

CJUE, Conclusions de l'avocat général Jacobs, 19 janvier 1995, C-349/93

Synthèse

Juridiction : CJUE

Numéro affaire : C-349/93

Date de dépôt : 07 juillet 1993

Titre : Aides d'Etat - Décision de la Commission ordonnant la restitution - Inexécution.

Rapporteur : Schockweiler

Avocat général : Jacobs

Identifiant européen : ECLI:EU:C:1995:9

Lien EUR-Lex : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:61993CC0349>

Texte

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. F. G. JACOBS

présentées le 19 janvier 1995 (*1)

1. La présente affaire est l'une des trois affaires proches par leur objet (1) dans lesquelles la Commission a ouvert une procédure contre l'Italie, en application de l'article 93, paragraphe 2, du traité. Dans la présente procédure, la Commission vise à faire constater par la Cour que, en omettant d'exiger le remboursement des aides indûment versées en 1987 à la société Alumínia (70 milliards de LIT) et à la société Comsal (30 milliards de LIT), l'Italie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la décision 90/224/CEE de la Commission, du 24 mai 1989 (2), concernant les aides accordées par le gouvernement italien à Alumínia et Comsal, deux entreprises publiques du secteur de l'aluminium (ci-après "la décision").
2. En décembre 1984 et en novembre 1985, la Commission a ouvert deux procédures séparées telles que prévues à l'article 93, paragraphe 2, portant sur les aspects financiers d'un plan qui lui avait été soumis par les autorités italiennes en vue de la restructuration du secteur public de l'aluminium pour la période de 1983 à 1988. Par décision du 17 décembre 1986, la Commission a mis fin à ces procédures et a autorisé l'aide envisagée dans le plan de restructuration en la soumettant à certaines conditions. L'une d'entre elles était que le

gouvernement italien ne devait fournir aucune autre aide sous quelque forme que ce soit au secteur public de l'aluminium avant la fin de 1988.

3. Par la loi n° 910 du 22 décembre 1986 (3), le gouvernement italien a autorisé l'EFIM (Ente di partecipazione al finanziamento delle industrie manifatturiere – organisme de participation au financement des industries manufacturières), une société d'État responsable des parts détenues dans les industries manufacturières et du financement de ces industries, à émettre un emprunt obligataire de 150 milliards de LIT. Le paiement des intérêts et de toutes les autres charges devait être assuré par l'État. Le 18 septembre 1987, les autorités italiennes ont autorisé l'EFIM à affecter 100 milliards de l'emprunt au financement des investissements dans Alumina (70 milliards de LIT) et dans la Compagnie Sarde Alluminio Spa (30 milliards de LIT), deux entreprises publiques du secteur de l'aluminium. Ces mesures n'ont pas été notifiées à la Commission comme le prévoit l'article 93, paragraphe 3, du traité.
4. Lorsque la Commission a appris la décision du gouvernement italien de fournir des capitaux pour des investissements dans des entreprises du secteur public de l'aluminium, elle a demandé aux autorités italiennes de lui fournir d'autres informations. Sur la base des informations ainsi obtenues, la Commission a considéré que la fourniture d'une somme de 100 milliards de LIT à Alumina et à Comsal constituait une aide d'État au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité et a ouvert le 28 septembre 1988 la procédure prévue par l'article 93, paragraphe 2, du traité. Cette procédure a conduit le 24 mai 1989 à l'adoption de la décision en cause, dont les articles 1 et 2 sont libellés comme suit:

« Article 1

Les deux aides sous forme de prêts sans intérêt qui doivent être convertis en capital d'un montant de 70 milliards de liras italiennes et 30 milliards de liras italiennes que le gouvernement italien a accordées aux entreprises Alumina et Comsal sont incompatibles avec le marché commun au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité CEE, parce que ces aides ont été octroyées en violation des dispositions de l'article 93, paragraphe 3, du traité CEE et des conditions prévues par la décision de la Commission du 17 décembre 1986.

Le gouvernement italien est tenu de supprimer lesdites aides et d'exiger leur remboursement par les entreprises bénéficiaires.

Le gouvernement italien s'abstient de convertir en capital ces deux prêts de 70 milliards de liras italiennes et de 30 milliards de liras italiennes.

