

ARRÊT DE LA COUR

26 septembre 1996 *

Dans l'affaire C-241/94,

République française, représentée par M^{mes} Edwige Belliard, directeur adjoint à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, et Catherine de Salins, sous-directeur à la même direction, et M. Jean-Marc Belorgey, chargé de mission à la même direction, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade de France, 9, boulevard du Prince Henri,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Jean-Paul Keppenne et Ben Smulders, membres du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la décision SG(94) D/8907 de la Commission du 27 juin 1994 relative à l'aide à la société Kimberly Clark Sopalin,

* Langue de procédure: le français.

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet et G. Hirsch (rapporteur), présidents de chambre, G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, L. Sevón et M. Wathelet, juges,

avocat général: M. F. G. Jacobs,
greffier: M. H. von Holstein, greffier adjoint,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 26 mars 1996, au cours de laquelle la République française était représentée par M^{me} Catherine de Salins et M. Jean-Marc Belorgey, et la Commission par MM. Ben Smulders et Xavier Lewis, membres du service juridique, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 7 mai 1996,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 2 septembre 1994, la République française a, en vertu de l'article 173, premier alinéa, du traité CE, demandé l'annulation de la décision SG(94) D/8907 de la Commission du 27 juin 1994 (ci-après la « décision litigieuse »).
- 2 Par la décision litigieuse, la Commission a qualifié d'aide d'État au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité CE, la participation financière du Fonds national de l'emploi (ci-après le « FNE ») à la mise en œuvre d'un plan social par la société Kimberly Clark Sopalin (ci-après « Kimberly Clark »).

- 3 Kimberly Clark, dont l'activité principale est la fabrication et la transformation d'ouate de cellulose, dispose à Sotteville-les-Rouen d'une usine de production, dont l'effectif salarié était de 465 personnes au début de l'année 1993. Dans le cadre d'une restructuration de ses activités, Kimberly Clark a réorienté son activité vers la fabrication exclusive de mouchoirs en papier, en accompagnant cette réorientation d'une modernisation de l'outil industriel, de l'application d'une nouvelle organisation de la production et de nouvelles méthodes de travail ainsi que d'une diminution, à hauteur de 207 personnes, de l'effectif salarié.
- 4 Conformément à la réglementation française sur les licenciements pour motif économique, Kimberly Clark a élaboré un plan social, qui comportait un certain nombre de mesures, dont certaines ont été cofinancées par l'État dans le cadre du FNE. Le coût du plan a été chiffré à la somme de 109,08 millions de FF, dont 27,25 millions de FF, soit environ 25 %, ont été pris en charge par l'État.
- 5 Sur la base des informations fournies par les autorités françaises par notes des 28 janvier et 10 mars 1994, la Commission a adopté la décision litigieuse. La Commission y a tout d'abord relevé que, grâce à la convention passée entre l'État (FNE) et Kimberly Clark, le FNE s'était engagé à financer une partie du coût total du plan social à hauteur de 27,25 millions de FF. La Commission a considéré que les interventions du FNE constituaient des aides d'État, dès lors que les conventions sont négociées avec les entreprises rencontrant des problèmes d'emploi et que la contribution du FNE, qui est financée par le budget de l'État, est déterminée au cas par cas en fonction de la situation financière de l'entreprise et de ses efforts propres. Elle relevait également que cette aide était de nature à fausser la concurrence et à affecter les échanges entre États membres, en sorte qu'elle relevait de l'article 92, paragraphe 1, du traité.
- 6 La Commission a toutefois déclaré l'aide compatible avec le marché commun dès lors qu'elle était destinée à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, sans altérer, conformément à l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité, les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Pour parvenir à cette conclusion, la Commission s'est fondée sur la réduction de capacité résultant de la restructuration de l'entreprise, sur le fait que les travailleurs licenciés étaient les principaux bénéficiaires de l'aide et sur le montant limité de l'aide allouée.

