

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. SIEGBERT ALBER
présentées le 15 mai 2003¹

I — Introduction

1. Le présent litige concerne des aides d'État que la région Frioul-Vénétie Julienne a accordées à des entreprises de transport routier de marchandises entre 1981 et 1995. La Commission avait considéré dans sa décision du 30 juillet 1997², que ces aides étaient en partie incompatibles avec le marché commun et ainsi exigé leur récupération. Le Tribunal de première instance a, sur requête d'entreprises concernées, partiellement annulé cette décision³.

2. Avec le présent recours, la République italienne, qui était intervenue en première instance au soutien des requérants, attaque l'arrêt du Tribunal. La Commission a présenté un pourvoi incident dans lequel elle invoque l'irrecevabilité de la requête devant le Tribunal de première instance. Elle con-

sidère que la décision adressée à la République italienne et relative à un régime légal d'aides d'État ne concernerait pas individuellement les entreprises bénéficiaires même si la récupération des aides est exigée dans la décision. Selon la Commission, le Tribunal aurait dû examiner d'office la question de la recevabilité.

3. La République italienne a également attaqué la décision de la Commission devant la Cour par un recours en annulation pendant sous le numéro de dossier C-372/97⁴.

4. Sur le fond se pose en particulier la question de savoir dans quelle mesure les aides étaient de nature à fausser la concurrence sur les marchés concernés qui, en tout cas au début des versements des aides, n'étaient pas encore entièrement libéralisés. Il est en outre discuté si les principes de la protection de la confiance légitime et de proportionnalité s'opposent à la récupération des aides.

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — Décision 98/182/CE, concernant les aides octroyées par la région Frioul-Vénétie Julienne (Italie) aux entreprises de transport routier de marchandises de la région (JO L 66, p. 18, ci-après la «décision attaquée»).

3 — Arrêt du 15 juin 2000, *Alzetta e.a./Commission*, T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 à T-607/97, T-1/98, T-3/98 à T-6/98 et T-23/98, Rec. p. II-2319, ci-après l'«arrêt attaqué». Le Tribunal est également parvenu à la même conclusion dans son arrêt du 4 avril 2001, *Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commission* (T-288/97, Rec. p. II-1169).

4 — Nous présentons aujourd'hui également nos conclusions dans cette affaire.

II — Le cadre juridique et les faits

A — Le droit communautaire

5. Pour le domaine des transports, les dispositions générales sur les aides d'État aux articles 92 du traité CE (devenu, après modification, article 87 CE), ainsi que 93 et 94 du traité CE (devenus articles 88 CE et 89 CE) s'appliquent sous réserve de l'application des dispositions spéciales de l'article 77 du traité CE (devenu article 73 CE). Le règlement (CEE) n° 1107/70 du Conseil, du 4 juin 1970, relatif aux aides accordées dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable⁵, précise les conditions dans lesquelles les États membres peuvent accorder des aides qui sont légales au sens de l'article 77 du traité CE.

6. Au cours de la période durant laquelle les aides ont été accordées, le transport routier de marchandises dans la Communauté se trouvait encore en phase de libéralisation. Il faut à cet égard distinguer deux domaines, à savoir, d'une part, le marché des transports internationaux de marchandises par route pour les transports transfrontaliers et, d'autre part, le cabotage,

le transport donc au sein d'un État membre par des entreprises établies dans un autre État membre.

7. Le marché du transport international de marchandises par route a commencé à être ouvert entre 1969 et 1992 par le règlement (CEE) n° 1018/68 du Conseil, du 19 juillet 1968, relatif à la constitution d'un contingent communautaire pour les transports de marchandises par route effectués entre États membres⁶. Le contingent communautaire prévu dans le règlement et étendu par étapes par la suite a été réparti entre les États membres. Dans le cadre de ce contingent les entreprises des différents États membres pouvaient effectuer des transports transfrontaliers. À partir du 1^{er} janvier 1993, ce marché était entièrement libéralisé⁷.

8. Le cabotage n'a commencé à être libéralisé qu'à partir du 1^{er} juillet 1990. Ici aussi il y avait au départ des contingents qui ont été successivement élargis jusqu'à l'ouverture complète du marché le 1^{er} juillet 1998⁸.

6 — JO L 175, p. 13.

7 — Voir règlement (CEE) n° 881/92 du Conseil, du 26 mars 1992, concernant l'accès au marché des transports de marchandises par route dans la Communauté exécutés au départ ou à destination du territoire d'un État membre, ou traversant le territoire d'un ou de plusieurs États membres (JO L 95, p. 1).

8 — Voir règlement (CEE) n° 4059/89 du Conseil, du 21 décembre 1989, fixant les conditions de l'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux de marchandises par route dans un État membre (JO L 390, p. 3), et le règlement (CEE) n° 3118/93 du Conseil, du 25 octobre 1993, fixant les conditions de l'admission de transporteurs non-résidents aux transports nationaux de marchandises par route dans un État membre (JO L 279, p. 1).

5 — JO L 130, p. 1, modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 543/97 du Conseil, du 17 mars 1997 (JO L 84, p. 6).

B — *Le régime d'aides litigieux de la région Frioul-Vénétie Julienne*

9. La loi régionale n° 28 de la région Frioul-Vénétie Julienne, du 18 mai 1981, relative à des interventions pour la promotion et le développement des transports dans la région Frioul-Vénétie Julienne ainsi que du transport de marchandises par route (ci-après la «loi n° 28/1981») prévoyait des mesures d'aides pour les entreprises de transport de marchandises par route établies dans la région.

10. Le régime instauré par cette loi a été remplacé par la loi régionale n° 4, du 7 janvier 1985, relative à des interventions pour la promotion et le développement du transport de marchandises dans la région Frioul-Vénétie Julienne ainsi que du transport de marchandises par route pour le compte d'autrui (ci-après la «loi n° 4/1985») et qui contenait pour l'essentiel le même régime d'aides.

11. Ces lois préoyaient trois mesures qui peuvent de manière simplifiée être décrites comme suit:

- bonifications d'intérêt pour des prêts pour la réalisation d'infrastructures (construction, achat, modernisation de

locaux) et l'achat d'équipements, y compris les moyens de transport destinés à la circulation routière (article 4 de la loi n° 4/1985),

- financement des coûts des opérations de crédit-bail relatives à des véhicules, remorques et semi-remorques ainsi que des installations pour l'entretien et la réparation des véhicules et pour la manutention des marchandises (article 5 de la loi n° 4/1985) et

- en faveur des groupements et des autres formes associatives: le financement à concurrence de 50 % des investissements destinés à la construction ou à l'achat d'installations et d'équipements (article 6 de la loi n° 4/1985).

12. Entre 1981 et 1995, 2 202 demandes ont reçu une réponse positive et des moyens budgétaires d'un total de plus de 22 millions d'écus ont été dépensés.

13. La région Frioul-Vénétie Julienne a suspendu à partir du 1^{er} janvier 1996 l'allocation des aides et a adressé des lettres aux entreprises concernées entre septembre et décembre 1997 les informant de la décision de la Commission et annonçant la récupération des aides.

C — *La décision attaquée**Article 3*

14. Le 30 juillet 1997, la Commission a rendu la décision attaquée après la clôture de la procédure administrative⁹. Elle affirme dans son dispositif:

«*Article premier*

Les subventions destinées au financement de matériels spécifiquement adaptés au transport combiné et utilisés seulement en transport combiné constituent des aides d'État au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité, mais sont compatibles avec le marché commun en vertu de l'article 3, paragraphe 1, point e), du règlement (CEE) n° 1107/70.

Article 4

Les subventions octroyées au titre des lois n° 28/81 et n° 4/85 de la région Frioul-Vénétie Julienne (ci-après dénommées 'subventions') jusqu'au 1^{er} juillet 1990 aux entreprises faisant exclusivement du transport local, régional ou national ne constituent pas des aides d'État au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité.

Les subventions octroyées à partir du 1^{er} juillet 1990 aux entreprises faisant du transport local, régional ou national et à celles faisant du transport international sont incompatibles avec le marché commun car elles ne remplissent aucune des conditions requises pour les dérogations prévues à l'article 92, paragraphes 2 et 3, du traité, ni les conditions prévues par le règlement (CEE) n° 1107/70.

Article 2

Les subventions non couvertes par l'article 1^{er} de la présente décision constituent des aides au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité et sont illégales car elles ont été mises en œuvre en violation de l'article 93, paragraphe 3, du traité.

Article 5

L'Italie supprime et récupère l'aide visée à l'article 4. L'aide est remboursée selon les dispositions de droit interne, majorée des intérêts calculés en appliquant les taux de référence utilisés pour l'évaluation des

9 — Citée note 2

régimes d'aides régionaux, qui courent à compter du jour où l'aide a été versée jusqu'à la date du remboursement effectif.

[...]

15. Dans les motifs, la Commission a affirmé entre autres que les subventions couvertes par l'article 1^{er} ne seraient pas des aides au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité parce que le marché du cabotage aurait été fermé à la concurrence jusqu'au 1^{er} juillet 1990. Il aurait en outre déjà régné sur les marchés concernés — en tout cas dans le cadre de contingents — une concurrence qui serait potentiellement affectée par les mesures.

