

ARRÊT DU TRIBUNAL (cinquième chambre élargie)

27 novembre 2003 *

Dans l'affaire T-190/00,

Regione Siciliana, représentée par M^{me} F. Quadri, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. V. Di Bucci et D. Triantafyllou, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'italien.

ayant pour objet l'annulation de la décision 2000/319/CE de la Commission, du 22 décembre 1999, relative au régime d'aides d'État institué par l'Italie en faveur de la production, de la transformation et de la commercialisation de produits visés à l'annexe I du traité CE (loi n° 68, du 27 septembre 1995, de la région de Sicile) (JO 2000, L 110, p. 17), en ce qu'elle déclare que les aides d'État instituées par l'article 6 de la loi n° 68, du 27 septembre 1995, de la région de Sicile en faveur d'entreprises du secteur de l'agriculture ou de la pêche sont incompatibles avec le marché commun et que l'Italie est tenue de ne pas mettre en application et de supprimer lesdites aides,

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (cinquième chambre élargie),

composé de M. R. García-Valdecasas, président, M^{me} P. Lindh, MM. J. D. Cooke, A. W. H. Meij et H. Legal, juges,

greffier: M. J. Palacio González, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 15 mai 2003,

rend le présent

Arrêt

Cadre juridique

- 1 En application de l'article 93, paragraphe 1, du traité CE (devenu article 88, paragraphe 1, CE), qui prévoit que la Commission propose aux États membres les mesures utiles concernant les régimes d'aides existant dans ces États exigées par le développement progressif ou le fonctionnement du marché commun, la Commission a défini les critères de compatibilité des crédits de gestion avec les règles du traité applicables aux aides d'État dans une communication, publiée le 16 février 1996, concernant les aides d'État relatives aux crédits à court terme à taux d'intérêt bonifiés en agriculture (JO C 44, p. 2, ci-après la «communication sur les crédits de gestion»).
- 2 Le 4 juillet 1997, la Commission a informé les États membres de sa décision de suspendre l'application de la communication sur les crédits de gestion, à la suite de la constatation de certains problèmes interprétatifs. Par lettre du 19 décembre 1997, la Commission a informé les États membres que ladite suspension prendrait fin le 30 juin 1998, date à laquelle elle appliquerait la communication sur les crédits de gestion conformément à l'interprétation exposée dans cette lettre.
- 3 La pratique suivie par la Commission avant l'application de la communication sur les crédits de gestion est évoquée dans un document de la Commission intitulé «La

politique de concurrence en agriculture» (*L'Europe verte — Nouvelles de la politique agricole communautaire*, n° 22, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1987, p. 12):

«De façon générale, pour les aides étatiques dans le domaine des crédits de gestion, la Commission s'est réservée de prendre position à un stade ultérieur. Toutefois, les aides données sous forme de crédits de gestion à taux réduit sont considérées comme incompatibles avec le marché commun lorsque ceux-ci sont accordés:

- pour une durée supérieure à la campagne de commercialisation (12 mois);

- à un seul produit et pour une seule opération (par exemple stockage de vin, achat de bovins, etc.).

Cette position a été motivée par le fait que la production agricole, par ses particularités liées aux cycles de production, entraîne des besoins spécifiques de financement.»

- 4 À ce propos, le *Dix-septième Rapport sur la politique de concurrence* (Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1988, point 259) précise que le texte cité ci-dessus décrit les lignes générales suivies par la Commission pour l'application des règles de concurrence dans l'agriculture.

5 Cette pratique est également évoquée dans la communication sur les crédits de gestion, laquelle relève — avant d'énoncer les nouvelles règles applicables à l'avenir — que la Commission applique depuis plusieurs années une politique consistant à ne pas s'opposer aux aides d'État accordées sous forme de crédit à court terme bonifié en faveur du secteur agricole et que «[l]es seules conditions fixées par la Commission à ces aides sont les suivantes: la durée du prêt est au maximum d'un an et, cumulativement, le prêt n'est pas limité à un seul produit et à une seule opération», tout en soulignant qu'«il n'y a pas de limite à l'intensité de l'aide et [qu']il n'y a pas d'obstacle, en ce qui concerne le bénéficiaire individuel, à ce que ce crédit bonifié soit renouvelé chaque année» (communication sur les crédits de gestion, cinquième alinéa).