- 7 A l'appui de son recours, le gouvernement français avance un moyen unique tiré d'une erreur de droit de la Commission. Il considère que le dispositif mis en œuvre par le FNE ne relève pas de la catégorie des aides aux entreprises visées par l'article 92 du traité, mais constitue une mesure générale au bénéfice des salariés, destinée à lutter contre le chômage. A cet égard, il fait valoir que, de manière générale, les interventions du FNE ne profitent pas à « certaines entreprises ou certaines productions » au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité. De plus, Kimberly Clark n'en aurait tiré aucun avantage dans la mesure où les mécanismes du FNE n'allègent pas les charges des entreprises, leur mise en œuvre ne les aidant pas à satisfaire à leurs obligations légales, et où ces interventions ont pour bénéficiaires les salariés et n'ont pas pour effet d'améliorer la situation concurrentielle des entreprises.
- 8 La réglementation française prévoit que, en cas de licenciement pour motif économique (article L 321-1 du code du travail), l'employeur doit verser aux salariés licenciés une indemnité légale ou conventionnelle de licenciement, la première constituant un minimum (article L 122-9 du code du travail). En outre, l'employeur doit obligatoirement faire bénéficier les salariés concernés d'une « priorité de réembauchage » pour une durée d'un an (article L 321-14) et leur offrir d'adhérer à une convention de conversion (article L 321-5) s'ils ont deux ans d'ancienneté, voire moins en cas de dispositions conventionnelles plus favorables, et s'ils sont âgés de moins de 57 ans.
- 9 Au-delà de cette obligation minimale, la législation française prévoit l'élaboration d'un plan social, qui doit obligatoirement être établi et mis en œuvre dans les entreprises employant au moins 50 salariés lorsque le nombre de licenciements envisagé est au moins égal à 10 dans une même période de 30 jours, ce qui était précisément le cas de Kimberly Clark. Un tel plan vise à éviter les licenciements ou à en limiter le nombre et à faciliter le reclassement du personnel dont le licenciement ne peut être évité, notamment des salariés âgés ou qui présentent des caractéristiques sociales ou de qualification rendant leur réinsertion professionnelle particulièrement difficile.
- 10 Tout plan social a pour objectif minimal de permettre le reclassement des salariés perdant leur emploi et doit comporter à cet égard des actions alternatives aux conventions de conversion. Cependant, aucune disposition législative ou réglementaire ne définit précisément le contenu de ces actions.

- 11 Il ressort du dossier que le juge national éventuellement saisi peut sanctionner, par le prononcé de la nullité des licenciements, un plan qui n'assurerait pas de réelles actions de reclassement aux salariés privés d'emploi. Parmi les actions pouvant s'inscrire dans le cadre du plan social figurent les interventions du FNE.
- 12 Ces interventions s'effectuent par l'intermédiaire de conventions négociées et signées entre l'entreprise et l'État. Selon leur type, ces conventions visent l'une des trois finalités suivantes: l'alternative au licenciement par une réduction du temps de travail, l'amélioration des chances de reclassement, la mise à la retraite pour les salariés les plus âgés dans de meilleures conditions que celles du chômage.
- 13 La participation de l'État à l'accompagnement des plans sociaux est établie selon des normes législatives et réglementaires applicables à toutes les entreprises et est modulée en fonction des objectifs sociaux poursuivis par l'État. L'intervention du FNE est encadrée par la définition d'assiettes plafonnées des interventions, établies par le code du travail pour chaque type de convention, et applicables à toutes les entreprises.
- 14 Les fourchettes de variation des taux de prise en charge à l'intérieur des plafonds réglementaires sont fixées par circulaires et dépendent, d'une part, de critères liés à la taille de l'entreprise, car les coûts des mesures de prévention ou d'accompagnement des licenciements sont extrêmement élevés, et, d'autre part, dans la plupart des cas, de la qualité du plan social qui intervient.
- 15 Dans certains cas, la règle du cofinancement peut être écartée notamment pour les entreprises en règlement ou en liquidation judiciaire qui bénéficient d'exonérations et, de manière très exceptionnelle, en cas de très graves difficultés financières de l'entreprise.
-
- 16 Le gouvernement français affirme, en premier lieu, que les dispositifs du FNE, qui poursuivent un objectif purement social, sont applicables, sans aucune exception, à toutes les entreprises. Il estime que les critères selon lesquels l'État accepte ou refuse la conclusion d'une convention FNE sollicitée par l'entreprise sont objectifs et se limitent aux conditions définies par les textes législatifs et réglementaires portant sur