III — La procédure devant le Tribunal de première instance et l'arrêt

16. Ce sont en tout 165 entreprises concernées (en partie rassemblées dans des actions collectives) qui ont introduit un recours en annulation entière ou partielle de la décision attaquée devant le Tribunal de première instance.

17. Dans l'arrêt attaqué¹⁰, le Tribunal a en partie fait droit aux recours et a annulé l'article 2 de la décision attaquée dans la mesure où elle déclare comme étant illégales les aides qui ont été accordées à partir du 1^{er} juillet 1990 aux entreprises travaillant exclusivement dans le domaine du transport local, régional ou intérieur de marchandises. L'ordre correspondant de récupérer les aides à l'article 5 de la décision attaquée a également été annulé. Les requêtes ont été rejetées pour le surplus.

18. Selon le Tribunal, les aides accordées après le 1^{er} juillet 1990 aux entreprises effectuant des transports à l'intérieur de l'Italie sont des aides existantes et non des aides nouvelles ainsi que l'avait supposé la Commission. Le régime d'aides aurait été introduit à un moment où le marché du cabotage n'aurait pas encore été libéralisé et à l'époque il n'aurait par conséquent pas violé l'article 92 du traité. La libéralisation, qui ne doit pas être imputée à l'État membre, ne saurait conduire à ce que des aides existantes et légales auparavant deviennent des aides nouvelles devant être notifiées¹¹.

19. Le Tribunal a également annulé l'ordre de récupération des aides que la Commission avait à tort qualifiées d'aides nouvelles dans la mesure où les aides existantes ne pourraient être déclarées comme incompatibles avec le marché commun qu'avec effet ex nunc¹².

10 — Précité note 3.

11 — Voir, à ce sujet, les points 141 à 150 de l'arrêt attaqué.

12 — Voir point 167 de l'arrêt attaqué.

20. Le Tribunal a rejeté les autres moyens. Il a en particulier constaté que la taille modeste des entreprises concernées, leur activité pour l'essentiel limitée à la région et l'existence de contingents n'excluraient pas que les mesures risqueraient d'affecter les échanges intracommunautaires ou menaceraient de fausser la concurrence.

21. Le Tribunal a par ailleurs rejeté l'argument que l'ordre de récupération des aides avec intérêts violerait les principes de protection de la confiance légitime et de la sécurité juridique ainsi que le principe de proportionnalité.

que ce marché des transports n'a été entièrement libéralisé qu'à partir du 1^{er} janvier 1993. Sur ce point en tout cas le Tribunal n'aurait pas suffisamment motivé l'arrêt attaqué.

24. Il estime, d'autre part, que l'ordre de récupération violerait le principe de la protection de la confiance légitime et le principe de raison («*principio di ragionevolezza*»).

25. La Commission a présenté dans son mémoire en défense un pourvoi incident dans lequel elle met en doute la recevabilité de la requête en première instance.

IV — Les moyens

22. La République italienne a introduit le 3 août 2001 un pourvoi contre l'arrêt attaqué. Elle est soutenue par l'entreprise *Impresa Collorigh Edo* ainsi que douze autres entreprises qui étaient requérantes en première instance.

23. Le gouvernement italien appuie son moyen sur deux motifs. Il invoque, d'une part, la violation des articles 92 et 93, paragraphes 1 et 2, du traité parce que le Tribunal a qualifié les aides pour le transport international d'aides nouvelles alors

26. Le gouvernement italien conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) annuler entièrement l'arrêt attaqué,

à titre subsidiaire, annuler l'arrêt en ce qu'il impose l'obligation de récupérer les aides et

2) dans les deux cas, condamner la Commission aux dépens.

27. Les autres parties concluent à ce qu'il plaise à la Cour, 2) condamner la Commission aux dépens.

1) annuler l'arrêt attaqué en ce qu'il

28. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclare incompatibles avec le marché commun les aides qui ont été accordées aux entreprises qui fournissent des services de transport international conformément aux lois régionales n° 28/1981 et n° 4/1985,

1) rejeter le recours de la République italienne;

— qualifie d'aides nouvelles les aides qui ont été accordées entre 1981 et 1995 aux entreprises qui fournissent des services de transport international,

2) annuler l'arrêt attaqué entièrement ou du moins en ce qu'il annule en partie la décision attaqué, et

— oblige les États membres à réclamer le remboursement des aides prétendument illégales,

3) condamner la République italienne et les requérants en première instance aux dépens des deux instances.

à titre subsidiaire, annuler la décision attaquée en ce qu'elle ordonne la récupération des aides, y compris les intérêts (article 5), et à titre tout à fait subsidiaire, annuler l'ordre de récupération en ce qu'il dépasse un certain montant et inclut les intérêts;

29. Les arguments des parties sont exposés en combinaison avec l'appréciation juridique.

V — Appréciation juridique

30. Le pourvoi incident doit être examiné en premier lieu, car il concerne la recevabilité de la requête.

A — Le pourvoi incident de la Commission (grief de l'irrecevabilité de la requête)

1) Arguments des parties

31. Selon la Commission, les requêtes devant le Tribunal étaient irrecevables parce que la décision ne concerne pas les requérants individuellement au sens de l'article 173, quatrième alinéa, du traité CE (devenu, après modification, l'article 230, quatrième alinéa, CE).

32. La décision attaquée déclare en effet comme étant incompatible avec le marché commun non une aide individuelle à une entreprise particulière, mais un régime d'aides. Une telle décision ne concerne pas individuellement les bénéficiaires passés et

futurs d'une aide. La Cour et le Tribunal auraient rejeté les requêtes dans une série de cas similaires¹³.

33. L'arrêt du Tribunal dans l'affaire T-55/99¹⁴ qui pourrait suggérer une autre conclusion ne serait pas suffisamment motivé et ne serait pas convaincant. Dans l'arrêt *Italie et Sardegna Lines/Commission*¹⁵, la Cour aurait considéré la requête d'une entreprise dans une situation similaire comme étant recevable. L'affaire ne serait toutefois pas comparable parce que le régime d'aides ne concernait que très peu d'opérateurs économiques et que la Commission aurait examiné le cas concret de la requérante dans le cadre de la procédure formelle.

34. Pour des raisons de protection effective des droits, il ne serait pas non plus approprié d'admettre de tels recours. Les entreprises concernées pourraient en effet, dans le cadre d'un recours contre la décision exigeant la récupération, faire valoir des erreurs dans la décision. La juridiction nationale pourrait alors soumettre à la Cour de justice une question préjudicielle sur la validité de la décision. En vertu de

13 — La Commission renvoie aux arrêts de la Cour du 10 juillet 1986, *DEFI/Commission* (282/85, Rec. p. 2469, point 16); du 2 février 1988, *Van der Kooy e.a./Commission* (67/85, 68/85 et 70/85, Rec. p. 219, points 14 à 16), et du 7 décembre 1993, *Federmineria e.a./Commission* (C-6/92, Rec. p. I-6357, points 11 à 16), ainsi qu'aux arrêts du Tribunal du 5 juin 1996, *Kahn Sheepvaart/Commission* (T-398/94, Rec. p. II-477, points 39 à 43), et du 11 février 1999, *Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt-Unternehmen et Hapag-Lloyd/Commission* (T-86/96, Rec. p. II-179, points 42 à 54).

14 — Arrêt du 29 septembre 2000 (T-55/99, Rec. p. II-3207, points 22 à 25).

15 — Arrêt du 19 octobre 2000 (C-15/98 et C-105/99, Rec. p. I-8855, points 31 à 35).

l'arrêt TWD Textilwerke Deggendorf¹⁶, cette voie est cependant exclue pour les personnes concernées si un recours direct contre la décision était admissible.

concerne également le régime d'aides en tant que tel qui ne doit plus être exécuté. La décision touche par conséquent aussi les intérêts d'un nombre indéterminé d'autres bénéficiaires potentiels.

35. Aucune partie devant le Tribunal ne se serait exprimée quant à la recevabilité. Le Tribunal aurait cependant dû examiner d'office la question de la recevabilité ainsi qu'il ressort de la jurisprudence constante¹⁷. La violation par le Tribunal de cette obligation pourrait être invoquée dans la procédure de pourvoi.

38. La décision ne déclarerait par ailleurs comme incompatibles avec le marché commun que certaines catégories des aides accordées en vertu des lois régionales. Seuls l'État membre et l'entreprise pourraient déterminer concrètement en fonction de l'activité de l'entreprise si l'aide doit être remboursée.

36. La Commission expose ensuite dans le détail pourquoi la décision attaquée, dont le destinataire serait la République italienne, ne concernerait pas individuellement les requérants.

39. Troisièmement, d'après la jurisprudence, un acte juridique ne perd pas sa portée générale et, partant, sa nature normative par la possibilité de déterminer avec plus ou moins de précision le nombre ou même l'identité des sujets de droit auxquels il s'applique à un moment donné, tant qu'il est constant d'autre part que cette application s'effectue en vertu d'une situation objective de droit ou de fait définie par l'acte en relation avec la finalité de ce dernier¹⁸.

