des critères suffisamment précis et objectifs concernant l'approbation des opérations susmentionnées ou l'opposition à celles-ci, la

République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 52 du traité CE (devenu, après modification, article 43 CE) à 58 du traité CE (devenu article 48 CE) ainsi que 73 B du traité CE (devenu article 56 CE),

LA COUR,

composée de M. G. C. Rodríguez Iglesias, président, M. P. Jann (rapporteur), M^{me} N. Colneric et M. S. von Bahr, présidents de chambre, MM. C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, V. Skouris et J. N. Cunha Rodrigues, juges,

avocat général: M. D. Ruiz-Jarabo Colomer,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 2 mai 2001, au cours de laquelle la Commission a été représentée par M^{me} M. Patakia et par M. F. de Sousa Fialho, en qualité d'agent, la République française par M. S. Seam et par M. F. Alabrune, en qualité d'agent, le royaume d'Espagne par M. S. Ortiz Vaamonde, en qualité d'agent, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord par M^{me} R. Magrill, assistée de M. D. Wyatt,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 3 juillet 2001,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 21 décembre 1999, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 226 CE, un recours visant à faire constater que, en maintenant en vigueur l'article 2, paragraphes 1 et 3, du décret n° 93-1298, du 13 décembre 1993, instituant une action spécifique de l'État dans la Société nationale Elf-Aquitaine (JORF du 14 décembre 1993, p. 17354, ci-après le «décret n° 93-1298»), selon lequel l'action spécifique de la République française dans ladite société est assortie des droits suivants:
- a) tout franchissement à la hausse des seuils de détention directe ou indirecte de titres du dixième, du cinquième ou du tiers du capital ou des droits de vote de la société par une personne physique ou morale, agissant seule ou de concert, doit être approuvé préalablement par le ministre de l'Économie (article 2, paragraphe 1, dudit décret);
 - b) il peut être fait opposition aux décisions de cession ou d'affectation à titre de garantie des actifs figurant en annexe audit décret, à savoir la majorité du capital des quatre filiales de la compagnie mère que sont Elf-Aquitaine Production, Elf-Antar France, Elf-Gabon SA et Elf-Congo SA (article 2, paragraphe 3, dudit décret),

et en n'ayant pas prévu des critères suffisamment précis et objectifs concernant l'approbation des opérations susmentionnées ou l'opposition à celles-ci, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 52 du traité CE (devenu, après modification, article 43 CE) à 58 du traité CE (devenu article 48 CE) ainsi que 73 B du traité CE (devenu article 56 CE).

- 2 Par requêtes déposées au greffe de la Cour respectivement les 13, 22 et 27 juin 2000, le royaume d'Espagne, le royaume de Danemark et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont demandé à intervenir dans l'affaire au soutien des conclusions de la République française. Par ordonnances du président de la Cour des 4, 7 et 12 juillet 2000, respectivement, ces États membres ont été admis à intervenir. Par lettre du 6 avril 2001, le royaume de Danemark s'est désisté de son intervention.

Cadre juridique du litige

Droit communautaire

- 3 L'article 73 B, paragraphe 1, du traité est libellé comme suit:

«Dans le cadre des dispositions du présent chapitre, toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers sont interdites.»

- 4 En vertu de l'article 73 D, paragraphe 1, sous b), du traité CE [devenu article 58, paragraphe 1, sous b), CE]:

«L'article 73 B ne porte pas atteinte au droit qu'ont les États membres:

[...]

b) de prendre toutes les mesures indispensables pour faire échec aux infractions à leurs lois et règlements, notamment en matière fiscale ou en matière de contrôle prudentiel des établissements financiers, de prévoir des procédures de déclaration des mouvements de capitaux à des fins d'information administrative ou statistique ou de prendre des mesures justifiées par des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique.»

- 5 L'annexe I de la directive 88/361/CEE du Conseil, du 24 juin 1988, pour la mise en œuvre de l'article 67 du traité (JO L 178, p. 5), comporte une nomenclature des mouvements de capitaux visés à l'article 1^{er} de cette directive. Elle énumère notamment les mouvements suivants:

«I. Investissements directs [...]

- 1) Création et extension de succursales ou d'entreprises nouvelles appartenant exclusivement au bailleur de fonds, et acquisition intégrale d'entreprises existantes

2) Participation à des entreprises nouvelles ou existantes en vue de créer ou maintenir des liens économiques durables

[...]»