Article 2

Le gouvernement italien informe la Commission dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision des mesures prises pour s'y conformer. »

5. Cette décision a été notifiée au gouvernement italien par lettre du 7 juin 1989. Celui-ci n'a pas pris les mesures nécessaires pour se conformer à la décision précitée dans le délai précisé à l'article 2. Il a introduit un recours visant à faire annuler ladite décision, recours qui

a été rejeté par la Cour dans son arrêt Italie/Commission (4). Dans cet arrêt, la Cour a rejeté les arguments du gouvernement italien qui faisait valoir qu'il n'y avait pas aide d'État au sens de l'article 92, paragraphe 1, et que la Commission avait omis de vérifier si l'aide en cause était compatible avec le marché commun, au regard de la dérogation prévue à l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité.

6. Après l'arrêt rendu par la Cour, la Commission a invité le gouvernement italien par lettres des 3 décembre 1991 et 27 janvier 1992 à prendre les mesures nécessaires pour récupérer l'aide d'État illégale, conformément à la décision et à en informer la Commission. Le gouvernement italien n'a pas répondu à ces lettres. Par conséquent, le 26 juin 1992, le membre de la Commission responsable de la concurrence a écrit au gouvernement italien en lui indiquant qu'il proposerait à la Commission d'engager une procédure d'exécution. Par lettre du 14 octobre 1992, les autorités italiennes ont demandé un délai supplémentaire, en alléguant la nécessité d'aborder la question du remboursement des aides dans le contexte plus général du programme de privatisation des entreprises publiques que le gouvernement italien se proposait de mettre en oeuvre. Par lettre datée du 10 mars 1993, la Commission a souligné la nécessité et l'urgence absolue d'éliminer les distorsions de concurrence résultant du défaut de mise en oeuvre de la décision et a fixé le 31 mars 1993 comme date limite pour ladite mise en oeuvre. La Commission n'ayant reçu aucune réponse à cette lettre a ouvert la présente procédure.
7. Dans ses conclusions, la Commission indique que, en n'ayant pas récupéré l'aide illégale accordée à Alumínia et à Comsal et en ne s'étant par conséquent pas conformé à la décision, le gouvernement italien a violé l'article 93, paragraphe 2, du traité. La violation de l'article 93, paragraphe 2, a des conséquences importantes sur le fonctionnement du marché commun puisque les entreprises Alumínia et Comsal continuent à bénéficier d'une aide illégale. La Commission fait observer que l'aide avait été versée plus de cinq ans auparavant. Le plan de privatisation des entreprises publiques auquel se référait le gouvernement italien ne justifiait pas, selon elle, que l'Italie ne mette pas en oeuvre la décision.
8. Le gouvernement italien soutient que, dans le cadre du programme de privatisation des entreprises publiques, il a décidé par décret-loi n° 340 du 18 juillet 1992 de liquider l'EFIM qui faisait face à de graves difficultés financières. Le décret-loi n° 340 a été confirmé par les décrets-lois n° 362 du 14 août 1992, 414 du 20 octobre 1992 et 487 du 19 décembre 1992. Ce décret-loi a été converti par le parlement italien en loi n° 33 du 17 février 1993 (5). La loi n° 33 prévoyait que dans le cadre de la liquidation de l'EFIM toutes les entreprises publiques qui appartenaient à cet organisme, y compris Alumínia et Comsal, seraient liquidées ou vendues à des tiers. Compte tenu des caractéristiques de chaque entreprise, certaines devaient être vendues immédiatement, d'autres après restructuration et d'autres encore liquidées. En ce qui concerne les entreprises du secteur de l'aluminium, l'article 2, paragraphe 2, de la loi n° 33 montrait une préférence pour leur restructuration, compte tenu du fait qu'elles étaient situées dans des régions sousdéveloppées connaissant un fort taux de chômage.
9. Le gouvernement italien fait valoir que l'inclusion d'Alumínia et de Comsal dans la liquidation de l'EFIM ainsi que le statut légal de leurs actifs créent une difficulté objective d'exécution de la décision. Il a admis que ces difficultés ne l'exonèrent pas de son obligation de récupérer

l'aide versée illégalement. Il a fait valoir toutefois que la décision doit être mise en œuvre d'une manière qu'il convient de déterminer en collaboration avec la Commission dans le cadre du programme de restructuration du secteur de l'aluminium dont s'accompagne la liquidation de l'EFIM. Il souligne que la Commission est en train d'examiner la compatibilité de ce programme avec l'article 92 du traité.