37. La Commission ne s'est tout d'abord pas exprimée sur des aides concrètes accordées à des entreprises déterminées. La récupération d'aides déjà versées est aussi ordonnée. La décision ne s'adresse cependant pas par là même au cercle limité des destinataires puisqu'elle ne se réfère pas uniquement à toutes les aides déjà accordées et en demande la récupération, mais

40. Quatrièmement, il ne suffirait pas que les personnes concernées aient appartenu à un groupe déterminable au moment de l'adoption de la décision. La disposition devrait au contraire les toucher aussi en

16 — Arrêt du 9 mars 1994 (C-188/92, Rec. p. I-833, point 26).

17 — Arrêts du 23 avril 1986, *Les Verts/Parlement* (294/83, Rec. p. 1339, point 19); du 24 mars 1993, *CIRFS e.a./Commission* (C-313/90, Rec. p. I-1125, point 23); du 8 juillet 1999, *Commission/Anic Partecipazioni* (C-49/92 P, Rec. p. I-4125, point 212), et du 8 juillet 1999, *Hüls/Commission* (C-199/92 P, Rec. p. I-4287, point 134).

18 — Arrêts du 24 février 1987, *Deutz und Geldermann/Conseil* (26/86, Rec. p. 941, point 7), et du 18 mai 1994, *Cordoniu/Conseil* (C-309/89, Rec. p. I-1853, point 18).

raison de caractéristiques personnelles particulières ou de circonstances les individualisant par rapport au cercle de toutes les autres personnes.

2) Appréciation

a) Obligation d'examen de la recevabilité

41. D'après la jurisprudence, il n'est pas exclu qu'un acte juridique d'application générale concerne dans le même temps certains opérateurs économiques de manière individuelle¹⁹. Cela ne changerait toutefois rien au fait que les critères développés dans l'arrêt *Plaumann/Commission*²⁰ doivent être remplis.

42. Les requérants n'auraient en l'espèce rien présenté qui les individualiserait de manière particulière. La décision ne toucherait pas non plus leur position juridique de telle manière que la Commission aurait dû tenir compte de leur situation particulière lors de l'adoption de la décision.

43. Le gouvernement italien a mis en doute lors de l'audience la nécessité pour le Tribunal d'examiner d'office la question de la recevabilité.

44. D'après la jurisprudence constante, la recevabilité d'une requête doit être examinée d'office en tant que question d'ordre public²¹. Le Tribunal est également tenu de procéder à cet examen à moins que, pour des raisons de bonne administration de la justice, on puisse se passer d'examen de la recevabilité parce que la requête est en tout cas infondée²².

45. On ne saurait nécessairement déduire du fait que le Tribunal ne s'est pas exprimé dans l'arrêt attaqué sur la recevabilité de la requête, qu'il n'a pas examiné la recevabilité et a ainsi violé une obligation correspondante. Si la requête était en effet recevable, il n'y aurait pas de raison de le mentionner expressément si la défenderesse n'a pas soulevé d'exception d'irrecevabilité. Il faut au contraire déduire du fait que le Tribunal a examiné le bien-fondé de la requête et l'a reconnu en partie, que celle-ci doit être considérée comme recevable.

46. La présente affaire se distingue sur ce point de la situation que la Cour devait juger dans l'arrêt *Conseil/Boehringer*²³.

19 — Arrêts du 16 mai 1991, *Extramet Industrie/Conseil* (C-358/89, Rec. p. I-2501, point 16), et arrêt *Cordorniu/Conseil* (précité note 18).

20 — Arrêt du 15 juillet 1963 (25/62, Rec. p. 197).

21 — Voir la jurisprudence précitée note 13.

22 — Arrêt du 26 février 2002, *Conseil/Boehringer* (C-23/00 P, Rec. p. I-1873, points 51 et 52).

23 — Arrêt *Conseil/Boehringer* (précité note 22).

Dans cette affaire, le Tribunal de première instance avait rejeté le recours dans son ensemble comme infondé et avait expressément affirmé qu'il n'avait pas besoin de statuer sur l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Conseil. La Cour a confirmé dans son arrêt sur le pourvoi du Conseil que le Tribunal n'a pas rendu de décision sur la recevabilité et qu'il n'y était pas obligé²⁴. Si par contre le Tribunal fait, comme dans la présente affaire, en partie droit à la requête, il y a là une reconnaissance implicite de la recevabilité.

47. Il n'y a donc pas à examiner si le Tribunal a commis une erreur en droit en n'examinant pas d'office la recevabilité de la requête. Il faut au contraire vérifier si la constatation du Tribunal que la requête est recevable est correcte.

48. Le fait que la Commission n'a soulevé le grief de l'irrecevabilité de la requête pour la première fois que dans son pourvoi incident ne s'oppose pas à l'examen. Les parties n'ont en principe pas le droit dans la procédure de pourvoi de présenter de nouveaux moyens en demande ou de nouveaux moyens en défense²⁵. La Cour a toutefois tenu compte de nouveaux moyens dans le cadre du pourvoi et elle en a d'office sou-

levé de nouveaux touchant à l'ordre public²⁶. D'après la jurisprudence constante la recevabilité d'une requête, question d'ordre public, doit aussi être examinée d'office de sorte qu'il est sans importance de savoir si le grief de l'irrecevabilité a été soulevé (à temps)²⁷.

49. La question de savoir si les requérants sont individuellement concernés par la décision attaquée est en outre et en premier lieu une question juridique qui peut être examinée dans le cadre du pourvoi.

b) Affectation directe et individuelle

50. En vertu de l'article 173, quatrième alinéa, du traité, une personne physique ou morale peut former un recours contre une décision qui est adressée à une autre personne mais la concerne directement et individuellement.

51. Ainsi que la Commission l'admet elle-même, la décision attaquée concerne les requérants directement, même si elle nécessite encore la transposition par les autorités

24 — Arrêt Conseil/Boehringer (précité note 22, points 51 et 52).

25 — Arrêts du 1^{er} juin 1994, *Commission/Brazzelli Lualdi e.a.* (C-136/92, Rec. p. I-1981, points 57 à 59); du 8 juillet 1999, *Hoechst/Commission* (C-227/92 P, Rec. p. I-4443, point 39), et du 24 septembre 2002, *Falck et Acciaierie di Bolzano/Commission* (C-74/00 P et C-75/00 P, Rec. p. I-7869, point 177).

26 — Arrêt du 13 juillet 2000, *Salzgitter/Commission* (C-210/98 P, Rec. p. I-5843, points 56 et 57), concernant la compétence de la Commission pour adopter la décision attaquée.

27 — Voir la jurisprudence citée note 13.

nationales. Ces autorités doivent en effet exiger des bénéficiaires le remboursement des aides incompatibles avec le marché commun.

52. D'après la jurisprudence, un particulier est directement concerné si la mesure communautaire incriminée produit directement des effets sur sa situation juridique et si elle ne laisse aucun pouvoir d'appréciation aux destinataires de cette mesure qui sont chargés de sa mise en œuvre, celle-ci ayant un caractère purement automatique et découlant de la seule réglementation communautaire sans application d'autres règles intermédiaires²⁸.

53. La décision attaquée fixe enfin dans quelle mesure les lois régionales prévoient des aides incompatibles avec le marché commun, sans laisser à la République italienne de marge d'appréciation à l'égard de cette appréciation. Elle exige en outre le remboursement de ces aides. Cet ordre aussi est par principe contraignant pour les États membres.

54. La Cour de justice estime cependant dans sa jurisprudence constante qu'il est admissible de tenir compte dans certaines limites, lors de la récupération des aides, du

principe de la protection de la confiance légitime ancré dans le droit national²⁹. S'il s'agit d'aides non déclarées, la marge d'appréciation de l'État membre quant à la possibilité de ne pas réclamer le remboursement est néanmoins fortement réduite. La Cour part en effet du principe que le bénéficiaire ne peut avoir une confiance légitime dans la légalité de l'aide que si celle-ci a été accordée dans le respect de la procédure au titre de l'article 93 du traité CE³⁰. Le fait que la décision de la Commission relative à la récupération nécessite encore un acte de mise en œuvre des autorités nationales ne s'oppose donc pas à l'affectation directe des requérants³¹.

55. On peut néanmoins se demander si les requérants sont individuellement concernés par la décision attaquée.

56. D'après la formule développée dans l'arrêt Plaumann/Commission³², les personnes qui ne sont pas «destinataires d'une décision ne sauraient prétendre être individuellement concernées que si cette décision les atteint en raison de certaines qualités qui

29 — Voir, par exemple, arrêts du 20 septembre 1990, Commission/Allemagne (C-5/89, Rec. p. I-3437, points 12 et 13), et du 20 mars 1997, Alcan Deutschland (C-24/95, Rec. p. I-1591, points 24 et 25).

30 — Arrêts précités note 29, Commission/Allemagne, point 14, et Alcan Deutschland, point 25.