6 S'agissant des aides qualifiées de «nouvelles», l'article 93, paragraphe 3, du traité (devenu article 88, paragraphe 3, CE) dispose:

«La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché commun, aux termes de l'article 92 [devenu article 87 CE], elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale.»

7 Le contenu de l'article 93 a été précisé par 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), qui est entré en vigueur le 16 avril 1999.

Faits à l'origine du litige

A — Régime d'aides mis en place par l'article 48 de la loi régionale n° 32, du 23 mai 1991, et son examen par la Commission

- 8 Par lettre du 10 juin 1991, le gouvernement italien a notifié à la Commission, conformément à l'article 93, paragraphe 3, du traité (devenu article 88, paragraphe 3, CE), un régime d'aides mis en place par la région de Sicile dans le cadre de la loi régionale n° 32, du 23 mai 1991 (ci-après la «loi régionale n° 32/91»), concernant des interventions dans le secteur agricole.

- 9 L'article 48 de la loi régionale n° 32/91 prévoyait l'octroi pour la période 1991-1993 de bonification sur les intérêts dus aux instituts de crédit et aux banques pour des prêts d'une durée inférieure à un an, accordés aux opérateurs commerciaux ayant leur siège et opérant en Sicile et dont le chiffre d'affaires provenait à raison d'au moins 70 % de la vente d'agrumes, de fruits et de légumes en dehors du territoire régional. Ses dispositions sont les suivantes:

«1. Le responsable de la région chargé de l'agriculture et des forêts est autorisé à accorder pour les années 1991 à 1993 une bonification des intérêts dus aux établissements de crédit et aux banques, pour des prêts de gestion d'une durée non supérieure à un an accordés à des opérateurs économiques ayant leur siège et opérant en Sicile et dont le volume d'affaires est consacré à raison d'au moins 70 % à la vente d'agrumes, de fruits et de légumes en dehors du territoire régional.

2. Le taux d'intérêts restant à la charge des opérateurs commerciaux est égal à celui qui est déterminé en application de l'article 4, paragraphe 2, alinéa 1 de la loi régionale n° 13 du 25 mars 1986.

3. Sauf pour la campagne de commercialisation 1990-1991, un prêt bonifié est accordé à condition qu'au moins 51 % des produits commercialisés soient achetés auprès des coopératives agricoles et de leurs adhérents et auprès des associations reconnues de producteurs agricoles en application d'accords interprofessionnels.

4. Le montant du prêt bonifié — proportionnel à des plafonds fixés annuellement, conformément à l'article 18, quatrième aliéna de la loi régionale n° 13 du 25 mars 1986 — ne peut, en toute hypothèse, dépasser 50 % du volume moyen du chiffre d'affaires des trois dernières années tel qu'il ressort des déclarations de TVA.

5. Les opérateurs bénéficiaires de l'aide sont tenus de maintenir les niveaux d'emploi et de respecter les conventions collectives de travail. Dans le cas où il est établi que ces obligations n'ont pas été respectées, le délégué régional pour l'agriculture et les forêts procède à la révocation de l'aide en cause et à la récupération de sommes versées, majorées des intérêts légaux.

6. Une somme de 30 000 millions de liras, dont 10 000 millions sont à imputer sur l'exercice financier 1991 est autorisée pour la mise en œuvre du présent article pour la période 1991-1993.

7. Les dépenses autorisées par le présent article doivent être destinées pour 70 % au secteur des agrumes.»

- 10 Par lettre du 14 décembre 1992, la Commission a informé le gouvernement italien, s'agissant de l'article 48 de la loi régionale n° 32/91, que, «en ce qui concerne les aides sous forme de crédit de gestion à taux bonifié, la Commission ne s'oppose pas à leur octroi, mais se réserve de revoir sa position à une date ultérieure, conformément à l'article 93, paragraphe 1, du traité».

