

ARRÊT DE LA COUR

10 juillet 1986 \*

Dans l'affaire 234/84,

**Royaume de Belgique**, représenté par le ministre des Relations extérieures, en la personne de M. R. Hoebaer, directeur au ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, en qualité d'agent, assisté par M<sup>e</sup> J. F. Bellis, avocat au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de son ambassade, 4, rue des Girondins, Résidence Champagne,

partie requérante,

contre

**Commission des Communautés européennes**, représentée par son conseiller juridique, M. A. Abate, en qualité d'agent, assisté par M. J. Delmoly, ayant élu domicile à Luxembourg, chez M. G. Kremlis, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la décision de la Commission C(84) 496, du 17 avril 1984, concernant une aide du gouvernement belge en faveur d'une entreprise produisant notamment des installations pour l'industrie alimentaire, localisée à Tournai (JO L 276, p. 34),

LA COUR,

composée MM. Mackenzie Stuart, président, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann et R. Joliet, présidents de chambre, G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins et F. Schockweiler, juges,

avocat général: M. C. O. Lenz  
greffier: M<sup>me</sup> D. Louterman, administrateur

\* Langue de procédure: le français.

l'avocat général entendu en ses conclusions à l'audience du 16 avril 1986,  
rend le présent

## ARRÊT

(Partie « En fait » non reproduite)

### En droit

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 18 septembre 1984, le royaume de Belgique a introduit, en vertu de l'article 173, alinéa 1, du traité CEE, un recours visant à annuler la décision 84/496 de la Commission, du 17 avril 1984 (JO L 276, p. 34), dans la mesure où celle-ci déclare que l'apport en capital d'un montant de 145 millions de BFR, effectué en 1982 par un holding public à vocation régionale, à savoir la Société régionale d'investissement de Wallonie (ci-après la « SRIW »), à une entreprise située à Tournai et produisant notamment des installations pour l'industrie alimentaire, en particulier des cuves pour le stockage de la bière, constitue une aide incompatible avec le marché commun au sens de l'article 92 du traité et devait, dès lors, être supprimé.
- 2 Dans le préambule de la décision, la Commission a motivé celle-ci, entre autres considérations, par la situation financière de l'entreprise qui aurait constitué un handicap tel qu'il était peu vraisemblable que l'entreprise ait pu obtenir les sommes indispensables à sa survie sur les marchés privés des capitaux. Le bénéfice brut réalisé depuis l'année 1977 n'aurait pas permis l'amortissement des installations; les pertes moyennes pendant cette période se seraient élevées à environ 5 % du chiffre d'affaires; depuis l'année 1979, le « cash flow » aurait été négatif. En outre, l'État belge serait déjà intervenu en avril 1979 au moyen d'un apport en capital de 40 millions de BFR et, en mai 1979, par une garantie pour un crédit bancaire de 45 millions ainsi que par une subvention d'intérêt de 7 % sur un crédit de 34 millions; il serait intervenu à nouveau en mai 1980 par une garantie pour un crédit de 75 millions et en août 1980 par un apport en capital de 150 millions.