31 — Dans des cas comparables, l'affectation directe n'a jusqu'à présent pas été contestée: voir arrêts de la Cour du 17 septembre 1980, Philip Morris Holland/Commission (C-730/79, Rec. p. 2671, point 5), et Italie et Sardegna Lines/Commission, précité note 15, point 36, ainsi que arrêts du Tribunal CETM/Commission, précité note 14; du 22 novembre 2001, Mitteldeutsche Erdöl-Raffinerie/Commission (T-9/98, Rec. p. II-3367, points 47 à 51), et du 6 mars 2003, Westdeutsche Landesbank e.a./Commission (T-228/99 et T-233/99, Rec. p. II-435).

32 — Arrêt Plaumann/Commission, précité note 20, Rec. p. 238.

28 — Arrêt du 5 mai 1998, Dreyfus/Commission (C-386/96 P, Rec. p. I-2309, point 43 avec d'autres références).

leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et, de ce fait, les individualise d'une manière analogue à celle dont le destinataire le serait». La Cour reste toujours attachée à cette formule qui a été remise en cause ces derniers temps avant tout en liaison avec des recours de particuliers contre des règlements³³.

57. Un acte a d'après la jurisprudence une portée générale et ne concerne pas les particuliers de manière individuelle s'il s'applique à des situations déterminées objectivement et s'il produit ses effets juridiques à l'égard de catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite³⁴. Il n'est, d'autre part, pas exclu que, dans certaines circonstances, une disposition d'un acte de portée générale puisse concerner individuellement certains des opérateurs économiques intéressés³⁵.

58. La Commission déduit du fait que la décision attaquée concerne un régime légal d'aides, que la décision s'applique à des

situations déterminées objectivement et produit des effets juridiques à l'égard de catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite, à savoir toutes les entreprises de transports établies dans la région Frioul-Vénétie Julienne qui ont déjà perçu ou auraient encore pu percevoir à l'avenir une aide en vertu du régime litigieux.

59. Il ne fait pas de doute que la décision ne concerne qu'un groupe de personnes envisagées de manière abstraite dans la mesure où elle déclare le régime d'aides comme incompatible avec le marché commun et ordonne la cessation de l'application de ce régime. La décision a ainsi des effets juridiques pour les entreprises qui ont déjà perçu une aide, mais dans le même temps aussi pour un nombre indéterminé de bénéficiaires potentiels d'aides futures. D'après la jurisprudence citée, cela n'exclut cependant pas que certains opérateurs économiques soient individuellement concernés par le même acte juridique.

33 — Arrêts du 2 avril 1998, *Greenpeace Council e.a./Commission* (C-321/95 P, Rec. p. I-1651, points 7 et 28); du 22 novembre 2001, *Antillean Rice Mills/Conseil* (C-451/98, Rec. p. I-8949, point 49); du 25 juillet 2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Conseil* (C-50/00 P, Rec. p. I-6677, point 36), et du 10 décembre 2002, *Commission/Camar et Tico* (C-312/00 P, Rec. P. I-11355, point 73).

34 — Ordonnances du 26 octobre 2000, *Molkerei Großbraunshain et Bene Nahrungsmittel/Commission* (C-447/98 P, Rec. p. I-9097, point 67), et du 28 juin 2001, *Eridania e.a./Conseil* (C-351/99 P, Rec. p. I-5007, point 40), ainsi que arrêt du 27 mars 1990, *Cargill e.a./Commission* (C-229/88, Rec. p. I-1303, point 18).

35 — Arrêts *Extramet Industrie/Conseil*, précité note 19, point 13; *Cordorniu/Conseil*, précité note 18, points 19 et 20, et du 31 mai 2001, *Sadam Zuccherifici e.a./Conseil* (C-41/99 P, Rec. p. I-4239, point 27).

60. Les requérants sont des entreprises de transports établies dans la région Frioul-Vénétie Julienne qui ont perçu des aides de la région sur la base des lois n° 28/1981 et n° 4/1985. La Commission a déclaré dans la décision attaquée que les aides accordées n'étaient pas compatibles avec le marché commun. Elle a en outre ordonné la récupération des aides. Les requérants ont démontré en première instance qu'ils font effectivement partie du groupe des entre-

prises concernées par une obligation de remboursement par la présentation de lettres de la région par lesquelles la région s'est adressée à eux entre septembre et décembre 1997 et a annoncé la récupération des aides.

61. On peut se demander si la décision attaquée touche les requérants en raison de caractéristiques personnelles ou de circonstances particulières les individualisant par rapport au groupe des autres personnes, parce qu'ils ont perçu une aide illégale dont la Commission a ordonné la récupération.

62. La Commission avance une série d'arguments dont elle déduit que la Cour n'a pas considéré le groupe de personnes en question comme étant individuellement concerné par une décision lorsque la décision se réfère à un programme d'aide ou un régime légal d'aides.

63. Dans l'arrêt DEFI/Commission³⁶, un établissement pour la promotion du secteur textile (Comité de développement et de promotion du textile et de l'habillement — DEFI) a attaqué une décision de la Commission adressée à la République française. L'établissement devait bénéficier des recettes d'une taxe parafiscale. Elle devait par là même mettre en œuvre des mesures de soutien au profit du secteur textile. Dans

ladite décision, la Commission a indiqué que le programme de promotion déclaré n'était pas compatible avec le marché commun et a interdit son exécution. La Cour a rejeté le recours comme irrecevable. Le requérant n'était pas concerné parce qu'il n'était pas le destinataire final de la décision des aides. La Cour a par ailleurs affirmé:

«Pour autant que DEFI représente les intérêts de ces opérateurs économiques, il convient de rappeler que le régime d'aide ne détermine pas les entreprises en faveur desquelles l'aide sera versée et que par conséquent, toute entreprise susceptible d'introduire une demande à cet égard n'est concernée par la décision de la Commission qu'au même titre que tous les autres opérateurs du secteur en cause»³⁷.

64. Cet arrêt ne donne cependant pas d'indication pour la réponse à la présente question parce que la décision attaquée concernait une aide qui n'avait pas encore été exécutée et que l'on ne pouvait donc pas réclamer la restitution de sommes déjà perçues. L'arrêt repose en outre et avant tout sur la situation particulière du DEFI.

65. La Commission renvoie par ailleurs à l'arrêt Van der Kooy e.a./Commission³⁸. Il s'agissait dans cette affaire d'une décision de la Commission dans laquelle un tarif

36 — Précité note 13.

37 — Arrêt DEFI/Commission, précité note 13, point 16.

38 — Précité note 13.

préférentiel pour la fourniture de gaz aux horticulteurs a été qualifié d'aide d'État. La Cour a rejeté les recours de certains horticulteurs comme irrecevables avec la motivation suivante:

«La décision litigieuse concerne les requérants en raison de leur seule qualité objective d'horticulteurs établis aux Pays-bas, admis à bénéficier du tarif préférentiel de gaz au même titre que tout autre horticulteur se trouvant dans la même situation. La décision se présente donc, à leur égard, comme une mesure de portée générale qui s'applique à des situations déterminées objectivement et comporte des effets juridiques à l'égard d'une catégorie de personnes envisagées de manière générale et abstraite³⁹.»

66. Dans la décision, objet de l'arrêt Van der Kooy e.a./Commission, la Commission a seulement ordonné d'annuler ex nunc le régime d'aides. Elle n'a pas demandé, tout comme dans les autres arrêts qu'elle a avancés⁴⁰, la récupération des sommes déjà accordées. On ne peut donc pas déduire des arrêts qu'une décision, qui non seulement déclare un régime d'aides incompatible avec le marché commun, mais qui dans le même

temps ordonne la récupération des aides déjà accordées sur la base de ce régime, ne concerne pas individuellement les bénéficiaires des aides à rembourser.

67. La Commission estime par ailleurs que l'on ne peut pas déduire d'une manière générale de l'arrêt Italie et Sardegna Lines/Commission⁴¹ la recevabilité de recours de bénéficiaires d'aides contre une décision relative à un programme d'aide dans laquelle la récupération des aides a été également ordonnée. Dans la décision à l'époque litigieuse, la Commission avait critiqué une réglementation de la région de Sardaigne en vertu de laquelle les sociétés de navigation pouvaient recevoir entre autres des crédits à des conditions préférentielles pour l'achat, la conversion et la réparation de navires immatriculés en Sardaigne.

68. La Cour a constaté dans l'arrêt Italie et Sardegna Lines/Commission:

«Toutefois, Sardegna Lines se trouve dans une position différente [de celle des requérants dans les affaires Van der Kooy e.a./Commission et Federmineraria e.a./Commission]. En effet, elle n'est pas seulement concernée par la décision 98/95 en tant qu'entreprise du secteur de la navigation en Sardaigne, potentiellement bénéficiaire du

39 — Ibidem, point 15.