- 6 En vertu des notes explicatives figurant à la fin de l'annexe I de la directive 88/361, on entend par «investissements directs»:

«Les investissements de toute nature auxquels procèdent les personnes physiques, les entreprises commerciales, industrielles ou financières et qui servent à créer ou à maintenir des relations durables et directes entre le bailleur de fonds et le chef d'entreprise ou l'entreprise à qui ces fonds sont destinés en vue de l'exercice d'une activité économique. Cette notion doit donc être comprise dans son sens le plus large.

[...]

En ce qui concerne les entreprises mentionnées au point I 2 de la nomenclature et qui ont le statut de sociétés par actions, il y a participation ayant le caractère d'investissements directs, lorsque le paquet d'actions qui se trouve en possession d'une personne physique, d'une autre entreprise ou de tout autre détenteur donne à ces actionnaires, soit en vertu des dispositions de la législation nationale sur les sociétés par actions, soit autrement, la possibilité de participer effectivement à la gestion de cette société ou à son contrôle.

[...]»

- 7 La nomenclature figurant à l'annexe I de la directive 88/361 vise également les mouvements suivants:

«III. Opérations sur titres normalement traités sur le marché des capitaux [...]

[...]

A. Transactions sur titres du marché des capitaux

1) Acquisition par des non-résidents de titres nationaux négociés en bourse
[...]

[...]

3) Acquisition par des non-résidents de titres nationaux non négociés en bourse
[...]

[...]»

8 L'article 222 du traité CE (devenu article 295 CE) dispose:

«Le présent traité ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les États membres.»

Droit national

9 Le décret n° 93-1298 prévoit à ses articles 1^{er} et 2:

«Article premier

Afin de protéger les intérêts nationaux, une action spécifique ordinaire de l'État dans la Société nationale Elf-Aquitaine est transformée en une action spécifique assortie des droits définis à l'article 2 ci-après.

Article 2

I. Tout franchissement à la hausse des seuils de détention directe ou indirecte de titres, quelle qu'en soit la nature ou la forme juridique, du dixième, du cinquième ou du tiers du capital ou des droits de vote de la société par une personne physique ou morale, agissant seule ou de concert, doit être approuvé préala-

blement par le ministre chargé de l'économie. Cette approbation doit être renouvelée si le bénéficiaire vient à agir de concert, à subir un changement de contrôle ou si l'identité d'un ou des membres du concert vient à changer. De même, tout seuil franchi à titre individuel par un membre du concert doit faire l'objet d'un agrément préalable. [...]

II. Deux représentants de l'État nommés par décret siègent au conseil d'administration de la société sans voix délibérative. Un représentant est nommé sur proposition du ministre chargé de l'économie et un sur proposition du ministre chargé de l'énergie.

III. Dans les conditions fixées par le décret n° 93-1296 susvisé, il peut être fait opposition aux décisions de cession ou d'affectation à titre de garantie des actifs dont la liste figure en annexe au présent décret.»

- 10 La liste figurant en annexe du décret n° 93-1298 vise la majorité du capital d'Elf-Aquitaine Production, d'Elf-Antar France, d'Elf-Gabon SA et d'Elf-Congo SA.

La procédure précontentieuse

- 11 Par lettre du 15 mai 1998, la Commission a adressé au gouvernement français une mise en demeure relative à certaines dispositions de la législation française concernant l'acquisition d'actions dans des compagnies privatisées, qui seraient incompatibles avec le droit communautaire.

- 12 Le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie a, par lettre du 31 juillet 1998, répondu qu'il était d'avis que les dispositions du traité ne font pas obstacle à ce que les États membres assurent la sécurité de leurs approvisionnements énergétiques. Il se déclarait cependant disposé à modifier certains points de la législation concernée, en concertation avec la Commission.
- 13 Considérant que les arguments et les propositions de modifications présentés par le gouvernement français n'étaient pas satisfaisants, la Commission a adressé à la République française, en date du 18 janvier 1999, un avis motivé l'invitant à s'y conformer dans un délai de deux mois.
- 14 Le gouvernement français a répondu à l'avis motivé par lettre du 11 février 1999, accompagnée d'un projet de décret modifiant le décret n° 93-1298, qui précisait que l'autorisation du ministre de l'Économie prévue à l'article 2, paragraphe 1, de ce décret serait dorénavant seulement exigée au cas où le franchissement des seuils en question «serait de nature à remettre en cause la continuité de l'approvisionnement en produits pétroliers de la France».
- 15 Dans une note adressée à la Commission le 19 avril 1999, les autorités françaises ont souligné l'importance du maintien d'un centre de décision en France, la crainte d'une prise de contrôle de la Société nationale Elf-Aquitaine par une compagnie non communautaire ainsi que l'importance des réserves de pétrole de cette société pour la sécurité d'approvisionnement en énergie de la France et l'économie française en général.
- 16 Considérant les modifications proposées par le gouvernement français insuffisantes, la Commission a décidé de saisir la Cour du présent recours.