10. Après la mise en liquidation de l'EFIM, la Commission a publié au Journal officiel du 17 mars 1993 une communication en application de l'article 93, paragraphe 2, du traité CEE, adressée aux autres États membres et aux intéressés autres que les États membres, concernant des aides que l'Italie a décidé d'accorder à l'EFIM (6). Le gouvernement italien a répondu à cette communication par lettre du 24 mars 1993. Il a indiqué qu'après avoir mis au point son plan pour la restructuration de l'industrie de l'aluminium il avait soumis ce plan à la Commission afin qu'elle puisse examiner sa compatibilité avec l'article 92 et également avec la décision. Le gouvernement italien allègue que la Commission aurait dû prendre en considération tant le régime juridique consécutif à la mise en liquidation de l'EFIM que la réponse du gouvernement à la communication de la Commission du 17 mars 1993 avant d'introduire la présente procédure.
11. Le gouvernement italien indique que, conformément à l'article 4, paragraphe 3, de la loi n° 33, la liquidation de l'EFIM doit être terminée dans un délai de deux ans qui expire le 21 janvier 1995. Toute entreprise appartenant à l'EFIM qui n'aurait pas été vendue à cette date sera liquidée. Lorsqu'une entreprise est vendue, le remboursement des aides a lieu lors de la vente; lorsqu'une entreprise est liquidée, le remboursement des aides a lieu lors de la liquidation. En ce qui concerne Comsal, le remboursement de l'aide et, par conséquent, la mise en conformité avec la décision est soumise au contrôle de la Commission dans le cadre de la procédure engagée au titre de l'article 93, paragraphe 2, par la communication de la Commission du 17 mars 1993. Compte tenu des difficultés liées à la procédure de liquidation de l'EFIM et de la possibilité d'obtenir le remboursement de l'aide en cause lors de la liquidation, le gouvernement italien conclut qu'il n'y a pas inexécution de l'obligation d'exécuter la décision.
12. Nous ne pouvons accepter ces arguments. En application de l'article 93, paragraphe 2, lorsque la Commission constate qu'une aide n'est pas compatible avec le traité, « elle décide que l'État intéressé doit la supprimer ou la modifier dans le délai qu'elle détermine ». Par conséquent, la Commission peut enjoindre aux autorités nationales d'ordonner la restitution de l'aide qui a été versée illégalement (7).
13. Les articles 1 et 2 de la décision ont fixé en termes clairs l'obligation du gouvernement italien d'exiger le remboursement de l'aide qui a été versée illégalement aux entreprises Alumina et Comsal. Le gouvernement italien ne conteste pas qu'il n'a pas procédé à ce recouvrement. Il constate que le recouvrement de cette aide a été rendu difficile par le fait qu'Alumina et Comsal étaient incluses dans la liquidation d'EFIM.
14. Conformément à la jurisprudence de la Cour, un État membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour se soustraire à l'exécution des obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire (8). Le seul

moyen de défense susceptible d'être invoqué par un État membre, dans des procédures ouvertes en application de l'article 93, paragraphe 2, est celui tiré d'une impossibilité absolue d'exécuter correctement la décision (9). Dans la présente affaire, le gouvernement italien ne fait pas valoir que l'exécution de la décision est absolument impossible et il ne fournit aucun argument qui pourrait étayer cette conclusion.

15. La Cour a dit pour droit qu'un État membre qui, lors de l'exécution d'une décision de la Commission, rencontre des difficultés imprévues et imprévisibles ou prend conscience de conséquences non envisagées par la Commission doit soumettre ses problèmes à l'appréciation de cette dernière, en proposant des modifications appropriées de la décision en cause. Dans un tel cas, la Commission et l'État membre doivent, en vertu de la règle imposant aux États membres et aux institutions communautaires des devoirs réciproques de coopération loyale, qui inspire, notamment, l'article 5 du traité, collaborer de bonne foi en vue de surmonter les difficultés dans le plein respect des dispositions du traité et notamment de celles relatives aux aides (10).
16. Une telle interprétation du principe de coopération peut atténuer les graves conséquences de la règle selon laquelle le seul moyen de défense susceptible d'être invoqué dans des procédures introduites conformément à l'article 93, paragraphe 2, est le moyen tiré d'une impossibilité absolue d'exécuter correctement la décision. Toutefois, pour qu'un État membre puisse bénéficier de ce principe, certaines conditions doivent être remplies. Il doit premièrement faire de réels efforts pour récupérer l'aide indûment versée. En principe, ces efforts doivent débuter immédiatement après l'adoption par la Commission de la décision ordonnant la restitution de l'aide indûment versée. Deuxièmement, si l'État membre rencontre des difficultés objectives, il doit informer promptement la Commission de ces difficultés. Troisièmement, il doit soumettre à la Commission des propositions concrètes sur la manière de résoudre les difficultés tout en observant pleinement les dispositions du traité sur les aides d'État.
17. On ne saurait dire dans la présente affaire que l'Italie s'est comportée en respectant ce devoir de coopération. La décision a été notifiée à l'Italie le 7 juin 1989. La Commission a ouvert la présente procédure le 7 juillet 1993. Le gouvernement italien a eu amplement le temps de se conformer à la décision. Après l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire C-261/89, lequel a rejeté le recours introduit par l'Italie en vue de faire annuler la décision, la Commission a invité, à plusieurs reprises, le gouvernement italien à prendre les mesures d'exécution nécessaires. Comme nous l'avons montré précédemment, le gouvernement italien n'a pas répondu positivement aux demandes formulées par la Commission (11).
18. Le gouvernement italien n'explique pas quelles étaient les difficultés objectives qui l'ont empêché de se faire restituer l'aide en cause. Même si l'on acceptait l'idée que la liquidation de l'EFIM a rendu difficile la récupération de l'aide versée à Alumínia et à Comsal, on ne voit pas clairement pour quel motif le gouvernement ne pouvait pas se faire rembourser cette aide, indépendamment de la décision qu'il devait prendre sur la liquidation de l'EFIM et avant de statuer sur ladite liquidation. Nous notons que la liquidation de l'EFIM a pris effet le 18 juillet 1992 par le décret-loi n° 340 de 1992, bien après l'expiration du délai dans lequel il était enjoint au gouvernement italien de se conformer à la décision.