40 — Dans l'arrêt Federmineraria e.a./Commission (précité note 13), la Commission avait uniquement demandé tout comme dans l'affaire Van der Kooy e.a./Commission l'annulation du régime litigieux. L'arrêt Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt-Unternehmen et Hapag-Lloyd/Commission (précité note 13) concernait le refus de la Commission d'autoriser le régime d'aides. Dans l'affaire Kahn Sheepvaart/Commission (précité note 13) ce n'est pas un destinataire de l'aide, mais au contraire un concurrent non bénéficiaire qui a formé recours.

41 — Précité note 15.

régime d'aides aux armateurs sardes, mais également en sa qualité de bénéficiaire effective d'une aide individuelle octroyée au titre de ce régime et dont la Commission a ordonné la récupération.

Il s'ensuit que Sardegna Lines est individuellement concernée par la décision 98/95⁴² ».

69. Selon la Commission, l'affaire Italie et Sardegna Lines/Commission est un cas d'exception parce que le requérant s'est vu accorder une aide par un acte rendu après l'adoption du régime de soutien dans l'exercice d'un large pouvoir discrétionnaire. Le volume global de l'aide se serait par ailleurs réparti sur un petit nombre de bénéficiaires, le requérant ayant reçu à cette occasion la part de loin la plus importante. La Commission connaissait les bénéficiaires et les cas individuels auraient été pris en compte dans la procédure formelle.

70. Il faut constater à ce sujet tout d'abord que les présentes lois régionales ont été mises en œuvre par différents actes grâce auxquels les demandeurs se sont vu accorder des sommes concrètes. Les autorités de la région Frioul-Vénétie Julienne semblent aussi avoir bénéficié d'une marge d'appréciation pour la décision sur le « si » et sur

le montant de l'aide. En ce sens, les régimes d'aides de la présente affaire sont comparables à la réglementation applicable dans l'affaire Italie et Sardegna Lines/Commission. Ils se distinguent cependant en ce qui concerne les faits dans les affaires Van der Kooy e.a./Commission et Federmineraria e.a./Commission dans lesquelles les aides ont été accordées sous la forme de tarifs préférentiels directement applicables — comme en l'espèce — et non à travers des actes administratifs individuels.

71. On ne peut, d'autre part, tirer de la décision litigieuse dans l'affaire Italie et Sardegna Lines/Commission⁴³ aucune indication que la Commission y aurait examiné la situation du requérant ou l'aurait prise en compte d'une quelconque manière. La Cour elle aussi s'est appuyée uniquement dans le passage cité de l'arrêt sur le fait que le requérant Sardegna Lines était concerné en tant que bénéficiaire d'une aide dont la Commission avait ordonné la récupération. Elle n'a pas mentionné d'autres circonstances individualisant le requérant, comme la prise en compte de son cas dans la procédure administrative.

72. La présente affaire se distingue tout au plus de l'affaire Italie et Sardegna Lines/Commission en ce que, sur la base des lois

42 — Ibidem, points 34 et 35.

43 — Décision 98/95/CE de la Commission, du 21 octobre 1997, concernant une aide octroyée par la région de Sardaigne (Italie) au secteur de la navigation en Sardaigne (JO L 20, p. 30).

de promotion de la région Frioul-Vénétie Julienne, il est possible qu'un plus grand nombre d'entreprises ait été bénéficiaire⁴⁴.

73. D'après la jurisprudence constante, il n'est pas décisif pour l'affectation individuelle que l'on puisse déterminer avec plus ou moins de précision le nombre ou même l'identité des sujets de droit auxquels s'applique à un moment donné l'acte juridique attaqué⁴⁵. Même si l'ordre de récupération des aides produit ainsi des effets juridiques pour un plus grand nombre d'entreprises, il n'est pas exclu que ces entreprises soient individuellement concernées.

74. Il semble être plutôt décisif que le cercle des personnes concernées soit limité. Cela apparaît particulièrement clairement lorsqu'on se rappelle⁴⁶ les arrêts de la Cour sur l'octroi de licences d'importation. La Cour a jugé dans ces affaires que les demandeurs de licences d'importation sont concernés individuellement par un règlement dans lequel la Commission fixe rétroactivement dans quelle proportion les demandes faites durant une certaine période sont accueillies.

44 — La Commission mentionne dans la décision attaquée qu'au total environ 2 200 demandes d'aide ont reçu une réponse positive. Il est cependant loin de s'agir dans tous les cas d'aides qui doivent être remboursées. Il faut au contraire distinguer les cas dans lesquels, faute de libéralisation du marché, il n'y avait pas de restriction de la concurrence et les cas dans lesquels, en raison d'exceptions au profit d'investissements dans le transport combiné, il fallait appliquer une exemption de l'interdiction des aides.

45 — Voir la jurisprudence citée à la note 18.

46 — Arrêts du 1^{er} juillet 1965, *Töpfer et Getreide-Impactgesellschaft/Commission* (C-106/63 et 107/63, Rec. p. 547); du 13 mai 1971, *International Fruit Company e.a./Commission* (C-41/70 à 44/70, Rec. p. 411), et du 6 novembre 1990, *Weddel/Commission* (C-354/87, Rec. p. I-3847).

Un tel règlement serait en effet en réalité un « faisceau de décisions individuelles » puisque, lors de l'adoption du règlement, le nombre de demandes qui seraient touchées par ce règlement serait fixe et qu'aucune nouvelle demande ne pourrait être ajoutée.

75. Même si ces arrêts ne sont transposables que dans une certaine mesure à d'autres circonstances⁴⁷, on peut néanmoins en tirer l'idée fondamentale qu'il est décisif pour l'affectation individuelle de savoir si le groupe des personnes concernées auquel l'acte attaqué s'applique aussi est limité et — aussi théoriquement — aucune autre personne ne peut s'y joindre⁴⁸.

76. Si l'on transpose cela à la présente affaire, on constate que le cercle des futurs bénéficiaires potentiels qui, après l'adoption de la décision, ne peuvent plus recevoir d'aide est en théorie sans limite. Les entreprises qui ont cependant déjà reçu une aide et doivent désormais la restituer constituent un groupe limité. Aucune autre personne concernée ne pourrait rejoindre ce groupe après que la région a cessé l'application du régime d'aides au 1^{er} janvier 1996, donc avant l'adoption de la décision attaquée.

47 — Ordonnance *Eridania e.a./Conseil*, précité note 34, point 54.

48 — En ce sens aussi, arrêts du 26 juin 1990, *Sofrimport/Commission* (C-152/88, Rec. p. 2477, point 11), et du 17 janvier 1985, *Piraki-Patraiki e.a./Commission* (11/82, Rec. p. 207, points 19 et 31).

77. La Commission fait néanmoins valoir qu'elle n'avait pas connaissance, lors de l'adoption de la décision attaquée, des personnes concrètement concernées et qu'elle n'a donc pas pu tenir compte de leur situation. Les autorités nationales auraient au contraire encore dû examiner dans quelle mesure les entreprises ont perçu des aides déclarées légales ou illégales et quel aurait été le montant des versements.

78. Il faut noter à cet égard que la Commission a fait des constatations dans la décision attaquée sur le nombre exact des demandes accueillies, sur la somme des moyens budgétaires distribués ainsi que sur l'intensité d'aide moyenne. Elle a ensuite opéré une distinction en fonction de laquelle des deux lois les aides ont été accordées et pour lesquelles des différentes mesures prévues dans les lois les moyens ont été utilisés. La Commission n'a néanmoins pas pu déduire exactement de ces indications lesquelles des personnes bénéficiaires sont effectivement concernées par l'ordre de récupération.

79. Il y a dans la jurisprudence différentes approches vis-à-vis de la question de savoir si des particuliers doivent être considérés comme individuellement concernés si la Commission avait connaissance de leur cas lors de l'adoption de la décision. Dans les arrêts cités relatifs à l'octroi de licences d'importation, les demandes devaient être faites non auprès de la Commission, mais au contraire auprès des autorités nationales qui n'avaient par la suite qu'à transmettre à la Commission la somme des volumes

d'importation demandés. La Cour a affirmé à ce sujet qu'à travers l'adoption du règlement litigieux «la Commission, même si elle a pris connaissance uniquement des quantités demandées, a décidé de la suite à donner à chaque demande déposée»⁴⁹.

80. Il faut en déduire que les personnes qui sont individuellement concernées par un acte juridique ne doivent pas nécessairement être concrètement connues de la Commission lors de l'adoption de l'acte. Il suffit au contraire que les personnes concernées puissent être déterminées ne serait-ce que par les autorités nationales qui exécutent la décision de la Commission.

81. Dans l'arrêt *Piraiiki-Patraiki e.a./Commission*⁵⁰, la Cour s'est au contraire fondée sur le fait que la Commission disposait effectivement d'informations suffisantes sur les entreprises concernées par l'acte juridique attaqué ou pouvait collecter des renseignements correspondants.

82. Indépendamment du fait que dans la présente affaire la Commission aurait été en mesure de collecter auprès des autorités italiennes des renseignements sur les entreprises concernées par la récupération de l'aide, il y a un argument de poids qui

49 — Arrêt *Weddel/Commission*, précité note 46, point 22; voir aussi l'arrêt *International Fruit Company e.a./Commission*, précité note 46, points 16 et 22.