B — Refinancement du régime d'aides mis en place par l'article 48 de la loi régionale n° 32/91, par l'article 7 de la loi régionale n° 81, du 7 novembre 1995, et par l'article 20 de la loi régionale n° 33, du 18 mai 1996, et son examen par la Commission

- 11 Par lettre du 6 décembre 1995, le gouvernement italien a notifié à la Commission, conformément à l'article 93, paragraphe 3, du traité (devenu article 88, paragraphe 3, CE), un régime d'aides mis en place par la région de Sicile dans le cadre de la loi régionale n° 81, du 7 novembre 1995 (ci-après la «loi régionale n° 81/95»), concernant plusieurs interventions dans le secteur agricole. L'article 7 autorisait le refinancement pour l'exercice financier 1995 du régime d'aides mis en place par l'article 48 de la loi régionale n° 32/91 pour la campagne agricole 1992/1993:

«Pour les finalités visées à l'article 48 de la loi régionale n° 32, du 23 mai 1991, la dépense de 2 000 millions de lires pour la campagne [agricole] 1992-1993 est autorisée pour l'année financière 1995.»

- 12 Par lettre du 2 mai 1996, le gouvernement italien a communiqué à la Commission le texte de l'article 20 de la loi régionale n° 33, du 18 mai 1996 (ci-après la «loi régionale n° 33/96»), lequel faisait référence à l'article 7 de la loi régionale

n° 81/95 et autorisait le refinancement pour l'exercice financier 1996 du régime d'aides mis en place par l'article 48 de la loi régionale n° 32/91 pour la campagne agricole 1992/1993:

«Pour les finalités visées à l'article 48 de la loi régionale n° 32, du 23 mai 1991, la dépense de 2 000 millions de liras pour la campagne [agricole] 1992-1993 est autorisée pour l'exercice financier 1996 en complément du montant visé à l'article 7 de la loi régionale n° 81, du 7 novembre 1995.»

- 13 Par lettre du 23 janvier 1997, la Commission a informé le gouvernement italien qu'elle n'avait pas d'objections en ce qui concerne les dispositions précitées applicables au refinancement de l'article 48 de la loi régionale n° 32/91 pour la campagne agricole 1992/1993. Cette lettre précise notamment:

«La Commission a décidé de ne pas soulever d'objections à l'égard des aides visées à l'article 7 de la loi régionale n° 81/95 et à l'article 20 de la loi régionale n° 33/96. En adoptant cette décision la Commission a pris acte du fait que les montants destinés à une telle mesure sont ceux relatifs à la campagne agricole 1992/93 et qu'il s'agit de paiements tardifs relatifs à une mesure d'aide existante (aide N 377/91).

Partant le financement prévu par l'article 7 de la loi régionale n° 81/95 et à l'article 20 de la loi régionale n° 33/95 peut continuer à bénéficier de l'appréciation favorable exprimée par la Commission en ce qui concerne l'article 48 de la loi régionale n° 32/91.»

C — Régime d'aides mis en place par l'article 6 de la loi régionale n° 68, du 27 septembre 1995, et son examen par la Commission

- 14 Par lettre du 8 août 1995, le gouvernement italien a notifié à la Commission, conformément à l'article 93, paragraphe 3, du traité (devenu article 88, paragraphe 3, CE), un régime d'aides qui devait être mis en place par la région de Sicile dans le cadre d'un projet de loi régionale, adopté par la suite sous la forme de loi régionale n° 68, du 27 septembre 1995 (ci-après la «loi régionale n° 68/95»).
- 15 L'article 6 de la loi régionale n° 68/95 prévoyait un régime d'aides en faveur d'entreprises du secteur de l'agriculture ou de la pêche, dont les principales dispositions sont les suivantes:

«1. Le responsable de la région chargé de la coopération, du commerce, de l'artisanat et de la pêche est autorisé à accorder pour les années 1995-1997, pour les campagnes 1993-1994, 1994-1995 ainsi que 1995-1996 une bonification des intérêts dus aux établissements de crédit et aux banques, pour des prêts de gestion d'une durée non supérieure à un an accordés à des opérateurs économiques ayant leur siège et opérant en Sicile et dont le volume d'affaires est consacré, à raison d'au moins 70 %, à la vente d'agrumes, de fruits et de légumes en dehors de la région.