19. Le gouvernement italien ne fait pas non plus état de tentatives qu'il aurait faites en vue d'obtenir le remboursement desdites aides. Bien qu'il fasse allusion à la possibilité de se faire rembourser l'aide d'une manière qu'il conviendrait de décider en collaboration avec la Commission, le gouvernement italien n'a fait aucune proposition spécifique à la Commission pour l'adoption de mesures adéquates. Il a fait au lieu de cela de vagues allusions à la possibilité d'une récupération de l'aide dans l'avenir lorsque la liquidation de l'EFIM sera terminée.
20. Le gouvernement italien se réfère à la communication de la Commission du 17 mars 1993. Nous ne voyons pas la pertinence de cette communication pour la présente procédure. Comme cela a déjà été constaté, la Commission a publié, le 17 mars 1993 au Journal officiel, une communication en application de l'article 93, paragraphe 2, du traité adressée aux autres États membres et aux intéressés autres que les États membres, concernant des aides que l'Italie a décidé d'accorder à l'EFIM.
21. Dans cette communication, la Commission indique que, bien que les autorités italiennes l'aient informée des mesures plaçant l'EFIM en liquidation, elles ne s'étaient pas conformées à l'obligation de notification prévue par l'article 93, paragraphe 3. Toute aide accordée sera par conséquent traitée par la Commission comme une aide n'ayant pas été notifiée. La Commission constate également que les entreprises qui étaient autrefois détenues par l'EFIM sont vendues ou transférées à d'autres entreprises détenues par l'État italien dans le cadre de la liquidation de l'EFIM. Aucune indication de la méthode d'évaluation des avoirs de ces entreprises n'a été fournie, et, étant donné ce manque de transparence, il n'est pas possible de déterminer si la procédure normale de liquidation est ou non suivie et partant, si les conditions de cession contiennent ou non un élément d'aide (12). La Commission explique sous quelle forme, selon elle, des éléments d'aide pourraient exister.
22. La communication de la Commission n'a fait aucune référence à Alumínia. S'agissant de Comsal (qui a été rebaptisée Alumix), la Commission constate que le processus de liquidation de l'EFIM prévoit de nouveaux crédits pour sa restructuration, c'est-à-dire des crédits en plus des 30 milliards de LIT mentionnés dans la décision. Aucun plan de restructuration n'a été soumis à la Commission en rapport avec ces crédits. La Commission en conclut qu'« il est très probable que la mise en oeuvre d'un tel plan comporte un élément d'aide » et que, puisqu'elle ne dispose d'aucun renseignement sur ce plan, elle ne peut pas apprécier la compatibilité de cette aide avec le traité (13).
23. La communication de la Commission fait apparaître clairement que la Commission a ouvert la procédure prévue par l'article 93, paragraphe 2, en ce qui concerne l'aide accordée au groupe EFIM, laquelle est différente de l'aide qui a fait l'objet de la décision. Contrairement aux allégations du gouvernement italien, le fait que la liquidation de l'EFIM et la situation financière de Comsal font l'objet d'une enquête de la Commission dans le cadre d'une nouvelle procédure en application de l'article 93, paragraphe 2, ne signifie pas que la Commission n'aurait pas dû entamer la présente procédure. Bien qu'il ne puisse être exclu qu'à la suite de la liquidation de l'EFIM il soit possible de récupérer à un moment quelconque

dans l'avenir l'aide illégalement versée qui fait l'objet de ladite procédure, il n'en reste pas moins que l'Italie n'a pas respecté la décision sans avoir de motif valable.