Moyens et arguments des parties

- 17 La Commission expose, à titre liminaire, que l'ampleur considérable des investissements intracommunautaires a amené certains États membres à prendre des mesures dans le souci de contrôler cette situation. Lesdites mesures, adoptées en grande partie dans le cadre de privatisations, risqueraient d'être incompatibles, dans certaines conditions, avec le droit communautaire. C'est pour cette raison qu'elle aurait adopté, le 19 juillet 1997, la communication concernant certains aspects juridiques touchant aux investissements intracommunautaires (JO C 220, p. 15, ci-après la «communication de 1997»).

- 18 Dans cette communication, la Commission aurait interprété en la matière les dispositions du traité relatives à la libre circulation des capitaux et à la liberté d'établissement, notamment dans le cadre des procédures d'autorisation générale ou de droit de veto de la part des autorités publiques.

- 19 Le point 9 de la communication de 1997 est rédigé comme suit:

«Il ressort de cet examen des mesures revêtant un caractère restrictif pour les investissements intracommunautaires que les mesures discriminatoires (c'est-à-dire celles qui s'appliquent exclusivement aux investisseurs ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne) seront jugées incompatibles avec les articles 73 B et 52 du traité relatifs à la libre circulation des capitaux et au droit d'établissement, à moins qu'elles ne rentrent dans le cadre de l'une des exceptions prévues par le traité. En ce qui concerne les mesures non discriminatoires

(c'est-à-dire celles qui s'appliquent aux nationaux comme aux ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne), elles sont admises dans la mesure où elles se fondent sur une série de critères objectifs, stables et rendus publics et peuvent se justifier par des raisons impérieuses d'intérêt général. En tout état de cause, le principe de proportionnalité devra être respecté.»

- 20 Selon la Commission, la réglementation instituant une action spécifique en faveur de la République française dans la Société nationale Elf-Aquitaine, qui prévoit une autorisation préalable par cet État membre pour tout franchissement à la hausse de certains seuils de détention de titres ou de droits de vote ainsi qu'un droit d'opposition aux décisions de cession ou d'affectation à titre de garantie de la majorité du capital de quatre filiales de ladite société, ne respecte pas les conditions énoncées par la communication de 1997 et viole ainsi les articles 52 à 58 ainsi que 73 B du traité.
- 21 En effet, ces dispositions nationales, bien qu'indistinctement applicables, créeraient des obstacles au droit d'établissement des ressortissants d'autres États membres aussi bien qu'à la libre circulation des capitaux à l'intérieur de la Communauté dans la mesure où elles seraient susceptibles de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice de ces libertés.
- 22 Selon la Commission, les procédures d'autorisation ou d'opposition ne peuvent être jugées compatibles avec lesdites libertés que si elles sont couvertes par les exceptions visées aux articles 55 du traité CE (devenu article 45 CE), 56 du traité CE (devenu, après modification, article 46 CE) et 73 D du traité ou si elles sont justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général et assorties de critères objectifs, stables et rendus publics, de manière à limiter au minimum le pouvoir discrétionnaire des autorités nationales.