2. Le taux d'intérêt restant à la charge des opérateurs commerciaux est égal à celui qui est prévu en application de l'article 4, deuxième paragraphe, alinéa 1 de la loi régionale n° 13, du 25 mars 1986.

3. Le montant du prêt bonifié — proportionnel à des plafonds fixés annuellement de manière uniforme, conformément à l'article 18, premier paragraphe, alinéas 1 et 2 de la loi régionale n° 13, du 25 mars 1986 — ne peut en aucun cas dépasser 50 % du volume moyen de chiffre d'affaires des trois dernières années, tel qu'il ressort des déclarations de TVA.

4. Les opérateurs bénéficiaires de l'aide sont tenus de maintenir les niveaux d'emploi. En cas de violation avérée de cette obligation, le délégué régional chargé de la coopération, du commerce, de l'artisanat et de la pêche procède à l'annulation de la bonification accordée et à la récupération des sommes versées majorées des intérêts légaux.

5. Les sommes accordées au titre du présent article sont destinées à 70 % au secteur des agrumes.

6. Une somme de 15 000 millions de liras est autorisée pour la période 1995-1997 pour la mise en œuvre du présent article, dont 2 000 millions de liras pour l'exercice 1995, 7 000 millions de liras pour l'exercice 1996 et 6 000 millions de liras pour l'exercice 1997.

7. Une somme de 2 000 millions de liras imputable sur l'exercice financier 1995 est couverte par des disponibilités au titre du chapitre 21257 du budget de la région pour ce même exercice. Les 13 000 millions restants, imputables sur les exercices financiers 1996 et 1997, sont prévus dans le budget pluriannuel de la région — poste 2001».

- 16 Par lettre du 13 février 1998, la Commission a communiqué à l'Italie sa décision d'ouvrir la procédure visée à l'article 93, paragraphe 2, du traité (devenu article 88, paragraphe 2, CE) à l'égard de l'application des aides envisagées dans la loi régionale n° 68/95 aux secteurs de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture. Cette décision a été publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* le 21 mars 1998 (JO C 86, p. 3) et la Commission a invité les intéressés à présenter des observations au sujet des aides en question.
- 17 Pour justifier l'ouverture de la procédure précitée, la Commission a indiqué — dans la partie concernant l'article 6 — qu'elle avait des doutes en ce qui concerne la possibilité de considérer les aides en cause comme de véritables crédits de gestion (dans le sens de «crédits de campagne»), puisque ces crédits semblaient plutôt correspondre à la définition des aides à l'exportation dans la mesure où ils étaient destinés à des entreprises orientées vers l'exportation et calculés sur le volume (50 %) du chiffre d'affaires de l'entreprise, qui résultait de façon prépondérante des recettes de l'exportation (voir décision d'ouverture de la procédure visée à l'article 88, paragraphe 2, CE, considérant 2.7).
- 18 Par lettre du 30 juin 1998, les autorités italiennes ont présenté leurs observations à la Commission. Aucun autre intéressé n'a transmis d'observations. Les services de la Commission ont demandé des compléments d'information sur l'article 6 de la loi régionale n° 68/95 par télex du 10 novembre 1998. Par lettre du 19 novembre 1998, les autorités italiennes ont présenté aux services de la Commission des observations supplémentaires relatives à l'article 6.
- 19 Le 22 décembre 1999, la Commission a adopté la décision 2000/319/CE, qui déclare notamment que les aides d'État instituées par l'article 6 de la loi régionale 68/95 en faveur d'entreprises du secteur de l'agriculture ou de la pêche sont incompatibles avec le marché commun et que l'Italie est tenue de ne pas mettre en application et de supprimer lesdites aides (ci-après la «décision attaquée»). Cette décision a été publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* le 6 mai 2000 (JO L 110, p. 17).