50 — Précité note 48, points 30 et 31.

s'oppose à ce que l'affectation individuelle dépende du fait que les personnes concrètement concernées aient été connues de la Commission lors de l'adoption de la décision.

83. Cela entraînerait une grande insécurité juridique pour les personnes concernées si le droit de recours dépendait en définitive du fait que la Commission avait connaissance ou non de leur cas. Cela relève fréquemment de coïncidences quelles aides concrètes sont portées à la connaissance de la Commission au moment de l'examen d'un régime d'aides. Les connaissances de la Commission peuvent ainsi découler par exemple des indications plus ou moins complètes dans les plaintes de concurrents ou de renseignements des autorités nationales. Puisque le requérant n'est pas destinataire de la décision, il n'est pas intégré dans la procédure administrative et ne prend connaissance de l'ouverture de la procédure formelle qu'à travers la communication au Journal officiel. Il ne peut donc pas constater dans quelle mesure la Commission a tenu compte de son cas lors de l'examen de la réglementation nationale.

84. Il faut par ailleurs rappeler une nouvelle fois que la Cour, dans son arrêt *Italie et Sardegna Lines/Commission*, qui concernait justement la récupération d'aides, n'a pas fixé une telle exigence.

85. Le destinataire d'une aide d'État est donc individuellement concerné par une décision de la Commission sur un régime général d'aides qui constitue la base pour l'octroi de l'aide dans la mesure où la Commission y ordonne la récupération des aides et que se trouve ainsi touché un groupe de personnes délimité et qui ne peut plus être élargi. Le fait qu'il s'agit d'un grand nombre de personnes concernées et que celles-ci n'étaient pas individuellement connues de la Commission lors de l'adoption de la décision ne s'oppose pas à l'affectation individuelle. Il suffit au contraire que les personnes concernées puissent être déterminées par les autorités nationales responsables de la récupération.

86. Il convient enfin de se pencher encore brièvement sur l'argument de la Commission selon lequel, pour des raisons de protection effective des droits, il serait peut-être même avantageux pour les personnes concernées si elles ne pouvaient pas contester directement la décision, dans la mesure où il leur serait alors impossible, en vertu de la jurisprudence *TWD Textilwerke Deggendorf*⁵¹, de faire valoir devant les juridictions nationales l'invalidité de la décision.

87. Dans l'arrêt *TWD Textilwerke Deggendorf*⁵², la Cour a constaté:

51 — Précité note 16. Voir aussi arrêts du 30 janvier 1997, *Wiljo* (C-178/95, Rec. p. I-585, point 21), et du 15 février 2001, *Nachi Europe* (C-239/99, Rec. p. I-1197, point 30).

52 — Précité note 16, point 26.

«que la juridiction nationale est liée par une décision de la Commission adoptée sur le fondement de l'article 93, paragraphe 2, du traité [la validité ne peut plus être remise en question] lorsque, eu égard à l'exécution de cette décision par les autorités nationales, cette juridiction est saisie par le bénéficiaire des aides, destinataire des mesures d'exécution, d'un recours à l'appui duquel ce dernier invoque l'illégalité de la décision de la Commission et lorsque ledit destinataire des aides, bien que l'État membre l'ait informé par écrit de la décision de la Commission, n'a pas formé de recours contre cette décision sur le fondement de l'article 173, deuxième alinéa, du traité ou ne l'a pas formé dans les délais impartis.»

88. La Cour a à cette occasion expressément souligné qu'il devait être répondu à la question préjudicielle «compte tenu de ces circonstances», donc de l'affaire pendante à cette époque, et dans laquelle les autorités nationales avaient transmis à la personne concernée la décision de la Commission et avaient indiqué qu'elle pouvait former un recours contre cette décision devant la Cour de justice⁵³. Il découle ainsi de la jurisprudence qu'il dépend des circonstances concrètes de l'affaire quand l'invocation de l'invalidité d'une décision devant une juridiction nationale est effectivement exclue.

89. Ainsi que l'avocat général Jacobs l'a par ailleurs formulé dans ses conclusions dans l'affaire Unión de Pequeños Agri-

cultores/Conseil, on peut tout à fait avoir des doutes si la possibilité de faire valoir l'invalidité d'un acte de droit communautaire devant les juridictions nationales offre une meilleure protection des droits que le recours en annulation⁵⁴. Il n'est ainsi pas toujours garanti que le juge national procédera à un renvoi préjudiciel à la Cour. En tout cas, des considérations qui reposent sur le principe de la garantie d'une protection juridictionnelle effective ne peuvent pas conduire à ce que le droit de recours des particuliers au titre de l'article 173, quatrième alinéa, du traité, soit interprété restrictivement.

90. Il faut donc noter en définitive que les requérants sont concernés individuellement et que le recours devant le Tribunal était ainsi recevable. Les requérants appartiennent en effet à un groupe délimité de personnes concernées auxquelles des aides ont été accordés par des actes individuels sur la base du régime litigieux, aides dont la Commission a ordonné la récupération dans la décision attaquée. Cette circonstance les individualise suffisamment au sein du cercle de toutes les autres entreprises de transports qui ne sont concernées que comme bénéficiaires d'aides potentiels.

91. Le pourvoi incident de la Commission doit donc être rejeté.

53 — Arrêt TWD Textilwerke Deggendorf, précité note 16, point 11.

54 — Conclusions du 21 mars 2202 dans l'affaire Unión de Pequeños Agricultores/Conseil, précitée note 33, points 36 et suiv.

B — *Le moyen de la République italienne*

1) Qualification erronée des aides au profit des entreprises qui fournissent des services de transport international en tant qu'aides nouvelles

a) Arguments des parties

92. Le gouvernement italien s'oppose à la constatation du Tribunal que les aides au profit des entreprises qui fournissent des services de transport international doivent être qualifiées d'aides nouvelles parce qu'elles ont été accordées après l'entrée en vigueur du règlement n° 1018/68.

93. La République italienne estime que, puisque les services transfrontaliers n'auraient pu être fournis avant le 1^{er} janvier 1993 que dans le cadre de contingents et d'accords bilatéraux entre les États membres, il n'y aurait pas eu lors de l'introduction des aides litigieuses de concurrence (totale) qui aurait pu être faussée par les aides. Ce n'est qu'à partir de la libéralisation complète que les mesures pourraient être qualifiées d'aides et alors aussi d'aides existantes qui pourraient être interdites avec effet ex nunc.

94. Le gouvernement italien estime, tout comme les autres parties, que la Commission aurait dû démontrer quelles entreprises concrètes auraient subi des désavantages en conséquence de l'octroi des aides.

95. Le gouvernement italien et les autres parties soulignent enfin encore qu'entre 1990 et 1995 environ 17 000 millions de ITL auraient été versés à 300 entreprises en tout et que les entreprises bénéficiaires auraient eu une part de marché négligeable.

96. Les autres parties ajoutent encore que le Tribunal n'aurait pas recherché dans quelle mesure les aides en question auraient profité au transport international au sein de la Communauté ou au transport international entre l'Italie et les États tiers. Les aides n'auraient en définitive servi qu'à compenser le désavantage concurrentiel des entreprises italiennes lié aux taux d'intérêt beaucoup trop élevés.

97. Selon le gouvernement italien, l'arrêt attaqué présente en outre un défaut de motivation parce qu'il n'y serait pas expliqué dans quelle mesure les mesures litigieuses menaceraient de porter atteinte aux échanges intracommunautaires ou de fausser la concurrence.

98. La Commission estime que le Tribunal a constaté à juste titre, au point 145 de l'arrêt attaqué, que durant les années 1981 et 1985 il y avait, du moins dans le cadre des contingents, une concurrence intra-communautaire pour les services de transport transfrontalier. Les aides auraient été de nature à porter atteinte à la concurrence. L'article 92 du traité n'exigerait par contre pas la preuve d'un préjudice pour des entreprises particulières.

99. Le fait que les aides n'aient pas été très élevées serait selon la jurisprudence constante sans importance. En particulier dans un marché fortement fragmenté déjà les aides les plus minimales pourraient influencer sur les échanges intracommunautaires.

b) Appréciation

100. La condition pour qu'une aide puisse fausser la concurrence est qu'il existe une concurrence dans le secteur concerné. Le transport transfrontalier de marchandises dans la Communauté n'était que partiellement ouvert entre 1969 et le 1^{er} janvier 1993. Les entreprises de transports ont reçu dans le cadre de contingents une licence d'une durée d'un an pour un véhicule déterminé.

101. Ainsi que le Tribunal l'a constaté à juste titre aux points 92 et 94 de l'arrêt attaqué, il y avait dans le cadre des contingents une situation de concurrence effective. Les bénéficiaires d'aides établis dans la région Frioul-Vénétie Julienne et qui possédaient une licence étaient en concurrence aussi bien avec les entreprises provenant d'autres parties de l'Italie qu'avec des entreprises provenant d'autres États membres. Le grief du gouvernement italien selon lequel ce n'est qu'à partir de la libéralisation complète des marchés qu'il y aurait eu une concurrence dans le secteur du transport international de marchandises par route doit donc être rejeté. Puisqu'il y avait déjà lors de l'introduction des aides (1981 et 1985) une concurrence, celles-ci ont à juste titre été qualifiées d'aides nouvelles⁵⁵.