- 23 Or, les dispositions en cause ne répondraient à aucun de ces critères. Elles risqueraient par conséquent, par manque de transparence, d'introduire indirectement un élément de discrimination ainsi qu'une incertitude juridique. Par ailleurs, l'article 222 du traité ne saurait être invoqué de façon pertinente, puisqu'il ne s'agirait pas en l'espèce d'une détention d'une participation de contrôle dans le capital de sociétés par l'État, mais du contrôle, par celui-ci, du partage de la propriété entre des personnes privées.
- 24 Si la continuité de l'approvisionnement en produits pétroliers en cas de crise pourrait relever, en principe, des raisons impérieuses d'intérêt général, il faudrait encore établir le caractère nécessaire et proportionné des mesures en question quant au but à atteindre.
- 25 En effet, le but visé pourrait être atteint de façon plus efficace par des mesures sectorielles, entrant en vigueur en temps de crise, assorties de critères techniques bien définis et ne portant pas sur le capital des sociétés en cause, mais sur l'utilisation des stocks.
- 26 Par ailleurs, l'objectif de l'approvisionnement en produits pétroliers en cas de crise serait déjà suffisamment assuré par les mesures prévues dans les cadres juridiques communautaires et internationaux. Ainsi, il existerait un cadre communautaire établissant une politique qui vise à garantir la sécurité des approvisionnements en produits pétroliers des États membres, dans le respect des règles du marché intérieur, à savoir certaines directives et décisions du Conseil. De même, sur le plan international, il existerait un mécanisme créé par l'Agence internationale de l'énergie, constitué par l'accord sur le programme international de l'énergie, auquel la République française aurait adhéré. Cet accord contiendrait des dispositions visant à assurer une répartition équitable du pétrole en cas de pénurie. Il compléterait ainsi les directives communautaires, qui ne concerneraient que la constitution de stocks et la restriction de la demande.

- 27 La République française conteste le manquement allégué. Selon elle, les éventuelles restrictions à la liberté d'établissement et à la libre circulation des capitaux résultant de la réglementation litigieuse sont, en tout état de cause, justifiées, d'une part, par l'exception de sécurité publique prévue aux articles 56 et 73 D, paragraphe 1, sous b), du traité et, d'autre part, par des raisons impérieuses d'intérêt général. Elles seraient, par ailleurs, proportionnées et adéquates quant à l'objectif qu'elles poursuivent.
- 28 En premier lieu, le gouvernement français fait valoir que l'approvisionnement en produits pétroliers en cas de crise, garanti, d'une part, par le droit à la réquisition des réserves en pétrole brut de la Société nationale Elf-Aquitaine à l'étranger et, d'autre part, par les procédures d'autorisation visant à maintenir en France le centre de décision de cette société, relève de la sécurité publique. Dans son arrêt du 10 juillet 1984, *Campus Oil e.a.* (72/83, Rec. p. 2727, point 34), la Cour aurait assimilé la sécurité des approvisionnements en produits pétroliers en cas de crise à la notion de sécurité intérieure. Cette conception trouverait pleinement application en l'espèce.
- 29 En deuxième lieu, le régime faisant l'objet du présent recours ne serait pas discriminatoire. L'exigence, formulée par la Commission, de critères précis, objectifs et stables, de manière à limiter au minimum le pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, ne trouverait pas de soutien dans la jurisprudence de la Cour et ne saurait donc être appliquée.
- 30 En troisième lieu, les mesures en question répondraient aux critères de nécessité et de proportionnalité. Les produits pétroliers seraient fondamentaux pour l'existence d'un État dès lors que non seulement le fonctionnement de son économie mais surtout celui de ses institutions et de ses services publics essentiels et même la survie de sa population en dépendraient, comme cela serait le cas en France. Une interruption de l'approvisionnement en produits pétroliers et les risques qui en résultent pour l'existence de l'État pourraient dès lors gravement affecter sa

sécurité publique, et ce d'autant plus que la France dépend grandement des importations dans ce secteur.

- 31 En effet, en cas de crise grave, la France ne pourrait valablement assurer la sécurité de ses approvisionnements en produits pétroliers qu'en réquisitionnant les réserves en pétrole brut de la Société nationale Elf-Aquitaine à l'étranger. Cela ne serait cependant possible que si le centre de décision de cette société est maintenu en France.
- 32 Le gouvernement français fait valoir qu'il n'existe pas de mesures nationales sectorielles qui permettraient d'assurer plus efficacement la sécurité des approvisionnements de la France en produits pétroliers en cas de crise grave, spécialement pas s'agissant de l'utilisation des stocks. Aucune mesure sectorielle ne pourrait être prise concernant l'approvisionnement en pétrole brut, faute de réserves pétrolières nationales significatives.
- 33 Selon le gouvernement français, la réglementation communautaire citée par la Commission ainsi que les mesures prises dans le cadre de l'Agence internationale de l'énergie ne sont pas suffisantes pour assurer la sécurité des approvisionnements en produits pétroliers en cas de crise grave, ce que la Cour aurait déjà admis aux points 28 à 31 de son arrêt *Campus Oil e.a.*, précité. La Commission n'aurait donc pas établi, comme elle l'aurait dû, que les mesures en question ne satisfont pas au principe de proportionnalité. Les droits spéciaux faisant l'objet du présent recours constitueraient, en tout état de cause, un complément nécessaire aux mesures internationales.
- 34 Les États membres intervenants partagent pour l'essentiel le point de vue de la République française.