Procédure et conclusions des parties

- 20 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 20 juillet 2000, la requérante a saisi le Tribunal du présent recours.
- 21 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:
- annuler la décision attaquée en ce qu'elle déclare que les aides d'État instituées par l'article 6 de la loi régionale n° 68/95 en faveur d'entreprises du secteur de l'agriculture ou de la pêche sont incompatibles avec le marché commun et que l'Italie est tenue de ne pas mettre en application et de supprimer lesdites aides;
 - condamner la Commission aux dépens.
- 22 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:
- rejeter le recours comme irrecevable, ou à défaut comme non fondé;
 - condamner la requérante aux dépens.

- 23 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (cinquième chambre élargie) a décidé d'ouvrir la procédure orale.
- 24 Les parties ont été régulièrement convoquées à l'audience du 15 mai 2003, à laquelle la requérante ne s'est pas présentée. La Commission a été entendue en ses plaidoiries et en ses réponses aux questions orales posées par le Tribunal lors de l'audience.

Sur la recevabilité

Arguments des parties

- 25 Après avoir rappelé que, en vertu de l'article 230, cinquième alinéa, CE, les recours en annulation d'un acte adopté par les institutions communautaires doivent être formés dans un délai de deux mois à compter, suivant le cas, de la publication de l'acte, de sa notification au requérant ou, à défaut, du jour où celui-ci en a eu connaissance, la Commission attire l'attention du Tribunal — sans soulever pour autant une exception formelle d'irrecevabilité — sur le fait qu'en l'espèce le recours a été formé dans le délai de deux mois à compter de la publication de l'acte, alors même que la requérante disposait vraisemblablement du texte de la décision depuis plusieurs mois.
- 26 Cela étant, la Commission rappelle la jurisprudence selon laquelle, lorsque les actes sont, comme en l'espèce, publiés au *Journal officiel des Communautés européennes* en vertu d'une pratique constante, le délai de recours commence à courir à compter de la date de publication (arrêt de la Cour du 10 mars 1998, Allemagne/Conseil, C-122/95, Rec. p. I-973, points 34 à 39). Elle relève toutefois que, dans les cas des recours introduits par les régions qui ont été examinés

jusqu'à présent par le Tribunal, la requête introductive d'instance avait été déposée dans le délai de deux mois à compter de la date de la notification de la décision (arrêt du Tribunal du 30 avril 1998, Vlaams Gewest/Commission, T-214/95, Rec. p. II-717, points 17 et 19) ou du jour où le requérant en avait eu connaissance (arrêt du Tribunal du 15 juin 1999, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commission, T-288/97, Rec. p. II-1871, points 5 et 7).

- 27 Dans ces circonstances, la Commission estime que la situation des régions pourrait être assimilée à celle des États membres qui accordent des aides, dans la mesure où, en vertu d'une pratique constante, les régions sont rapidement informées des décisions les concernant par l'État membre en cause. Tout en relevant qu'il est vrai que les régions ne sont pas stricto sensu destinataires de la décision et que la date de notification ne semble pas avoir un caractère décisif, la Commission propose néanmoins de tenir compte, dans leur cas, de la date effective où ces régions ont eu connaissance de la décision pour déterminer le dies a quo du délai de recours.
- 28 La requérante conteste cette argumentation en relevant qu'il ressort de l'article 230, cinquième alinéa, CE, que le critère de la date de prise de connaissance de l'acte attaqué en tant que point de départ du délai de recours présente un caractère subsidiaire par rapport à ceux de la publication ou de la notification. Or, à défaut de notification de la décision en cause à la requérante, la seule date à prendre en considération pour faire courir le délai de recours serait celle de la publication de la décision attaquée au Journal officiel.