102. Le gouvernement italien soulève par ailleurs le grief que le Tribunal aurait méconnu que la Commission n'aurait pas apporté de preuve d'une distorsion effective de la concurrence et d'une atteinte aux échanges. Sur ce point en tout cas la décision ne serait pas suffisamment motivée.

103. D'après la jurisprudence, il peut ressortir des circonstances mêmes dans lesquelles une aide est accordée que l'aide est de nature à affecter les échanges entre États membres et à fausser ou à menacer de fausser la concurrence; dans de tels cas, il suffit que la Commission évoque ces cir-

⁵⁵ — Voir point 145 de l'arrêt attaqué.

constances dans la décision⁵⁶. La Commission a affirmé dans la décision attaquée que les aides renforcent la position des entreprises bénéficiaires par rapport aux concurrents non bénéficiaires à travers l'amélioration de leur situation financière et ainsi leurs possibilités d'action. Il en résulterait aussi une atteinte aux échanges intracommunautaires. La Commission s'est ainsi conformée aux exigences de la jurisprudence.

104. Elle n'était pas tenue de faire la démonstration de l'effet réel d'aides déjà accordées, en particulier les désavantages subis par les concurrents non bénéficiaires. Si tel était le cas, en effet, cette exigence aboutirait à favoriser les États membres qui versent des aides en violation du devoir de notification prévu à l'article 93, paragraphe 3, du traité au détriment de ceux qui notifient les aides à l'état de projet⁵⁷. Les constatations correspondantes du Tribunal aux points 76 à 82 de l'arrêt attaqué ne sauraient par conséquent être critiquées.

105. Le gouvernement italien fonde en outre ce moyen sur le grief que le Tribunal n'aurait pas suffisamment tenu compte de la taille modeste des entreprises bénéficiai-

res et du montant limité de l'aide accordée lors de l'appréciation de l'incidence sur la concurrence.

106. Le Tribunal a exposé aux points 84 à 87, renvoyant à sa jurisprudence⁵⁸ et à la jurisprudence de la Cour⁵⁹, que même une aide d'un montant limité peut fausser la concurrence et porter atteinte aux échanges. Il souligne aussi que justement dans une structure de marché, comme celle qui est caractéristique pour le secteur du transport, des sommes même proportionnellement modestes accordées aux petites entreprises peuvent affecter les échanges.

107. Dans un arrêt récemment rendu, la Cour a confirmé la jurisprudence citée par le Tribunal et a encore ajouté que, «dans l'appréciation de l'effet d'une aide sur les échanges, [...] d'autres éléments peuvent jouer un rôle déterminant, notamment [...] la circonstance que les entreprises bénéficiaires opèrent dans un secteur particulièrement exposé à la concurrence»⁶⁰.

56 — Arrêts du 14 octobre 1987, Allemagne/Commission (248/89, Rec. p. 4013, point 18); du 19 septembre 2002, Espagne/Commission (C-113/00, Rec. p. I-7601, point 54), et du 26 septembre 2002, Espagne/Commission (C-351/98, Rec. p. I-8031, point 58).

57 — Voir arrêts du 14 février 1990, France/Commission (C-301/87, Rec. p. I-307), et du 19 septembre 2002, Espagne/Commission, précité note 56, point 54.

58 — Le Tribunal cite en particulier l'arrêt du 30 avril 1998, Vlaams Gewest/Commission (T-214/95, Rec. p. II-717, points 46, 49 et 50).

59 — Arrêts du 21 mars 1990, Belgique/Commission, dir. «Tubemeux» (C-142/87, Rec. p. I-959, point 43); du 21 mars 1991, Italie/Commission, (C-303/88, Rec. p. I-1433, point 27), et du 14 septembre 1994, Espagne/Commission (C-278/92 à C-280/92, Rec. p. I-4103, point 42).

60 — Arrêts du 19 septembre 2002, Espagne/Commission, précité note 56, point 30, et du 26 septembre 2002, Espagne/Commission, précité note 56, point 51.

108. Dans un autre arrêt, l'arrêt du 26 septembre 2002, Espagne/Commission, la Cour a néanmoins constaté que «la modicité des aides accordées à une entreprise sur une période donnée exclut, dans un certain nombre de secteurs économiques, que les échanges entre États membres soient affectés»⁶¹.

109. Dans cette affaire, cette constatation faisait référence à des entreprises qui n'agissaient pas dans le secteur des transports. À un autre endroit du même arrêt, la Cour a cependant considéré le secteur du transport de marchandises comme un secteur qui en raison de sa structure de marché particulière — caractérisé par des surcapacités et un grand nombre de petites entreprises — une aide d'une importance relativement faible est de nature à affecter la concurrence⁶².

110. Il résulte ainsi de la jurisprudence récente de la Cour que le Tribunal a correctement apprécié le fait qu'en l'espèce — comme l'expose le gouvernement italien — des aides relativement faibles ont été accordées à de petites entreprises.

111. Il faut néanmoins noter que la Commission n'a pas expressément mentionné dans les motifs de la décision attaquée la

structure de marché particulière dans le domaine des transports. Elle a toutefois indiqué que la règle de minimis (pour autant qu'elle a même été adoptée au moment de l'octroi des aides) ne s'applique pas dans le domaine des transports puisqu'il y aurait là des règles de concurrence propres.

112. Compte tenu de la jurisprudence claire sur ce point, on ne saurait former des exigences disproportionnées à la motivation de la décision. Il n'était par conséquent pas absolument nécessaire que la Commission s'exprime sur la structure particulière du marché du transport en répondant à la question de savoir dans quelle mesure la concurrence peut être affectée en dépit du montant limité des aides et de la taille modeste des entreprises bénéficiaires.

113. Ce grief, y compris celui invoqué dans ce contexte du défaut de motivation, doit donc aussi être rejeté.

114. En ce qui concerne l'argument des autres parties, selon lequel les aides auraient en définitive servi à compenser des désavantages que les entreprises bénéficiaires auraient eus par rapport aux entreprises dans les pays voisins en raison des mauvaises conditions de crédit, il convient de noter que le Tribunal a à juste titre rejeté cet

61 — Arrêt précité note 56, point 51.

62 — Points 63 à 65.

argument en renvoyant à la jurisprudence applicable⁶³. La circonstance qu'un État membre cherche à rapprocher, par des mesures unilatérales, les conditions de concurrence d'un certain secteur économique de celles prévalant dans d'autres États membres ne saurait enlever à ces mesures le caractère d'aides⁶⁴. Les autres parties n'ont pas apporté d'arguments en quoi les constatations correspondantes du Tribunal seraient erronées.

115. Le premier moyen doit donc être rejeté.

2) Violation du principe de la protection de la confiance légitime, du principe de raison et de l'obligation de motivation par l'extension de l'obligation de récupération aux aides accordées depuis l'entrée en vigueur des lois n° 28/1981 et n° 4/1985 pour la promotion du transport international de marchandises

a) Arguments des parties

116. D'après le gouvernement italien, l'article 4 de la décision attaquée doit être lu en ce sens qu'il se réfère dans le temps aux aides qui ont été accordées à partir du

1^{er} juillet 1990 aux entreprises travaillant au niveau local, régional et national et *à partir de cette date* aux entreprises actives dans le transport international. Ce n'est qu'en ce sens qu'existerait une obligation de récupération conformément à l'article 5 de la décision attaquée.

117. Le Tribunal aurait interprété à tort la décision attaquée, renvoyant à sa motivation, en ce sens que même les aides accordées avant le 1^{er} juillet 1990 au profit du transport international doivent être remboursées.

118. Si l'obligation de récupération concernait toutes les aides accordées depuis l'entrée en vigueur du régime d'aides, il faudrait aussi rembourser les aides qui auraient été accordées il y a plus de quatorze ans. Il s'agirait là d'une période disproportionnellement longue ainsi qu'il apparaît dans la comparaison avec le règlement (CE) n° 659/1999⁶⁵. Dans ce règlement qui n'est toutefois pas encore applicable en l'espèce, un délai de prescription de dix ans serait prévu.

119. La région et les entreprises concernées auraient en outre eu confiance en la légalité des aides. Leur récupération aurait des conséquences catastrophiques pour les entreprises pour la plupart très petites.

63 — Voir, en particulier, le point 100 de l'arrêt attaqué.

64 — Arrêts du 10 décembre 1969, Commission/France (6/69 et 11/69, Rec. p. 523, point 21), et du 19 mai 1999, Italie/Commission (C-6/97, Rec. p. I-2981, point 21).

65 — Règlement du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 83, p. 1).

120. Les autres parties estiment elles aussi que la récupération des aides viole les principes de protection de la confiance légitime, de raison et de proportionnalité reconnus à l'article F, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne (devenu, après modification, article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne). D'après la jurisprudence, il ne serait pas interdit aux bénéficiaires d'aides illégales d'invoquer des circonstances exceptionnelles qui fonderaient une confiance légitime digne de protection. En l'espèce, l'influence négligeable des aides sur la concurrence serait pertinente.