- 3 Le préambule indique, en outre, que l'entreprise exportait environ 40 % de sa production vers les autres États membres et que les aides octroyées par le gouvernement belge avaient eu pour effet de réduire les charges financières de cette entreprise et de lui procurer par là même un avantage par rapport à ses concurrents. Dans ces circonstances, les aides seraient de nature à affecter les échanges entre États membres et à fausser ou menacer de fausser la concurrence au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité, en favorisant l'entreprise concernée et la production d'installations notamment pour l'industrie alimentaire.
- 4 La Commission a également constaté, dans le préambule, que le secteur de la production desdites installations devait faire face à une surcapacité certaine et que l'évolution de ce secteur conduisait à la conclusion que le maintien de capacités de production au moyen d'aides d'État allait à l'encontre de l'intérêt commun, même lorsque l'octroi de l'aide était lié à un effort de restructuration. La Commission a indiqué que les gouvernements de deux États membres et deux organisations professionnelles relevant du secteur avaient fait savoir qu'ils partageaient ses préoccupations à l'égard de l'aide belge. Il est enfin affirmé dans le préambule que le gouvernement belge n'a pu donner et la Commission déceler aucune justification permettant d'établir que l'aide en cause remplit les conditions requises pour l'application de l'une des dérogations prévues à l'article 92, paragraphe 3, du traité.
- 5 Il ressort du dossier, et notamment des informations fournies par le gouvernement belge à la demande de la Cour, que l'entreprise dont il s'agit est une ancienne entreprise familiale qui a connu des difficultés à partir de 1974 et qui, à la fin de 1978, avait accusé des pertes à hauteur de 95 millions de BFR, alors que le capital social n'était que de 4 millions. Sa banque habituelle ayant cessé tout concours, l'entreprise a fait appel aux autorités publiques qui ont donné une garantie de 75 millions de BFR puis, en avril 1979, ont apporté un nouveau capital social, de manière à devenir actionnaire à 70 %. Malgré ces interventions, le déficit cumulé s'élevait à 180 millions, lorsque, en août 1980, le capital social, même après une réévaluation des biens immobiliers et l'incorporation des réserves, a été ramené à zéro. Par apport d'un nouveau capital social de 150 millions de BFR, les autorités publiques, qui sont maintenant représentées par la SRIW, sont donc devenues seul actionnaire de la société.
- 6 Dans le cadre de la seconde reconstruction du capital, un plan de restructuration a été adopté dont les objectifs n'ont toutefois pas été atteints, les pertes d'exploita-

tion s'étant élevées à 20 millions en 1980, à 33 millions en 1981 et à 91 millions en 1982. A l'occasion de l'apport en capital litigieux, un nouveau plan de restructuration a été élaboré visant à baisser les prix de revient, entre autres par la réduction des effectifs de 400 à 225 employés, environ, et à augmenter la part de marché de l'entreprise, notamment en développant de nouveaux produits et en augmentant les exportations en dehors de la Communauté. Les objectifs financiers de ce plan n'ayant pas été atteints, l'entreprise a été mise en faillite au début de 1986.

- 7 A la demande de la Cour, le gouvernement belge a présenté des informations sur le chiffre d'affaires de l'entreprise et sur la répartition géographique de celui-ci. Il en ressort que, pour la période de 1979 à 1982, le chiffre d'affaires a varié entre 305 millions de BFR (en 1982) et 562 millions (en 1980) et qu'entre 42 et 54 % de ces montants concernaient des exportations vers les autres États membres, alors que la part concernant les exportations vers des pays tiers variait entre 21 et 40 %.
- 8 A l'appui de sa demande en annulation, le gouvernement belge fait valoir, en substance, trois moyens:
  - a) application erronée de l'article 92, paragraphe 1, du traité, en ce que l'apport en capital litigieux ne constitue pas une aide au sens de cette disposition;
  - b) application erronée de l'article 92, paragraphe 1, et motivation insuffisante, en ce que la décision de la Commission n'établit pas en quoi cet apport affecte les échanges entre les États membres et fausse la concurrence;
  - c) violation des droits de la défense, en ce que la Commission n'a pas communiqué au gouvernement belge les plaintes formulées par les États membres et par les organisations professionnelles qui ont participé à la procédure administrative.

**a) Sur le caractère de l'apport en capital litigieux**

- 9 Le gouvernement belge fait valoir que, en interdisant aux pouvoirs publics belges d'augmenter le capital de l'entreprise, la Commission les place dans une situation discriminatoire par rapport à un actionnaire privé. Il serait normal et légitime qu'un actionnaire soutienne, par un apport en capital supplémentaire, une entreprise qu'il contrôle et qui connaît des difficultés passagères, et cela notamment lorsque cet apport fait partie d'un plan de restructuration prévoyant, comme en

l'occurrence, une réorientation des activités de l'entreprise vers d'autres secteurs ainsi que le développement d'activités débouchant vers l'exportation à l'extérieur de la Communauté.

10 Selon la Commission, les pouvoirs publics ne seraient pas empêchés, en tant qu'actionnaire, de soutenir une entreprise. Toutefois, ce faisant, ils seraient tenus au respect des règles de concurrence, ainsi qu'il ressortirait clairement de l'article 90, paragraphe 1, du traité.