Appréciation du Tribunal

- 29 Selon l'article 230, cinquième alinéa, CE, le recours en annulation doit être formé dans un délai de deux mois à compter, suivant le cas, de la publication de l'acte, de sa notification au requérant, ou, à défaut, du jour où celui-ci en a eu connaissance.

- 30 Il découle du libellé même de cette disposition que le critère de la date de prise de connaissance de l'acte attaqué en tant que point de départ du délai de recours présente un caractère subsidiaire par rapport à ceux de la publication ou de la notification (arrêt Allemagne/Conseil, précité, point 35; arrêts du Tribunal du 15 septembre 1998, BP Chemicals/Commission, T-11/95, Rec. p. II-3235, point 47; du 6 octobre 1999, Salomon/Commission, T-123/97, Rec. p. II-2925, point 42, et du 12 décembre 2000, Alitalia/Commission, T-296/97, Rec. p. II-3871, point 61).
- 31 En l'espèce, la Commission n'a pas notifié la décision attaquée à la requérante mais à la seule République italienne. La décision attaquée ayant fait l'objet d'une publication au *Journal officiel des Communautés européennes* du 6 mai 2000, c'est cette dernière date qui a fait courir le délai de recours à l'égard de la requérante et non la date où elle a pu en avoir connaissance.
- 32 À cet égard, la Commission ne peut utilement invoquer les arrêts Vlaams Gewest/Commission et Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commission, précités, au soutien de sa thèse. D'une part, dans la première de ces affaires, le recours de la région flamande avait été formé dans le délai de deux mois (le 27 novembre 1995) à compter de la publication de la décision attaquée au Journal officiel (le 9 novembre 1995). D'autre part, dans aucune de ces affaires, il n'a été jugé que, dans l'hypothèse où la région avait eu connaissance d'une décision avant sa publication, elle ne pouvait plus bénéficier du délai de recours de deux mois à compter de cette publication.
- 33 En conséquence, le recours a bien été introduit dans le délai requis et, partant, il est recevable.

Sur le fond

- 34 La requérante invoque quatre moyens à l'appui de son recours. Le premier moyen est tiré de la violation de l'article 88, paragraphe 1, CE, de la violation des principes de confiance légitime et de sécurité juridique, de la violation des formes substantielles et de la violation de l'article 253 CE; le deuxième moyen est pris de la violation du principe *tempus regit actum* et d'un détournement de pouvoir; le troisième moyen est tiré de la violation de l'article 87 CE, d'un détournement de pouvoir et de la violation de l'article 253 CE pour défaut de motivation; le quatrième moyen est tiré de la violation des formes substantielles et du non-respect de délais raisonnables pour mener à bien les procédures prévues par l'article 87 CE.

Sur le premier moyen, tiré de la violation de l'article 88, paragraphe 1, CE, de la violation des principes de confiance légitime et de sécurité juridique, de la violation des formes substantielles et de la violation de l'article 253 CE pour défaut de motivation

Sur la recevabilité

— Arguments des parties

- 35 La Commission fait valoir que les griefs formulés par la requérante dans le cadre de son premier moyen, concernant la qualification de la mesure d'aide existante et non d'aide nouvelle, sont irrecevables, puisque la qualification résultait de la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen prévue par l'article 88, paragraphe 2, CE, qui n'a pas été contestée par la requérante et qui est donc

devenue définitive; la décision attaquée qualifiant l'aide de nouvelle ne constituerait qu'un acte purement confirmatif de la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen. En conséquence, la Commission soutient que ladite qualification pouvait et devait être attaquée par un recours dirigé contre la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen et qu'elle ne peut plus désormais faire l'objet du recours concernant la décision finale.

36 À cet égard, la Commission souligne que la jurisprudence de la Cour précise que la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen produit des effets juridiques définitifs, dans la mesure où une décision finale de la Commission déclarant les aides en cause compatibles avec le marché commun n'aurait pas pour conséquence de régulariser a posteriori les actes d'exécution qui devraient être considérés comme ayant été pris en méconnaissance de l'interdiction édictée par l'article 88, paragraphe 3, dernière phrase (arrêts de la Cour du 30 juin 1992, Espagne/Commission, C-312/90, Rec. p. I-4117, points 20 et 23, ci-après l'«arrêt Cenemesa», et du 30 juin 1992, Italie/Commission, C-47/91, Rec. p. I-4145, points 26 et 29, ci-après l'«arrêt Italgrani du 30 juin 1992»).