Appréciation de la Cour

Sur l'article 73 B du traité

- 35 Il y a lieu de rappeler, à titre liminaire, que l'article 73 B, paragraphe 1, du traité met en œuvre la libre circulation des capitaux entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers. À cet effet, il dispose, dans le cadre des dispositions du chapitre du traité intitulé «Les capitaux et les paiements», que toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers sont interdites.
- 36 Si le traité ne définit pas les notions de mouvements de capitaux et de paiements, il est constant que la directive 88/361, ensemble avec la nomenclature qui lui est annexée, a une valeur indicative pour définir la notion de mouvements de capitaux (voir arrêt du 16 mars 1999, Trummer et Mayer, C-222/97, Rec. p. I-1661, points 20 et 21).
- 37 En effet, les points I et III de la nomenclature reprise à l'annexe I de la directive 88/361 ainsi que les notes explicatives y figurant indiquent que l'investissement direct sous forme de participation à une entreprise par la détention d'actions ainsi que l'acquisition de titres sur le marché des capitaux constituent des mouvements de capitaux au sens de l'article 73 B du traité. En vertu desdites notes explicatives, l'investissement direct, en particulier, est caractérisé par la possibilité de participer effectivement à la gestion d'une société et à son contrôle.
- 38 À la lumière de ces considérations, il convient d'examiner si la réglementation instituant une action spécifique en faveur de la République française dans la Société nationale Elf-Aquitaine, qui prévoit une autorisation préalable par cet

État membre pour tout franchissement à la hausse de certains seuils de détention de titres ou de droits de vote ainsi qu'un droit d'opposition aux décisions de cession ou d'affectation à titre de garantie de la majorité du capital de quatre filiales de ladite société, constitue une restriction aux mouvements de capitaux entre les États membres.

- 39 Le gouvernement français, tout en admettant en principe que les restrictions résultant de la réglementation en cause entrent dans le champ d'application de la libre circulation des capitaux, fait valoir que cette réglementation s'applique sans distinction aux actionnaires nationaux et aux actionnaires ressortissants d'autres États membres. Il ne s'agirait donc pas d'un traitement discriminatoire ou particulièrement restrictif en ce qui concerne les ressortissants d'autres États membres.
- 40 Cet argument ne peut être accueilli. En effet, l'article 73 B du traité interdit de façon générale les restrictions aux mouvements de capitaux entre les États membres. Cette interdiction va au-delà de l'élimination d'un traitement inégal des opérateurs sur les marchés financiers en raison de leur nationalité.
- 41 La réglementation en cause, même si elle ne crée pas une inégalité de traitement, est susceptible d'empêcher l'acquisition d'actions dans les entreprises concernées et de dissuader les investisseurs d'autres États membres d'effectuer leurs placements dans le capital de ces entreprises. Elle est donc susceptible, de ce fait, de rendre illusoire la libre circulation des capitaux (voir, à cet égard, arrêts du 14 décembre 1995, *Sanz de Lera e.a.*, C-163/94, C-165/94 et C-250/94, Rec. p. I-4821, point 25, et du 1^{er} juin 1999, *Konle*, C-302/97, Rec. p. I-3099, point 44).
- 42 Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que la réglementation en cause constitue une restriction aux mouvements des capitaux au sens de l'article 73 B du traité. Il convient donc d'examiner si et dans quelles conditions une justification de cette restriction peut être admise.