11 Avant que l'augmentation de capital litigieuse ait été effectuée, le gouvernement belge n'aurait fourni aucune information à la Commission, malgré les demandes réitérées de celle-ci. S'il est vrai que, par la suite, ce gouvernement a informé la Commission que l'apport en capital faisait partie d'un plan de restructuration ayant les objectifs décrits ci-dessus, ce plan n'a jamais été communiqué à la Commission dans le cadre de la procédure au titre de l'article 93. La Commission n'aurait pris connaissance du contenu de ce plan que lorsque, juste avant la procédure orale, le gouvernement belge l'a produit à la demande de la Cour. Elle constate d'ailleurs que ce plan n'a donné aucune viabilité à l'entreprise.

12 A défaut d'autres sources d'informations, la Commission se serait fondée, dans sa décision, sur les résultats économiques de l'entreprise, lesquels auraient été depuis longtemps négatifs, malgré les apports en capital antérieurs, et sur les rapports annuels de la SRIW qui faisaient état des difficultés de l'entreprise. Eu égard aux résultats ainsi qu'à l'évolution historique de l'entreprise concernée jusqu'à sa faillite en janvier 1986, l'entreprise n'aurait pu subsister que grâce aux injections de fonds publics. Ce serait donc avec raison que la Commission a constaté que l'apport en capital a constitué une aide de sauvetage étatique, puisque, dans ces circonstances, l'entreprise n'aurait pu obtenir, sur le marché privé des capitaux et auprès d'un actionnaire privé, un apport de capital quel qu'il soit.

13 Il convient de rappeler que, aux termes de l'article 92, paragraphe 1, les dispositions du traité dans ce domaine visent les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État « sous quelque forme que ce soit ». Il s'ensuit, ainsi que la Cour l'a constaté dans son arrêt du 14 novembre 1984 (SA Intermills/Commission, 323/82, Rec. p. 3809), qu'une distinction de principe ne saurait être établie selon qu'une aide est accordée sous forme de prêts ou sous forme de participation au capital d'entreprises. Les aides sous l'une ou l'autre de ces formes tombent sous l'interdiction de l'article 92 lorsque les conditions énoncées par cette disposition sont remplies.

- 14 En vue de vérifier si une telle mesure présente le caractère d'une aide étatique, il est pertinent d'appliquer le critère indiqué dans la décision de la Commission, et d'ailleurs non contesté par le gouvernement belge, qui est basé sur les possibilités pour l'entreprise d'obtenir les sommes en cause sur les marchés privés des capitaux. Dans le cas d'une entreprise dont le capital social est détenu par les autorités publiques, il convient notamment d'apprécier si, dans des circonstances similaires, un associé privé se basant sur les possibilités de rentabilité prévisibles, abstraction faite de toute considération de caractère social ou de politique régionale ou sectorielle, aurait procédé à un tel apport en capital.
- 15 Ainsi que le gouvernement belge l'a soutenu, un associé privé peut raisonnablement apporter le capital nécessaire pour assurer la survie d'une entreprise qui connaît des difficultés passagères, mais qui, le cas échéant après une restructuration, serait en mesure de retrouver sa rentabilité. Toutefois, en l'espèce, il s'agit d'une entreprise qui, au moment de l'apport, accusait depuis plusieurs années des pertes importantes par rapport à son chiffre d'affaires, dont la survie avait déjà exigé, à plusieurs reprises, que les autorités publiques reconstituent le capital social complètement épuisé, et dont les produits devaient être écoulés sur un marché caractérisé par une surcapacité.
- 16 Pour autant que le gouvernement belge fait valoir que l'apport en capital était lié à la réalisation d'un plan de restructuration de l'entreprise, il convient de souligner que la légalité de la décision litigieuse doit être appréciée en fonction des éléments d'information dont la Commission pouvait disposer au moment où elle l'a arrêtée. Or, si l'existence d'un plan de restructuration a effectivement été mentionnée brièvement par les autorités belges dans leur correspondance avec la Commission, le contenu de ce plan n'a jamais été communiqué à celle-ci au cours de la procédure prévue à l'article 93 du traité.
- 17 De ce qui précède, il résulte que, compte tenu des éléments d'information dont la Commission pouvait disposer à l'époque, c'est à juste titre qu'elle a estimé peu vraisemblable que l'entreprise puisse obtenir les sommes indispensables à sa survie sur les marchés privés des capitaux et que, de ce fait, elle a considéré l'apport en capital supplémentaire de la part de la SRIW comme une aide étatique.
- 18 Il convient donc de rejeter le premier moyen du gouvernement belge.

## b) Sur la motivation de la décision et sur les effets de l'aide

- 19 Le gouvernement belge fait valoir que la décision litigieuse est une décision stéréotypée qui ne contient aucun élément permettant de conclure que la prise de participation en cause peut affecter les échanges entre les États membres ou fausser ou menacer de fausser la concurrence. Ainsi, la Commission n'aurait pas analysé le marché ni les échanges de produits du secteur en cause, de même qu'elle n'aurait pris en compte ni les exportations de l'entreprise vers les pays tiers ni la taille modeste de l'entreprise. En outre, la Commission n'aurait pas tenu compte de ce que l'apport en capital a été décidé pour des raisons de restructuration de l'entreprise, en vue d'adapter sa capacité de production à des marchés nouveaux et de la réduire dans le secteur traditionnel des installations pour l'industrie alimentaire. Le gouvernement belge fait valoir que, dans ces circonstances, l'impact de l'aide sur la concurrence dans la Communauté ne peut être que *de minimis*. Ce moyen revient donc à contester, d'une part, la motivation de la décision litigieuse, d'autre part, l'appréciation que la Commission a portée sur les effets de l'aide.
- 20 La Commission, en se référant à l'article 5 du traité, rappelle l'obligation réciproque de coopération entre les États membres et la Commission, et elle fait valoir que la décision n'aurait pu être mieux motivée, compte tenu des lacunes dans les informations que le gouvernement belge lui a fournies. La Commission conteste qu'il existe un principe *de minimis* en matière d'aides, et elle soutient qu'il ne faut pas tenir compte des exportations de l'entreprise vers les pays tiers. Le facteur décisif serait que la production de l'entreprise est destinée à un marché qui se caractérise par une surcapacité, poussant également d'autres entreprises communautaires à se tourner vers les mêmes pays tiers.
- 21 Pour ce qui est de la motivation, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, la motivation d'une décision faisant grief doit permettre à la Cour d'exercer son contrôle sur la légalité et fournir à l'intéressé les indications nécessaires pour savoir si la décision est bien fondée ou non.
- 22 Malgré son caractère succinct, dû pour partie au manque de coopération de la part du gouvernement belge, la motivation permet d'établir que, pour constater que les deux conditions en cause étaient remplies, la Commission s'est basée sur l'exportation par l'entreprise concernée d'environ 40 % de sa production vers les autres États membres, sur la surcapacité de production qui caractérise le marché en cause

et sur le fait que, dans un tel contexte, les aides octroyées à l'entreprise ont eu pour effet de réduire les charges financières de celle-ci par rapport à celles des concurrents. En l'absence de toute indication contraire, ces constatations permettaient effectivement à la Commission de conclure que l'aide en cause affectait les échanges entre les États membres et qu'elle faussait ou menaçait de fausser la concurrence au sens de l'article 92, paragraphe 1.

- 23 En ce qui concerne l'appréciation portée par la Commission, il convient d'ajouter que les chiffres fournis par le gouvernement belge au cours de la procédure devant la Cour ont démontré que ladite conclusion n'est nullement infirmée par le fait qu'il s'agissait d'une entreprise de taille modeste qui essayait d'orienter sa production vers des marchés nouveaux et ses exportations vers les pays tiers.
- 24 Il convient donc de rejeter l'ensemble de ce moyen.