ces conventions (par exemple, âge du travailleur ou aptitude de celui-ci à bénéficier d'une mesure de reclassement). Les conventions du FNE ne seraient ainsi nullement limitées à tel ou tel type d'entreprise, secteur de production ou région particulière.

- 17 S'agissant des limites posées par la réglementation, le gouvernement français renvoie aux dispositions du code du travail concernant les interventions du FNE. La participation des entreprises et des salariés au financement des allocations spéciales de préretraite du FNE serait ainsi directement déterminée par voie réglementaire. Le non-respect de ces limites serait sanctionné par le juge pour violation de la loi.
- 18 En ce qui concerne les limites que l'administration se fixe à elle-même, le gouvernement français relève que celles-ci prennent la forme de circulaires ou de directives accessibles au public, qui sont destinées à définir, dans le cadre d'un pouvoir discrétionnaire reconnu par la réglementation, la ligne de conduite générale de l'administration. Dans ce contexte, le gouvernement français souligne que l'appréciation de l'autorité publique, dans le cas des interventions du FNE, n'a nullement pour effet de favoriser l'entreprise qui en bénéficie par rapport à ses concurrents, mais a, au contraire, pour objet de veiller à maintenir une stricte égalité de traitement.
- 19 Il convient de rappeler que l'article 92, paragraphe 1, du traité déclare incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État, sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.
- 20 Il résulte d'une jurisprudence constante que l'article 92, paragraphe 1, ne distingue pas selon les causes ou les objectifs des interventions étatiques, mais les définit en fonction de leurs effets (arrêt du 2 juillet 1974, Italie/Commission, 173/73, Rec. p. 709, point 27).
- 21 Le caractère social des interventions du FNE ne suffit donc pas à les faire échapper d'emblée à la qualification d'aides au sens de l'article 92 du traité.

- 22 Il y a lieu de constater ensuite que les interventions du FNE ne sont limitées ni sectoriellement, ni territorialement, ni à une catégorie restreinte d'entreprises.
- 23 Toutefois, ainsi que la Commission l'a à juste titre relevé, le FNE dispose d'un pouvoir discrétionnaire qui lui permet de moduler l'intervention financière en fonction de diverses considérations telles que, notamment, le choix des bénéficiaires, le montant de l'intervention financière et les conditions de l'intervention. Le gouvernement français admet lui-même que l'administration peut déroger aux lignes directrices qu'elle s'est fixées lorsqu'une situation particulière le justifie.
- 24 Dans ces conditions, il convient de constater que, par sa finalité et son économie générale, le système de participation du FNE à l'accompagnement des plans sociaux est susceptible de placer certaines entreprises dans une situation plus favorable que d'autres et de remplir ainsi les conditions d'une aide au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité.
- 25 L'argumentation du gouvernement français ne saurait donc être retenue sur ce point.
- 26 Le gouvernement français soutient, en deuxième lieu, que les mécanismes du FNE n'allègent pas les charges des entreprises, leur mise en œuvre n'aidant pas les entreprises à satisfaire à leurs obligations légales et nécessitant de leur part un effort supplémentaire par rapport à ce que leur coûte le fait de se conformer strictement aux exigences de droit commun. Selon lui, les entreprises qui sont astreintes à l'élaboration d'un plan social pourraient, lorsqu'elles envisagent de procéder à des licenciements, ne pas recourir aux mécanismes du FNE. L'objectif du plan social en faveur du reclassement pourrait en effet être atteint par l'entreprise au travers de formules qui lui sont propres et sans avoir recours aux conventions FNE. Selon lui, ces conventions visent à permettre à l'entreprise d'aller au-delà des mesures qui sont simplement suffisantes à satisfaire aux obligations légales en matière de plan social.
- 27 Le gouvernement français souligne que les conventions FNE n'étant pas une obligation légale pour l'entreprise, les charges qui en résultent pour elle revêtent donc un caractère facultatif. Ainsi, l'État n'aiderait pas les entreprises à respecter leurs obligations légales. L'impact financier de la conclusion d'une ou plusieurs