24. Dans la requête, la Commission constate que l'obligation d'Alumina et de Comsal de rembourser l'aide illégalement perçue, même majorée des intérêts de retard, n'élimine pas les effets préjudiciables que cette aide a causés aux entreprises concurrentes. Elle renvoie à la jurisprudence de la Cour, selon laquelle l'objet d'un recours introduit au titre de l'article 169 constatant le non-respect par l'État membre des obligations qui lui incombent en vertu du traité peut établir la base d'une responsabilité qu'un État membre peut être dans le cas d'encourir, en conséquence de son manquement, à l'égard d'autres États membres, de la Communauté ou de particuliers (14). Elle fait valoir que des principes semblables s'appliquent aux procédures introduites en application de l'article 93, paragraphe 2, et demande à la Cour de le constater expressément dans l'arrêt.
25. Il ne peut pas y avoir de doute sur le fait que la constatation par la Cour qu'un État membre a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité en ne procédant pas au recouvrement d'une aide d'État illégalement versée peut établir la base d'une responsabilité que l'État membre peut être tenu d'encourir en conséquence de son manquement. Une telle constatation peut notamment être importante pour les entreprises en concurrence avec le bénéficiaire de l'aide illégale.
26. Dans la présente affaire, il n'est toutefois pas nécessaire que la Cour constate, comme l'a demandé la Commission, qu'un arrêt rendu contre un État membre établit la base de la responsabilité que cet État membre peut encourir à l'égard de tiers. Une telle constatation peut être opportune dans des procédures en manquement introduites au titre de l'article 169 pour montrer que la Commission a un intérêt à poursuivre la procédure d'exécution, même après que l'État membre a mis fin au manquement (15). Dans la présente affaire, l'intérêt de la Commission à l'ouverture de la procédure n'est pas contesté. Il n'est par conséquent pas nécessaire que la Cour constate expressément la responsabilité que l'Italie peut encourir comme conséquence de l'arrêt qui sera rendu dans la présente affaire.

Conclusion

27. Par conséquent la Cour devrait selon nous:
 - 1) déclarer qu'en omettant de mettre en oeuvre la décision 90/224/CEE de la Commission, du 24 mai 1989, concernant les aides accordées par le gouvernement italien à Alumina et Comsal, deux entreprises publiques dans le secteur de l'aluminium, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE;
 - 2) condamner la République italienne aux dépens.

(*1) Langue originale: l'anglais.

- (1) Voir également l'arrêt Alfa Romeo (C-348/93, arrêt du 4 avril 1995, non encore publié au Recueil) et Lanerossi (C-350/93, arrêt du 4 avril 1995, non encore publié au Recueil).
- (2) JO 1990, L 118, p. 42.
- (3) Journal officiel de la République italienne n° 301 de 1986, supplément ordinaire n° 1.
- (4) Arrêt du 3 octobre 1991, C-261/89, p. I-4437.
- (5) Journal officiel de la République italienne n° 39 de 1993.
- (6) JO C 75, p. 2.
- (7) Arrêt du 24 février 1987, Deufil/Commission (310/85, Rec. p. 901, point 24).
- (8) Arrêt du 20 septembre 1990, Commission/Allemagne (C-5/89, Rec. p. I-3437, point 18).
- (9) Arrêt du 15 janvier 1986, Commission/Belgique, (52/84, Rec. p. 89, points 14 et 16); arrêt du 2 février 1989, Commission/Allemagne, (94/87, Rec. p. 175, points 8 et 9); arrêt du 10 juin 1993, Commission/Grèce, (C-183/91, Rec. p. I-3131, point 10).
- (10) Arrêt 52/84, Commission/Belgique, cité à la note 9, point 16; arrêt Commission/Allemagne, cité à la note 9, point 9; arrêt Commission/Grèce, cité à la note 9, point 19.
- (11) Voir ci-dessus point 6.
- (12) JO 1993, C 75, p. 2 et 3.
- (13) Loe. cit, p. 4.
- (14) Arrêt du 12 décembre 1990, Commission/France (C-263/88, Rec. p. I-4611, point 9); arrêt du 17 juin 1987, Commission/Italie (154/85, Rec, p. 2717, point 6).
- (15) Voir les arrêts mentionnés à la note 14.