- 43 Ainsi qu'il ressort également de la communication de 1997, ne sauraient être niées les préoccupations pouvant, selon les circonstances, justifier que les États membres gardent une certaine influence dans les entreprises initialement publiques et ultérieurement privatisées, lorsque ces entreprises agissent dans les domaines des services d'intérêt général ou stratégiques (voir arrêts de ce jour, Commission/Portugal, C-367/98, Rec. p. I-4731, point 47, et Commission/Belgique, C-503/99, Rec. p. I-4809, point 43).
- 44 Ces préoccupations ne sauraient toutefois permettre aux États membres d'exciper de leurs régimes de propriété, tels que visés à l'article 222 du traité, pour justifier des entraves aux libertés prévues par le traité, qui résultent de privilèges dont ils assortissent leur position d'actionnaire dans une entreprise privatisée. En effet, ainsi qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour (arrêt Konle, précité, point 38), ledit article n'a pas pour effet de faire échapper les régimes de propriété existant dans les États membres aux règles fondamentales du traité.
- 45 La libre circulation des capitaux, en tant que principe fondamental du traité, ne peut être limitée par une réglementation nationale que si celle-ci est justifiée par des raisons visées à l'article 73 D, paragraphe 1, du traité ou par des raisons impérieuses d'intérêt général et s'appliquant à toute personne ou entreprise exerçant une activité sur le territoire de l'État membre d'accueil. En outre, afin d'être ainsi justifiée, la réglementation nationale doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint, en vue de répondre au critère de proportionnalité (voir, en ce sens, arrêts Sanz de Lera e.a., précité, point 23, et du 14 mars 2000, Église de scientologie, C-54/99, Rec. p. I-1335, point 18).
- 46 S'agissant d'un régime d'autorisation administrative préalable tel que celui qui fait l'objet du reproche principal de la Commission, dans ses conclusions, sous a), relatif à l'article 2, paragraphe 1, du décret n° 93-1298, la Cour a déjà jugé qu'il doit être proportionnel au but poursuivi, de manière telle que le même objectif ne saurait être atteint par des mesures moins restrictives, notamment par un système

de déclarations a posteriori (voir, en ce sens, arrêts Sanz de Lera e.a., précité, points 23 à 28; Konle, précité, point 44, et du 20 février 2001, Analir e.a., C-205/99, Rec. p. I-1271, point 35). Un tel régime doit être fondé sur des critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance des entreprises concernées, et toute personne frappée par une mesure restrictive de ce type doit pouvoir disposer d'une voie de recours (arrêt Analir e.a., précité, point 38).

- 47 En l'espèce, il ne saurait être nié que l'objectif poursuivi par la réglementation en cause, à savoir garantir la sécurité des approvisionnements en produits pétroliers en cas de crise, relève d'un intérêt public légitime. En effet, la Cour a déjà reconnu, parmi les raisons de sécurité publique qui peuvent justifier une entrave à la libre circulation des marchandises, l'objectif d'assurer, en tout temps, un approvisionnement minimal en produits pétroliers (arrêt Campus Oil e.a., précité, points 34 et 35). Le même raisonnement vaut pour les entraves à la libre circulation des capitaux, dans la mesure où la sécurité publique figure également parmi les raisons justificatives énoncées à l'article 73 D, paragraphe 1, sous b), du traité.
- 48 Cependant, la Cour a également jugé que les exigences de la sécurité publique doivent, notamment en tant que dérogation au principe fondamental de la libre circulation des capitaux, être entendues strictement, de sorte que leur portée ne saurait être déterminée unilatéralement par chacun des États membres sans contrôle des institutions de la Communauté. Ainsi, la sécurité publique ne saurait être invoquée qu'en cas de menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société (voir, notamment, arrêt Église de scientologie, précité, point 17).
- 49 Il convient donc de vérifier si les entraves résultant de la réglementation en cause permettent d'assurer dans l'État membre concerné, en cas de menace réelle et grave, un approvisionnement minimal en produits pétroliers et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire à cette fin.