### **c) Sur les droits de la défense**

- 25 Le gouvernement belge fait valoir que la Commission ne lui a pas révélé l'identité des parties qui, selon la décision litigieuse, partagent ses préoccupations ni le contenu des plaintes qui lui ont été soumises par ces parties, ce qui aurait eu pour effet que le gouvernement n'a pas pu préparer efficacement sa défense. Ce comportement de la Commission serait en violation des formes substantielles au sens de l'article 173 du traité. Le gouvernement belge conteste que l'obligation de ne pas divulguer les données propres aux entreprises concernées implique que tout le contenu de la procédure administrative soit tenu secret. Il serait paradoxal que l'État membre concerné par une procédure en vertu de l'article 93 du traité reçoive moins d'informations que le pays tiers faisant l'objet d'une procédure antisubsidie dans le cadre du règlement n° 2176/84 de la Commission, du 23 juillet 1984 (JO L 201, p. 1).
- 26 La Commission fait valoir qu'il n'existe pas, en matière d'aides étatiques, une procédure contradictoire comparable à celle applicable aux entreprises en matière de règles de concurrence ou aux pays tiers en matière de dumping et de subsides. La mise en demeure dans une procédure d'aides aurait pour seul objectif de permettre à la Commission de recevoir toutes informations nécessaires pour évaluer la compatibilité des aides avec le marché commun. L'État membre concerné ne jouirait d'aucune position privilégiée dans le cadre d'une procédure au titre de l'article 93, paragraphe 3.

- 27 Sur ce point, il convient de souligner, ainsi qu'il ressort notamment de l'arrêt de la Cour du 13 février 1979 (Hoffmann-La Roche/Commission, 85/76, Rec. p. 461), que le respect des droits de la défense dans toute procédure ouverte à l'encontre d'une personne et susceptible d'aboutir à un acte faisant grief à celle-ci constitue un principe fondamental de droit communautaire et doit être assuré même en l'absence de toute réglementation concernant la procédure en cause. Il est de jurisprudence constante que le respect des droits de la défense exige que la personne contre laquelle la Commission a entamé une procédure administrative ait été mise en mesure, au cours de cette procédure, de faire connaître utilement son point de vue sur la réalité et la pertinence des faits et circonstances allégués et sur les documents retenus par la Commission à l'appui de son allégation quant à l'existence d'une violation du droit communautaire.
- 28 En indiquant, dans sa décision, que les gouvernements de deux autres États membres, ainsi que deux organisations professionnelles relevant du secteur en cause, partageaient ses préoccupations à l'égard de l'aide belge, la Commission a effectivement donné l'impression qu'elle avait retenu lesdits documents à l'appui de sa constatation que l'aide en cause était incompatible avec le marché commun et devait, dès lors, être supprimée.
- 29 A cet égard, la Commission ne saurait invoquer l'existence, dans ces documents, d'informations couvertes par le secret des affaires. Dans la mesure où l'État membre concerné n'a pas été mis en mesure de commenter de telles informations, la Commission ne peut pas les retenir dans sa décision contre cet État.
- 30 Il ressort toutefois des constatations faites ci-dessus par la Cour et relatives au deuxième moyen du gouvernement belge que la décision litigieuse est suffisamment étayée par les éléments objectifs indiqués dans sa motivation, dont le gouvernement était pleinement informé et sur lesquels il a eu toute occasion utile de faire connaître son point de vue. Il s'ensuit que, même en l'absence des observations que la Commission avait reçues de tiers intéressés au cours de la procédure, la décision n'aurait pu avoir un contenu différent. Dans ces circonstances, le seul fait que la Commission a fait état dans sa décision de ces observations sans avoir donné à l'État membre en cause l'occasion de les commenter ne justifie pas l'annulation de cette décision.
- 31 Il convient donc de rejeter le recours dans son ensemble.

## Sur les dépens

- 32 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Le requérant ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

- 1) **Le recours est rejeté.**
- 2) **Le royaume de Belgique est condamné aux dépens.**

Mackenzie Stuart	Koopmans	Everling	Bahlmann	Joliet	
Bosco	Due	Galmot	Kakouris	O'Higgins	Schockweiler

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 10 juillet 1986.

Le greffier  
P. Heim

Le président  
A. J. Mackenzie Stuart