conventions du FNE représenterait d'ailleurs le plus souvent pour celles-ci un coût non négligeable, d'autant que, le plus souvent, la part de l'État est minoritaire, en particulier dans le cas des grandes entreprises. Kimberly Clark en serait d'ailleurs un exemple pertinent.

- 28 En effet, si cette dernière s'était contentée de licencier le personnel initialement estimé en surnombre (312 personnes) et de proposer à chaque salarié concerné une convention de conversion, ce qui correspond à l'obligation générale de droit commun, le coût aurait été pour Kimberly Clark au maximum de 45 millions de FF, le coût moyen unitaire des indemnités conventionnelles de licenciement pour le personnel concerné par la restructuration étant d'environ 140 000 FF et la participation de Kimberly Clark au financement des conventions de conversion de 4 500 FF (45 millions de FF = $312 \times 140\,000 + 312 \times 4\,500$). Afin d'effectuer une simulation correspondant à la situation dans laquelle Kimberly Clark aurait élaboré un plan social lui permettant largement de satisfaire aux obligations légales en mobilisant ses seuls moyens, il faudrait encore ajouter 7 millions de FF pour des mesures supplémentaires. Le coût total du plan se serait donc élevé à la somme de 52 millions de FF (45 millions + 7 millions).
- 29 En revanche, le plan social mis en œuvre par Kimberly Clark, comprenant les interventions du FNE, lui a coûté 81,83 millions de FF et 27,25 millions de FF à l'État. L'intervention du FNE aurait donc coûté largement davantage à Kimberly Clark que si elle avait mis en place, par ses propres moyens, un plan lui permettant de satisfaire sans aucune équivoque à ses obligations légales.
- 30 La Commission observe que le fait que l'intervention couvre des dépenses facultatives du bénéficiaire ne suffit pas à exclure qu'il y ait aide. Selon sa pratique constante, seraient qualifiées d'aides des interventions en faveur de certaines entreprises ou productions, même si ces interventions servent à financer des coûts assumés volontairement par l'entreprise concernée. En tout état de cause, lorsque la mise sur pied d'un plan social est obligatoire, comme c'était le cas pour Kimberly Clark, il ne serait pas correct d'indiquer que l'intervention du FNE ne couvre jamais aucun coût obligatoire pour l'entreprise: comme celle-ci serait tenue, outre les dépenses obligatoires stricto sensu (indemnités de licenciement, etc.), de supporter des coûts supplémentaires pour la mise en œuvre du plan social (sous le contrôle du juge), l'intervention du FNE couvrirait une partie variable d'un ensemble de coûts qui sont, pour une certaine partie indéterminée, obligatoires; elle pourrait donc couvrir des coûts obligatoires.

- 31 S'agissant de la décision litigieuse, les informations fournies par la lettre des autorités françaises du 28 janvier 1994 n'auraient pas permis d'exclure qu'une partie des coûts obligatoires avait été prise en charge par le FNE.
- 32 Dans ce contexte, la Commission estime que la « simulation » effectuée par le gouvernement français pour évaluer si l'intervention du FNE en faveur de Kimberly Clark a représenté un avantage pour cette dernière n'apporte pas d'élément neuf à cet égard. En effet, l'exercice serait basé sur des éléments hypothétiques et n'expliquerait pas les raisons pour lesquelles Kimberly Clark aurait souscrit, sans en tirer un quelconque avantage, à une intervention qui lui aurait prétendument coûté largement plus que si elle avait mis en place par ses propres moyens un plan lui permettant de satisfaire sans aucune équivoque à ses obligations légales. La simulation démontrerait surtout que, si Kimberly Clark avait été exemptée du paiement de sa part dans le plan, comme le FNE en a le pouvoir, le bénéfice net aurait été indiscutable et il aurait été clair que l'intervention du FNE couvrirait des coûts obligatoires.
- 33 Il convient de rappeler à titre liminaire que, conformément à la jurisprudence de la Cour, la légalité d'une décision en matière d'aides doit être appréciée en fonction des éléments d'information dont la Commission pouvait disposer au moment où elle l'a arrêtée (arrêt du 10 juillet 1986, Belgique/Commission, 234/84, Rec. p. 2263, point 16).
- 34 Il y a lieu de relever ensuite que la notion d'aide recouvre les avantages consentis par les autorités publiques qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui grèvent normalement le budget d'une entreprise (arrêt du 15 mars 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Rec. p. I-877, points 12 et 13).
- 35 A cet égard, il importe de constater que, compte tenu du nombre des licenciements envisagés, Kimberly Clark était tenue d'établir un plan social. Ainsi qu'il résulte de la note du gouvernement français du 10 mars 1994, le plan social adopté comportait, pour des travailleurs non licenciés, plusieurs volets avec participation du FNE, tels que des conventions de chômage partiel, des aides au passage à mi-temps, etc. S'agissant des 207 travailleurs licenciés, il résulte de ce plan que les coûts se rapportant aux indemnités conventionnelles de licenciement, qui ont été intégralement payées par Kimberly Clark, s'élevaient à 37,60 millions de FF. Kimberly Clark s'est en outre engagée à majorer ces indemnités d'un montant de 22,44 millions de FF.

- 36 Afin de pouvoir apprécier la compatibilité avec le marché commun des mesures en question, la Commission a notamment demandé au gouvernement français, par lettre du 4 février 1994, quels auraient été les coûts du plan, si celui avait été limité au minimum exigé par la législation française. Celui-ci a répondu qu'il n'y a pas de plan social minimal aisément chiffrable. Ce n'est que dans la réplique que le gouvernement français a apporté des précisions sur ce point, en indiquant notamment que Kimberly Clark avait initialement l'intention de licencier 312 personnes de son effectif salarié de 465 personnes et qu'elle s'est contentée d'en licencier 207 après négociations avec le FNE assurant l'engagement consécutif de celui-ci dans le cadre du plan social.
- 37 Se trouvant dès lors, en dépit d'une demande précise, dans l'impossibilité d'apprécier la nature et les effets des mesures en cause, la Commission a pu valablement estimer que, en élaborant un plan social en collaboration avec l'État dans le cadre duquel, d'une part, Kimberly Clark participait à concurrence de 81,83 millions de FF et, d'autre part, l'État intervenait à concurrence de 27,25 millions de FF, Kimberly Clark avait bénéficié d'une aide d'État au sens de l'article 92 du traité.
- 38 Par conséquent, il convient également de rejeter le deuxième argument du gouvernement français.
- 39 Le gouvernement français fait valoir, en troisième lieu, que les conventions du FNE, dont l'objectif est de limiter les répercussions sociales des licenciements pour les salariés, bénéficient directement à ces derniers et n'améliorent nullement la situation concurrentielle de l'entreprise.
- 40 Eu égard à ce qui précède, il suffit de constater que, compte tenu des informations dont elle disposait lors de l'adoption de la décision litigieuse, la Commission était en droit de considérer que, grâce à l'intervention du FNE, Kimberly Clark était déchargée de certaines obligations légales à l'égard des salariés et que, de ce fait, elle était placée dans une situation plus favorable que ses concurrents.

- 41 **Aucun des arguments du gouvernement français n'ayant abouti, il convient donc de rejeter le recours.**

Sur les dépens

- 42 **Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. La République française ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.**

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) La République française est condamnée aux dépens.

Rodríguez Iglesias

Kakouris

Edward

Puissochet

Hirsch

Mancini

Kapteyn

Gulmann

Murray

Sevón

Wathelet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 26 septembre 1996.

Le greffier

Le président

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias

I - 4580