- 50 À cet égard, en ce qui concerne le reproche principal de la Commission, relatif à l'article 2, paragraphe 1, du décret n° 93-1298, il convient de rappeler que le régime instauré par cette disposition prévoit que tout franchissement à la hausse de certains seuils de détention directe ou indirecte de titres, quelle qu'en soit la nature ou la forme juridique, doit être approuvé préalablement par le ministre de l'Économie pour chacune des personnes y participant. L'exercice de ce droit n'est soumis, selon les textes applicables, à aucune condition, à l'exception d'une référence à la protection des intérêts nationaux, formulée de manière générale à l'article 1^{er} dudit décret. Il n'est aucunement indiqué aux investisseurs concernés les circonstances spécifiques et objectives dans lesquelles une autorisation préalable sera accordée ou refusée. Une telle indétermination ne permet pas aux particuliers de connaître l'étendue de leurs droits et de leurs obligations découlant de l'article 73 B du traité, en sorte qu'un tel régime doit être considéré comme étant contraire au principe de sécurité juridique (voir arrêt *Église de scientologie*, précité, points 21 et 22).
- 51 Un pouvoir discrétionnaire aussi large constitue une atteinte grave à la libre circulation des capitaux, qui peut aboutir à l'exclusion de cette dernière. Le régime en cause va donc manifestement au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif invoqué par le gouvernement français, à savoir la prévention d'une atteinte à l'approvisionnement minimal en produits pétroliers en cas de menace effective.
- 52 En ce qui concerne le reproche de la Commission, relatif à l'article 2, paragraphe 3, du décret n° 93-1298, qui prévoit un droit d'opposition à toute décision de cession ou d'affectation à titre de garantie des actifs de quatre filiales de la société nationale Elf-Aquitaine à l'étranger, les mêmes appréciations trouvent à s'appliquer. En effet, même s'il s'agit là non pas d'un régime d'autorisation préalable, mais d'un régime d'opposition a posteriori, il est toutefois constant que l'exercice de ce droit n'est, lui non plus, soumis à aucune condition limitant le large pouvoir discrétionnaire du ministre qui en est titulaire quant au contrôle de l'identité des détenteurs des actifs des sociétés filiales. Le régime va donc manifestement au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but invoqué par le gouvernement français, à savoir la prévention d'une atteinte à l'approvisionnement minimal en produits pétroliers en cas de menace effective.

Au demeurant, les dispositions législatives françaises en cause ne reflètent pas une telle limitation.

- 53 Vu l'absence de critères objectifs et précis dans la structure du régime établi, la réglementation en cause va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but indiqué.
- 54 Il convient donc de constater que, en maintenant en vigueur la réglementation en cause, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 73 B du traité.

Sur les articles 52 à 58 du traité

- 55 La Commission demande encore la constatation d'un manquement aux articles 52 à 58 du traité, à savoir aux règles de celui-ci relatives à la liberté d'établissement dans la mesure où elles concernent les entreprises.
- 56 À cet égard, il convient de relever que, dans la mesure où la réglementation en cause comporte des restrictions à la liberté d'établissement, de telles restrictions sont la conséquence directe des obstacles à la libre circulation des capitaux examinés ci-dessus, dont elles sont indissociables. Dès lors, une violation de l'article 73 B du traité ayant été constatée, il n'est pas nécessaire d'examiner séparément les mesures en cause à la lumière des règles du traité relatives à la liberté d'établissement.

Sur les dépens

- 57 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 de la République française et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens. En application de l'article 69, paragraphe 4, premier alinéa, de ce règlement, le royaume d'Espagne et le Royaume-Uni, qui sont intervenus au litige, supportent leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

- 1) **En maintenant en vigueur l'article 2, paragraphes 1 et 3, du décret n° 93-1298, du 13 décembre 1993, instituant une action spécifique de l'État dans la Société nationale Elf-Aquitaine, selon lequel l'action spécifique de la République française dans ladite société est assortie des droits suivants:**
 - a) **tout franchissement à la hausse des seuils de détention directe ou indirecte de titres du dixième, du cinquième ou du tiers du capital ou des droits de vote de la société par une personne physique ou morale, agissant seule ou de concert, doit être approuvé préalablement par le ministre de l'Économie;**

b) il peut être fait opposition aux décisions de cession ou d'affectation à titre de garantie des actifs figurant en annexe audit décret, à savoir la majorité du capital des quatre filiales de ladite société que sont Elf-Aquitaine Production, Elf-Antar France, Elf-Gabon SA et Elf-Congo SA,

la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 73 B du traité CE (devenu article 56 CE).

- 2) La République française est condamnée aux dépens.

- 3) Le royaume d'Espagne et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord supportent leurs propres dépens.

Rodríguez Iglesias	Jann	Colneric
von Bahr	Gulmann	Edward
La Pergola	Puissochet	Schintgen
Skouris	Cunha Rodrigues	

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 4 juin 2002.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias