

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. SIEGBERT ALBER

présentées le 15 mai 2003 ¹

I — Introduction

1. La République italienne demande dans le présent recours l'annulation d'une décision de la Commission du 30 juillet 1997 ². Dans la décision attaquée, la Commission a considéré des aides d'État accordées entre 1981 et 1995 par la région Frioul-Vénétie Julienne à des entreprises de transport de marchandises comme en partie incompatibles avec le marché commun et a ainsi ordonné leur récupération.

2. Parallèlement au recours de la République italienne, de nombreuses entreprises concernées par la récupération des aides ainsi que la région Frioul-Vénétie Julienne ont introduit un recours devant le Tribunal de première instance. Le Tribunal a partiellement annulé la décision par les arrêts du 15 juin 2000 ³ et du 4 avril 2001 ⁴. La

République italienne a formé pourvoi contre l'arrêt Alzetta e.a./Commission (affaire encore pendante sous le numéro de dossier C-298/00 P) ⁵ et y a conclu à l'annulation de l'arrêt pour autant qu'il confirme la décision de la Commission.

3. Sont avant tout discutées dans cette affaire les questions de savoir dans quelle mesure les aides étaient de nature à fausser la concurrence sur les marchés concernés qui, du moins au début du versement des aides, n'étaient pas encore entièrement libéralisés et si les conditions pour une exception à l'interdiction des aides étaient remplies. Il est en outre discuté si les principes de protection de la confiance légitime et de la 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 «décision attaquée».

3 — Arrêt 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).

4 — Arrêt Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commission (T-288/97, Rec. p. II-1169).

5 — Affaire Italie/Commission dans laquelle nous présentons également nos conclusions aujourd'hui (arrêt du 29 avril 2004, Rec. p. I-4087, p. I-4092).

II — Le cadre juridique et les faits

membre par des entreprises établies dans un autre État membre.

A — Le droit communautaire

4. 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 navigable⁶ précise les conditions dans lesquelles les États membres peuvent accorder des aides qui sont légales au sens de l'article 77 du traité.

5. Au cours de la période durant laquelle les aides litigieuses ont été accordées, le transport de marchandises par route 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 international du transport de marchandises pour les transports transfrontaliers et d'autre part le cabotage, c'est-à-dire les transports au sein d'un État

6. 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 membres⁷. 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 libéralisé⁸.

7. 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 1998⁹.

⁷ — JO L 175, p. 13.

⁸ — 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).

⁹ — 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 (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).

⁶ — JO L 130, p. 1, modifié en dernier 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*

compris les moyens de transport destinés à la circulation routière (article 4 de la loi n° 4/1985),

8. 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 routier de marchandises (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.

— 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

9. 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 routier de marchandises pour le compte d'autrui (ci-après la «loi n° 4/1985») et qui contenait pour l'essentiel le même régime d'aides.

— 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).

10. Ces lois prévoyaient trois mesures qui peuvent de manière simplifiée être décrites comme suit:

11. 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.

— bonifications d'intérêt pour des prêts pour la réalisation d'infrastructures (construction, achat, modernisation de locaux) et l'achat d'équipements, y

12. 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*

13. Le 30 juillet 1997, la Commission a rendu la décision attaquée après la clôture de la procédure administrative¹⁰. Elle dispose:

«Article premier

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.

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.

¹⁰ — Citée note 2.

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 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 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

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

[...]

14. 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.

15. La Commission a indiqué que la mesure ne serait pas admissible en tant que compensation de prétendus désavantages des entreprises de transports vis-à-vis des concurrents en Autriche. Le fait que ce sont en grande partie de petites entreprises travaillant uniquement au niveau local ou régional qui ont bénéficié des aides n'exclut pas une atteinte aux échanges intracommunautaires. La Commission a enfin considéré que les conditions pour des exceptions ou des exemptions de l'interdiction des aides au titre des articles 77, 92 et 93 du traité ainsi qu'au titre de l'article 3 du règlement n° 1107/70 n'étaient pas remplies.

III — La procédure et les conclusions

16. Par mémoire parvenu à la Cour le 28 octobre 1997, la République italienne a introduit un recours contre la décision de la Commission. Le recours se fonde sur les quatre moyens suivants:

- violation de l'article 92, paragraphe 1, du traité et défaut de motivation, la Commission n'ayant pas exposé en quoi les mesures portent effectivement atteinte ou menacent de porter atteinte à la concurrence et dans quelle mesure elles ont des effets réels sur les échanges intracommunautaires,
- refus erroné d'accorder une exception au titre de l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité et de l'article 3, paragraphe 1, sous d), du règlement n° 1107/70 (aides dans le cadre d'un plan d'assainissement pour éliminer des surcapacités),
- violation de l'article 93 du traité, les aides ayant été qualifiées d'aides nouvelles et
- violation du principe de la protection de la confiance légitime et du principe de raison («*principio di ragionevolezza*»).

lezza») à travers l'ordre de récupération des aides et un défaut de motivation.

19. Les arguments des parties seront présentés plus précisément en combinaison avec leur appréciation.

17. La République italienne conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) annuler la décision attaquée,

à titre subsidiaire, annuler la décision pour autant qu'il y est ordonné la récupération des aides accordées depuis le 1^{er} juillet 1990 y compris les intérêts et

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

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

1) rejeter le recours et

2) condamner la République italienne aux dépens.

20. Par ordonnance de la Cour du 24 novembre 1998, la procédure a été suspendue jusqu'au prononcé de l'arrêt Alzetta e.a./Commission du Tribunal de première instance et elle a été reprise par la suite.

IV — Appréciation juridique

A — *Remarque liminaire sur l'objet du recours*

21. Avant de se pencher plus avant sur les différents moyens, il convient de noter tout d'abord que le présent recours est devenu en partie sans objet.

22. La décision attaquée a en effet été partiellement annulée par les arrêts Alzetta e.a./Commission et Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commission. Le Tribunal a ainsi annulé l'article 2 de ladite décision pour autant qu'elle déclare illégales des aides qui ont été accordées à partir du 1^{er} juillet 1990 aux entreprises effectuant exclusivement du transport local, régional ou national de marchandises. L'ordre cor-

respondant de récupération des aides à l'article 5 de la décision attaquée a été annulé. Puisque les sommes versées à ce groupe d'entreprises avant le 1^{er} juillet 1990 ne constituent de toute façon pas pour la Commission une aide, les sommes qui ont ainsi été versées à des entreprises travaillant exclusivement au niveau national ne sont dans leur ensemble plus concernées.

23. L'arrêt *Alzetta e.a./Commission* n'a certes pas encore autorité de chose jugée jusqu'à la décision de la Cour dans l'affaire C-298/00 P. Cela ne vaut cependant pas pour l'arrêt *Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commission* contre lequel aucun pourvoi n'a été formé.

24. Logiquement, après le prononcé de l'arrêt *Alzetta e.a./Commission*, la Commission s'est abstenue dans son mémoire en duplique de continuer à défendre les parties de la décision attaquée qui avaient été annulées par le Tribunal¹¹.

25. L'annulation par l'arrêt *Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commission* recouvrait l'ensemble de la décision

attaquée et non une partie seulement, détachable et ne concernant que la région. La jurisprudence de la Cour selon laquelle le juge communautaire n'est saisi que des éléments de ladite décision concernant le requérant, tandis que les éléments concernant d'autres destinataires, qui n'ont pas été attaqués, n'entrent pas dans l'objet du litige que le juge communautaire est appelé à trancher¹², ne s'oppose pas au règlement partiel du présent litige.

26. Il convient par conséquent de ne se prononcer sur le recours que dans la mesure où il ne se réfère pas à des parties de la décision déjà irrévocablement annulées. Il n'en va donc plus dans cette affaire que des aides accordées aux entreprises qui fournissent des services de transport pour le compte d'autrui dans le transport international. Nous renonçons à reproduire l'argumentation des parties devenue sans importance à la suite du règlement partiel.

B — Violation de l'article 92, paragraphe 1, du traité

1) Arguments des parties

27. Selon le gouvernement italien, les mesures litigieuses ne sont pas de nature à

11 — La Commission indique cependant que le règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 83, p. 1), prévoirait à l'article 1^{er}, sous b), v), une autre qualification des mesures qui ne sont devenues des aides illégales que à la suite d'une libéralisation. C'est pour cela qu'elle s'écarterait de la position juridique défendue jusque-là uniquement en ce qui concerne la situation juridique avant l'entrée en vigueur du règlement n° 659/1999.

12 — Arrêt du 14 septembre 1999, *Commission/AssiDomän Kraft Products e.a.* (C-310/97 P, Rec. p. I-5363, point 53).

fausser la concurrence ou à porter atteinte aux échanges intracommunautaires, parce qu'elles ne seraient que d'un montant très limité et que les bénéficiaires seraient en majorité de très petites entreprises avec une part de marché très modeste. Il n'y aurait pas eu de concurrence sur le marché des transports transfrontaliers jusqu'à la libéralisation complète.

faible d'une aide ou la taille relativement modeste de l'entreprise bénéficiaire n'excluent pas a priori l'éventualité que les échanges entre États membres soient affectés¹⁴. Il ne serait pas nécessaire de prouver une atteinte effective aux échanges intracommunautaires.

28. La Commission n'aurait pas examiné dans quelle mesure les bénéficiaires auraient pu renforcer leur position sur le marché au détriment des concurrents. La Commission n'aurait par ailleurs pas tenu compte de la position géographique difficile de la région Frioul-Vénétie Julienne à proximité directe de l'Autriche, de la Croatie et de la Slovénie. La Commission n'a pas exposé en quoi les mesures portent effectivement atteinte aux échanges intracommunautaires et constituent une véritable menace pour la concurrence. Il manquerait en tout cas une motivation suffisante.

30. La Commission souligne que le secteur des transports est caractérisé par un grand nombre de très petites entreprises. C'est la raison pour laquelle même des aides d'un montant très limité peuvent avoir une influence sur la concurrence et les échanges intracommunautaires. En raison de cette structure particulière, le secteur des transports aurait été exclu du champ d'application de la règle de minimis¹⁵. La part de marché modeste des entreprises bénéficiaires n'exclurait pas non plus une influence des aides sur les échanges intracommunautaires. Il n'y aurait enfin pas de défaut de motivation.

29. La Commission affirme au contraire que d'après la jurisprudence les échanges intracommunautaires doivent être considérés comme influencés lorsqu'une aide financière accordée par un État membre renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes¹³. En outre, l'importance relativement

2) Appréciation

31. La condition pour qu'une aide puisse fausser la concurrence est qu'il existe une

13 — Arrêt du 17 septembre 1980, Philip Morris Holland/Commission (730/79, Rec. p. 2671, point 11).

14 — Arrêt du 21 mars 1990, Belgique/Commission, dit «Tubemeuse» (C-142/87, Rec. p. I-959, point 43).

15 — Encadrement communautaire des aides aux petites et moyennes entreprises du 20 mai 1992 (JO C 213, p. 2), dans la version de la communication de la Commission relative aux aides de minimis (JO 1996, C 68, p. 9) et du cadre communautaire de 1996 (JO C 213, p. 4).

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'un an pour un véhicule déterminé.

32. Il y avait dans le cadre des contingents une situation de concurrence effective¹⁶. 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 doit donc être rejeté.

33. Le gouvernement italien soulève par ailleurs le grief 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.

34. D'après la jurisprudence, il peut ressortir des circonstances mêmes dans lesquelles une aide est accordée que celle-ci 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 circonstances dans la décision¹⁷. 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.

35. 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 projet¹⁸. Ce grief doit donc être rejeté.

16 — Voir arrêt *Alzetta e.a./Commission*, précité note 3, points 92 et 94.

17 — Arrêts du 14 octobre 1987, *Allemagne/Commission*, Rec. p. 4013 (248/84, 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).

18 — Arrêts du 14 février 1990, *France/Commission* (C-301/87, Rec. p. I-307, point 33), et du 19 septembre 2002, *Espagne/Commission* (précité note 17, point 54). Voir aussi arrêt *Alzetta e.a./Commission*, précité note 3, points 76 à 82.

36. 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 bénéficiaires et du volume limité de l'aide accordée lors de l'appréciation de l'incidence sur la concurrence.

37. D'après la jurisprudence¹⁹, une aide de faible importance peut également fausser la concurrence et affecter les échanges.

38. 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»²⁰.

39. 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»²¹.

40. 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 — caractérisée par des surcapacités et un grand nombre de petites entreprises — une aide d'une importance relativement faible est de nature à affecter la concurrence²².

41. Il découle ainsi de la jurisprudence la plus récente de la Cour que même des aides relativement faibles à de petites entreprises du secteur des transports sont de nature à affecter la concurrence et à fausser les échanges entre les États membres.

42. Il faut néanmoins noter que la Commission n'a pas expressément mentionné la structure de marché particulière dans le secteur des transports dans les motifs de la

19 — Arrêt Tubemeuse, précité note 14, point 43. Arrêts de la Cour 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), ainsi que du Tribunal du 30 avril 1998, Vlaams Gewest/Commission (T-214/95, Rec. p. II-717, points 46, 49 et 50).

20 — Arrêts du 19 septembre 2002, Espagne/Commission, précité note 17, point 30, et du 26 septembre 2002, Espagne/Commission, précité note 17, point 51.

21 — Arrêt précité note 17, point 51.

22 — Points 63 à 65.

décision attaquée. 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.

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'aides²³.

43. Compte tenu de la jurisprudence claire sur ce point, on ne saurait poser des exigences disproportionnées à l'égard de 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 faible montant des aides et de la taille modeste des entreprises bénéficiaires.

46. Le premier moyen doit donc être rejeté.

C — Refus erroné d'une exception au titre de l'article 92, paragraphe 3, sous c), et de l'article 3, paragraphe 1, sous d), du règlement n° 1107/70

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

1) Arguments des parties

45. En ce qui concerne l'argument du gouvernement italien, 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 la Commission a à juste titre rejeté cet argument en renvoyant à la jurisprudence applicable. La circonstance

47. Selon le gouvernement italien, les autorités locales auraient exposé que les mesures servaient à une restructuration avec pour objectif d'augmenter la sécurité, de réduire la pollution de l'environnement et d'améliorer la qualité du service. Les dispositions d'exception à l'article 92,

23 — 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).

paragraphe 3, sous c), du traité et à l'article 3, paragraphe 1, sous d), du règlement n° 1107/70 auraient donc pu être appliquées.

2) Appréciation

a) Sur l'article 3, sous d), du règlement n° 1107/70

50. L'article 3 du règlement n° 1107/70²⁴ dispose entre autres:

48. La Commission explique au contraire que l'exception au titre de l'article 3, paragraphe 1, sous d), du règlement n° 1107/70 ne serait pas applicable parce que les aides ne feraient pas partie d'un plan d'assainissement pour le secteur concerné et qu'aucune surcapacité n'aurait existé. Les autorités italiennes n'auraient par ailleurs pas apporté durant la procédure administrative d'indications précises qui justifieraient une exception au titre de l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité. Les mesures seraient au contraire des aides à l'investissement qui en général ne pourraient pas être exemptées de l'interdiction des aides. Une exception serait déjà exclue parce que les aides seraient de nature à augmenter les capacités de transport.

«[...] les États membres ne prennent de mesures de coordination ni n'imposent de servitudes inhérentes à la notion de service public comportant l'octroi d'aides au titre de l'article 77 du traité que dans les cas et conditions suivants:

[...]

49. Il n'y aurait pas non plus de défaut de motivation. Il appartiendrait à l'État membre de démontrer la présence des conditions pour une exception. L'étendue de l'obligation de motivation dépendrait des arguments que l'État membre aurait présentés.

d) jusqu'à l'entrée en vigueur de réglementations communautaires relatives à l'accès au marché des transports, lorsque les aides sont accordées à titre exceptionnel et temporaire afin d'éliminer, dans le cadre d'un plan d'assainissement, une surcapacité entraînant de graves difficultés structurelles et de contribuer ainsi à mieux répondre aux besoins du marché des transports».

24 — Précité note 6.

51. Il en ressort, d'une part, que cette disposition ne concerne que les aides qui sont liées à des charges en rapport avec des mesures de coordination ou avec le terme de service public. Il faut d'autre part, dans les cas cités au point sous d), qu'il y ait un plan d'assainissement ayant pour objectif d'éliminer les surcapacités.

52. Dans les motifs de la décision attaquée, la Commission a affirmé que les aides n'avaient pas été accordées dans le cadre d'un plan d'assainissement et qu'il n'y avait pas de surcapacités dans le secteur des transports. Le gouvernement italien n'a, durant la procédure devant la Cour, rien avancé qui pourrait remettre en cause l'exactitude de cette constatation. Puisque les conditions d'une exception de l'interdiction des aides au titre de l'article 3, sous d), du règlement n° 1107/70 n'étaient donc pas remplies, la Commission s'est à juste titre abstenue de l'appliquer.

b) Sur l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité

53. En vertu de l'article 92, paragraphe 3, sous c) du traité, les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités

ou de certaines régions économiques peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

54. La Commission jouit, pour l'application de l'article 92, paragraphe 3, du traité, d'un large pouvoir d'appréciation dont l'exercice implique des évaluations d'ordre économique et social qui doivent être effectuées dans un contexte communautaire²⁵. Le contrôle juridictionnel appliqué à l'exercice de ce pouvoir d'appréciation se limite à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation ainsi qu'au contrôle de l'exactitude matérielle des faits retenus et de l'absence d'erreur de droit, d'erreur manifeste dans l'appréciation des faits ou de détournement de pouvoir²⁶.

55. La Commission a considéré les aides pour la location en crédit-bail de véhicules neufs dans la décision attaquée (section VIII, treizième alinéa) comme des aides d'investissement puisque les entreprises sont libérées de coûts qu'elles devraient normalement supporter dans le cadre de leur

25 — Arrêts du 21 mars 1991, *Italie/Commission*, précité note 19, point 34; du 17 juin 1999, *Belgique/Commission*, dit «Maribel» (C-75/97, Rec. p. I-3671, point 55), et du 26 septembre 2002, *Espagne/Commission*, précité note 17, point 74.

26 — Arrêts du 21 mars 1991, *Italie/Commission*, précité note 19, point 34, et du 26 septembre 2002, *Espagne/Commission*, précité note 17, point 74.

activité habituelle. La Commission a poursuivi, renvoyant à l'arrêt du Tribunal dans l'affaire Siemens/Commission²⁷, en affirmant que les aides d'investissement ne pouvaient pas être déclarées comme compatibles avec le marché commun.

56. Le gouvernement italien n'aurait pas exposé, et il n'apparaîtrait pas clairement, en quoi cette appréciation de la Commission sera erronée.

57. La Commission a en outre fondé le refus d'une exception au titre de l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité sur le fait que les aides ne faisaient pas partie d'une mesure d'intérêt général comme un plan de restructuration. Le gouvernement italien a affirmé sur ce point que les aides étaient destinées à la promotion du développement d'un secteur économique déterminé en visant à une restructuration et à une amélioration du service. Il n'a cependant pas montré qu'il y avait là un projet correspondant qui était dans l'intérêt de la Communauté.

58. Il découle des développements qui précèdent que la Commission a également suffisamment motivé son refus d'exempter les mesures de l'interdiction des aides d'État.

59. Ce moyen doit donc être rejeté.

D — Violation de l'article 93 du traité CE

1) Arguments des parties

60. Les mesures en faveur des entreprises travaillant dans le domaine du transport international n'auraient selon le gouvernement italien pas dû être qualifiées d'aides nouvelles dans la mesure où le marché du transport concerné n'a été (entièrement) libéralisé qu'après l'entrée en vigueur des lois régionales de 1981 et de 1985. La Commission ne pourrait interdire les aides existantes qu'avec effet ex nunc et ne pourrait pas ordonner leur récupération.

61. La Commission estime au contraire que, depuis le début de la libéralisation en 1969, il y aurait eu une concurrence sur le marché des services de transport inter-

27 — Arrêt du 8 juin 1995 (T-459/93, Rec. p. II-1675, point 48), confirmé par l'arrêt de la Cour du 15 mai 1997, Siemens/Commission (C-278/95 P, Rec. p. I-2507, points 20 et suiv.). Voir aussi arrêt du 5 octobre 2000, Allemagne/Commission (C-288/96, Rec. p. I-8237, points 89 et 90).

national. L'existence de contingents ne s'y opposerait pas. Les aides introduites après l'ouverture du marché ne pourraient donc en aucun cas être considérées comme des aides existantes.

64. Le troisième moyen doit donc être rejeté.

2) Appréciation

62. L'argumentation du gouvernement italien selon laquelle les aides auraient déjà existé au moment de la libéralisation repose sur la supposition incorrecte que la concurrence ne serait née qu'après l'élimination des contingents pour les transports transfrontaliers le 1^{er} janvier 1993.

63. Ainsi qu'il a été affirmé dans le cadre de l'appréciation du premier moyen, il y régnait cependant effectivement dès le début de l'ouverture du marché des transports transfrontaliers de marchandises par route, en 1969, une concurrence, du moins entre les entreprises détentrices de licences. Les sommes accordées depuis 1981 ou depuis 1985 par la région Frioul-Vénétie Julienne aux entreprises de ce secteur économique constituaient par conséquent dès le début des aides d'État et ont donc été à juste titre qualifiées par la Commission non d'aides existantes, mais d'aides nouvelles devant être notifiées. L'ordre de récupération de ces aides ne peut par conséquent pas être critiqué.

E — Violation du principe de protection de la confiance légitime et du principe de raison («principio di ragionevolezza»)

1) Arguments des parties

65. Les parties s'opposent tout d'abord sur l'interprétation de l'article 4 de la décision attaquée. Le gouvernement italien considère que seules les aides qui ont été accordées à partir du 1^{er} juillet 1990 à des entreprises travaillant dans le domaine du transport transfrontalier auraient été critiquées. La Commission estime au contraire que cette délimitation dans le temps ne concernerait que les aides accordées à des entreprises agissant au niveau local, régional ou national.

66. Le gouvernement italien affirme par ailleurs que la région et les entreprises bénéficiaires auraient eu confiance en la légalité des aides. Ce serait une violation du principe de la protection de la confiance légitime et de la sécurité juridique si les entreprises devaient désormais rembourser les aides plusieurs années après leur octroi.

67. Le volume total des aides est limité, mais cela représenterait pour les entreprises individuelles une charge exceptionnelle que de devoir rembourser l'aide y compris les intérêts. L'obligation de remboursement aurait sûrement pour conséquence la disparition de nombreuses entreprises du marché avec des conséquences très graves sur le plan social et pour le marché du travail. La Commission aurait en tout cas dû mieux motiver l'ordre de récupération.

non plus à motiver plus avant la récupération³⁰.

2) Appréciation

i) Sur l'interprétation de la décision attaquée

68. La Commission y oppose qu'un État membre ne saurait invoquer la confiance légitime des bénéficiaires pour se soustraire à l'obligation d'exécuter une décision lorsqu'une aide a été accordée en violation de l'article 93 du traité CE²⁸.

70. La constatation à l'article 4 de la décision attaquée³¹, 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 en tenant compte de l'ensemble du dispositif de ladite décision.

69. Les autorités italiennes n'auraient pas notifié les mesures et il n'y aurait pas eu d'indice pour une approbation des mesures par la Commission. La suppression d'une aide illégale par voie de récupération est la conséquence logique de la constatation de son illégalité et elle ne saurait être considérée comme disproportionnée²⁹. Le fait que des entreprises devraient disparaître du marché à la suite de la récupération des aides ne saurait s'y opposer. D'après la jurisprudence, la Commission n'aurait pas

71. 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.

28 — Arrêts du 20 septembre 1990, Commission/Allemagne (C-5/89, Rec. p. I-3437, point 17), et du 14 janvier 1997, Espagne/Commission (C-169/95, Rec. p. I-135, point 48).

29 — Arrêt Tubemeuse, précité note 14, point 66.

30 — Arrêt du 14 septembre 1994, Espagne/Commission, précité note 19, point 78.

31 — Voir ci-dessus, point 13.

72. En ce qui concerne le transport international, une limitation correspondante dans le temps n'était par contre pas nécessaire puisque ces sommes constituaient des aides dès leur octroi. 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. Il n'y a apparemment pas d'explication sensée que la date limite du 1^{er} juillet 1990 concernerait aussi les aides en faveur du transport international.

73. Il ressort ainsi déjà d'une interprétation systématique du dispositif de la décision attaquée que l'article 4 doit être interprété en ce sens que la Commission a qualifié d'incompatibles avec le marché commun toutes les aides qui profitent au transport international et non seulement celles qui ont été accordées après le 1^{er} juillet 1990. Cette interprétation est renforcée par des développements dans la motivation (section VIII, seizième alinéa) de la décision attaquée.

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

74. Le gouvernement italien ne conteste pas la jurisprudence constante en vertu de laquelle le bénéficiaire ne peut avoir une confiance légitime en 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 traité³², ce qui n'était toutefois pas le cas en l'espèce. La supposition du gouvernement italien que les aides pour le transport international étaient à l'origine légales parce qu'il n'y aurait pas eu de concurrence dans ce segment de marché n'est pas correcte ainsi qu'il a été constaté plus haut³³.

75. Le gouvernement italien estime en outre que, en raison de la longue période s'étant écoulée entre l'octroi des aides et leur récupération, les bénéficiaires auraient vu naître à leur profit une confiance légitime digne de protection. Le simple écoulement du temps n'entraînerait cependant pas que les bénéficiaires d'une aide illégale pourraient invoquer la confiance légitime à l'égard de l'ordre de récupération.