121. La Commission estime au contraire que le Tribunal aurait pu, compte tenu du dispositif de la décision qui n'est pas tout à fait clair, tenir compte de sa motivation et serait ainsi parvenu à l'interprétation correcte que la limitation dans le temps ne concerne pas les aides pour le transport international.

122. En ce qui concerne le principe de la protection de la confiance légitime, la Commission renvoie à la jurisprudence d'où il ressort qu'un délai de prescription devrait être prévu à l'avance⁶⁶. Puisque le règlement n° 659/1999 ne serait pas applicable du point de vue du temps, il n'y aurait pas en l'espèce de fixation du délai par le

législateur. Le gouvernement italien n'aurait en outre pas avancé d'arguments qui pourraient remettre en cause les constatations du Tribunal aux points 171 à 174.

b) Appréciation

i) Sur l'interprétation de la décision attaquée

123. La constatation à l'article 4 de la décision attaquée⁶⁷, selon laquelle les subventions octroyées à partir du 1^{er} juillet 1990 aux entreprises faisant du transport local, régional ou national et à celles faisant du transport international sont incompatibles avec le marché commun, doit être interprétée, ainsi que le Tribunal l'a souligné à juste titre, en tenant compte de l'ensemble du dispositif de ladite décision.

124. La date citée à l'article 4 rejoint la constatation faite à l'article 1^{er} de la décision attaquée. La Commission explique en effet à cet endroit que les subventions accordées avant le 1^{er} juillet 1990 aux entreprises de transport local, régional ou national ne seraient pas des aides. Ce n'est qu'en tenant compte de cette déclaration qui se réfère uniquement au transport intérieur que la limitation dans le temps fixée à l'article 4 prend son sens. En ce qui

⁶⁶ — La Commission renvoie ici aux arrêts du 15 juillet 1970, ACF ChemieFarma/Commission (41/69, Rec. p. 661, point 19), et du 14 juillet 1970, Geigy/Commission (C-32/69, Rec. p. 787, point 21).

⁶⁷ — Voir ci-dessus point 14.

concerne le transport international, une limitation dans le temps correspondante n'était par contre pas nécessaire puisque ces sommes constituaient déjà depuis leur octroi des aides. Le marché du cabotage a par ailleurs été ouvert à la date mentionnée. Cette circonstance n'a toutefois d'effets que sur l'appréciation du transport intérieur.

125. Il n'y a apparemment pas d'explication sensée pourquoi la date limite du 1^{er} juillet 1990 concernerait aussi les aides en faveur du transport international. Une telle limitation ne pourrait en particulier pas être expliquée par le fait que la Commission voulait ainsi tenir compte du principe de la protection de la confiance légitime ainsi que le suppose le gouvernement italien. Pour ce qui est du transport international, le moment choisi le serait de manière absolument arbitraire. On pourrait d'autre part, pour des raisons de protection de la confiance légitime, tout au plus renoncer à ordonner la récupération. La prise en compte du principe de protection de la confiance légitime ne saurait toutefois influencer la question de savoir si une aide est compatible ou non avec le marché commun.

126. Il ressort ainsi déjà d'une interprétation systématique du dispositif de la décision attaquée que le Tribunal a correctement interprété l'article 4. Cette interprétation est confirmée par des développements dans les motifs de la décision attaquée à laquelle le Tribunal renvoie au point 164 de l'arrêt attaqué. Le grief que le Tribunal aurait à tort étendu la décision doit donc être rejeté.

ii) Sur le principe de la protection de la confiance légitime

127. Le gouvernement italien ne conteste pas la jurisprudence constante en vertu de laquelle le bénéficiaire ne peut avoir confiance en la régularité des aides que lorsque celles-ci ont été accordées dans le respect de la procédure au titre de l'article 93 du traité CE⁶⁸, ce qui n'est toutefois pas le cas en l'espèce. Elle renvoie au contraire pour l'essentiel simplement à la longue période de temps qui s'est écoulée entre l'octroi des premières aides et l'adoption de la décision de récupération. Elle plaide ainsi en définitive pour la prescription du droit de récupération.

128. Ainsi que la Cour l'a cependant constaté⁶⁹, un délai de prescription doit, pour pouvoir remplir sa fonction, être fixé à l'avance, la fixation d'un tel délai et des modalités de son application relevant de la compétence du législateur communautaire. Pour la présente affaire aucun régime de prescription mis en place à l'avance par le législateur communautaire n'est applicable. L'article 15 du règlement n° 659/1999 limite la récupération des aides à dix ans après leur octroi. Cette réglementation n'est cependant entrée en vigueur qu'en 1999 et ne peut pas être appliquée rétroactivement à la présente affaire.

68 — Arrêts précités note 29, Commission/Allemagne, point 14, et Alcan Deutschland, point 25.

69 — Arrêt Falck et Accioierie di Bolzano/Commission, précité note 25, point 139, renvoyant à l'arrêt Geigy/Commission, précité note 66, point 21.

129. La Cour a cependant également constaté que l'exigence fondamentale de la sécurité juridique s'oppose à ce que la Commission puisse retarder indéfiniment l'exercice de ses pouvoirs⁷⁰. On ne peut à cet égard imputer à la Commission le retard dans son intervention à l'égard d'aides non déclarées qu'à partir du moment où elle obtient connaissance de ces mesures. En l'espèce la Commission n'a eu connaissance des régimes d'aides en question qu'en septembre 1995. Le gouvernement italien n'a rien apporté démontrant que la Commission aurait retardé la procédure jusqu'à l'adoption de la décision attaquée, le 30 juillet 1997.

130. Il convient en outre de souligner que la prétendue faible influence des aides sur la concurrence n'est pas un fait qui pourrait fonder chez les bénéficiaires une confiance légitime en sa légalité.

131. Ce grief doit donc être également rejeté. Cela n'exclut toutefois pas que les autorités nationales, lors de la récupération des aides, tiennent compte dans des cas individuels du principe de la protection de la confiance légitime dans les limites desinées par la jurisprudence de la Cour⁷¹.

iii) Sur le principe de raison et de proportionnalité

132. Le gouvernement italien soulève enfin le grief d'une violation du principe de raison. Il découle de ses arguments qu'il estime disproportionné d'ordonner la récupération des aides alors qu'elles n'auraient, d'une part, occasionné que des atteintes limitées à la concurrence et que l'obligation de remboursement aurait, d'autre part, des conséquences graves pour les entreprises concernées.

133. D'après la jurisprudence constante, «la suppression d'une aide illégale par voie de récupération est la conséquence logique de la constatation de son illégalité. Par conséquent, la récupération d'une aide étatique illégalement accordée, en vue du rétablissement de la situation antérieure, ne saurait, en principe, être considérée comme une mesure disproportionnée par rapport aux objectifs des dispositions du traité en matière d'aides d'État»⁷².

134. Cela n'exclut pas que la Commission puisse renoncer à la récupération de l'aide en présence de circonstances exceptionnelles. La Cour n'a au contraire donné à la Commission qu'une ligne directrice dans la jurisprudence citée pour l'exercice de son pouvoir d'appréciation en règle générale.

70 — Arrêts *Falck et Accioierie di Bolzano/Commission* précité note 25, point 140, et *Geigy/Commission*, précité note 66, point 21.

71 — Voir, à cet égard, la jurisprudence citée à la note 29.

72 — Arrêt *Tubemeuse*, précité note 59, point 66; voir aussi arrêt du 7 mars 2002, *Italie/Commission* (C-310/99, Rec. p. I-2289, point 99).

135. Le gouvernement italien n'a cependant pas présenté d'indices convaincants plaçant pour une renonciation à la récupération des aides. Elle a simplement renvoyé sans indications plus précises aux conséquences graves pour les bénéficiaires des aides et aux conséquences pour le marché du travail. On ne peut donc pas considérer qu'il y ait erreur d'appréciation lorsque la Commission ordonne la récupération de l'aide et accorde ainsi la priorité à l'objectif du rétablissement des conditions concurrentielles par rapport aux intérêts des bénéficiaires des aides.

136. Puisque le grief de la violation du principe de proportionnalité ne saurait prospérer, le moyen doit être rejeté.

VI — Dépens

137. Aux termes de l'article 122, premier alinéa, du règlement de procédure, lorsque le pourvoi n'est pas fondé, la Cour statue sur les dépens. En vertu de l'article 69, paragraphe 3, du règlement de procédure, la Cour peut répartir les dépens ou décider que chaque partie supporte ses propres dépens si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs. Puisque tant le moyen que le moyen incident sont rejetés, il semble opportun de condamner chaque partie à supporter ses propres dépens.

VII — Conclusion

138. Au regard des développements qui précèdent, nous proposons de statuer comme suit:

«1) Le pourvoi de la République italienne est rejeté.

2) Le pourvoi incident de la Commission est rejeté.

3) Chaque partie supporte ses propres dépens.»