76. La Cour a constaté que l'exigence fondamentale de la sécurité juridique s'oppose à ce que la Commission puisse retarder indéfiniment l'exercice de ses pouvoirs³⁴. On peut en outre déduire de la jurisprudence que le bénéficiaire d'une aide, en cas de comportement tardif de la Commis-

32 — Voir arrêts Commission/Allemagne, précité note 28, point 14, et du 20 mars 1997, Alcan Deutschland (C-24/95, Rec. p. I-1591, point 25).

33 — Voir ci-dessus, points 31 et 32.

34 — Arrêts du 24 septembre 2002, Falck et Acciaierie di Bolzano/Commission (C-74/00 P et C-75/00 P, Rec. p. I-7869, point 140), et du 14 juillet 1972, Geigy/Commission (52/69, Rec. p. 787, point 21).

sion pendant la procédure administrative, peut sous certaines conditions s'attendre à ce que la Commission n'ordonne plus la récupération d'une aide³⁵.

tiennent compte dans des cas individuels du principe de la protection de la confiance légitime dans les limites dessinées par la jurisprudence de la Cour³⁶.

77. On ne peut imputer à la Commission un retard dans son intervention en cas d'aides d'État non déclarées qu'à partir du moment où elle a pris connaissance des mesures. Dans le cas d'espèce, la Commission n'a eu connaissance du régime d'aides en question qu'en septembre 1995. Le gouvernement italien n'a rien avancé démontrant que la Commission aurait retardé la procédure jusqu'à l'adoption de la décision attaquée le 30 juillet 1997.

iii) Sur le principe de raison et de proportionnalité

80. 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.

78. 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 le bénéficiaire une confiance légitime en sa légalité.

79. Ce grief doit donc être également rejeté. Cela n'exclut toutefois pas que les autorités nationales, lors de la récupération des aides,

81. 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

35 — Arrêt du 24 novembre 1987, RSV/Commission (223/85, Rec. p. 4617, point 17).

36 — Voir arrêts Commission/Allemagne, précité note 28, points 12 et 13, et Alcan Deutschland, précité note 32, points 24 et 25.

aux objectifs des dispositions du traité en matière d'aides d'État»³⁷.

n'avait pas besoin de motiver plus avant l'ordre de récupérer l'aide³⁸.

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

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

V — Dépens

83. Le gouvernement italien n'a cependant pas présenté d'indices convaincants plaissant pour une renonciation à la récupération des aides. Il 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 et accorde ainsi la priorité à l'objectif du rétablissement des conditions concurrentielles par rapport aux intérêts des bénéficiaires des aides.

84. La conséquence logique de l'octroi illégal de l'aide est que la Commission

86. Aux termes de l'article 69, paragraphe 6, du règlement de procédure, la Cour, en cas de non-lieu à statuer, règle librement les dépens. Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens; en vertu de l'article 69, paragraphe 3, du même règlement, 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, ou pour des motifs exceptionnels. À la suite de l'annulation partielle de la décision attaquée par le Tribunal, le litige est devenu en partie sans objet. Pour autant que le litige a encore un objet, la République italienne succombe. Compte tenu de ce résultat, il paraît opportun de condamner chaque partie à supporter ses propres dépens.

37 — Arrêt Tubemeuse, précité note 14, point 66; voir également arrêt du 7 mars 2002, Italie/Commission (C-310/99, Rec. p. I-2289, point 99).

38 — Voir arrêts du 7 mars 2002, Italie/Commission, précité note 37, point 106, et du 14 septembre 1994, Espagne/Commission, précité à la note 19, point 78.

VI — Conclusion

87. Vu les développements qui précèdent, nous proposons à la Cour de statuer comme suit:

«1) Le litige est sans objet pour autant que la requérante a conclu:

- à ce que l'article 2 de la décision 98/182/CE de la Commission, du 30 juillet 1997, concernant les aides octroyées par la Région Frioul-Vénétie Julienne (Italie) aux entreprises de transport routier de marchandises de la région, soit annulé en ce qu'il déclare illégales les aides octroyées à partir du 1^{er} juillet 1990 aux entreprises effectuant exclusivement du transport local, régional ou national et
- à ce que l'article 5 de la décision 98/182 soit annulé en ce qu'il oblige la République italienne à récupérer ces aides.

2) Le recours est rejeté pour le surplus.

3) Chaque partie supporte ses propres dépens.»