37 En particulier, la Commission rappelle que la question préliminaire de la qualification des aides détermine la procédure applicable, ainsi que la portée et les effets de la décision finale. Aux termes de l'article 88, paragraphe 3, deuxième phrase, CE, ainsi que des articles 4, 6 et 13 du règlement n° 659/1999, la Commission doit, dans le cas d'aides nouvelles et lorsqu'elle estime qu'un projet tendant à instituer ou à modifier des aides n'est pas compatible avec le marché commun, ouvrir sans délai la procédure formelle d'examen visée à l'article 88, paragraphe 2, CE. S'il s'agit d'aides illégales déjà versées en violation de l'interdiction édictée à l'article 88, paragraphe 3, dernière phrase, CE, l'article 14 du règlement n° 659/1999 impose à la Commission d'ordonner leur récupération. Lorsqu'il s'agit d'aides existantes, la Commission peut, le cas échéant, aux termes de l'article 88, paragraphe 1, CE, et des articles 17 à 19 du règlement n° 659/99, proposer des mesures utiles à l'État membre concerné; ce n'est que dans le cas où ledit État membre refuse ces mesures que la Commission peut ouvrir la procédure formelle d'examen conformément à l'article 88, paragraphe 2, CE, sans pouvoir cependant exiger la récupération des aides.

- 38 À la lumière de ces différences, la Commission estime qu'il est dans l'intérêt de tous de définir rapidement les litiges susceptibles de surgir à propos de la qualification des mesures d'aides nouvelles ou existantes.
- 39 S'agissant des références faites par la requérante aux arrêts *Cenemesa* et *Italgrani* du 30 juin 1992, la Commission estime qu'il ressort de cette jurisprudence que la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen comporte, pour l'État membre concerné, l'interdiction de verser les aides projetées avant que ladite procédure n'ait abouti à une décision finale, et que, même lorsque les mesures qualifiées par la Commission d'aides nouvelles ont été mises à exécution, les effets juridiques attachés à cette qualification sont définitifs (arrêts *Cenemesa*, points 12 et 23, et *Italgrani* du 30 juin 1992, points 20 et 29).
- 40 La Commission relève également que la thèse exposée dans la présente affaire diffère fondamentalement de celles qu'elle a avancées dans les affaires *Preussag Stahl* et *Moccia Irme* et qui ont été rejetées par le Tribunal (arrêt du Tribunal du 31 mars 1998, *Preussag Stahl/Commission*, T-129/96, Rec. p. II-609, point 31, et du 12 mai 1999, *Moccia Irme e.a./Commission*, T-164/96 à T-167/96, T-122/97 et T-130/97, Rec. p. II-1477, point 65). Elle rappelle, en particulier, que dans l'affaire *Preussag Stahl/Commission*, elle avait introduit une exception d'irrecevabilité contre le recours en se basant sur le fait que la requérante n'avait pas introduit un recours contre la décision d'ouverture de la procédure et que le Tribunal avait constaté que la décision finale produisait des effets juridiques propres, dont l'obligation de restituer l'aide versée, et que l'entreprise concernée devait donc disposer d'une voie de recours à l'encontre d'une telle décision, qu'elle ait ou non attaqué la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen de l'aide litigieuse. Dès lors, l'exception d'irrecevabilité présentée par la Commission a été rejetée, car elle concernait la requête dans son intégralité et, notamment, les parties où la requérante contestait les déterminations prises par la Commission seulement au stade de la décision finale, ce qui n'est pas le cas dans la présente affaire où la Commission conteste la recevabilité des griefs formulés par la requérante en ce qui concerne la qualification d'aide nouvelle effectuée dans la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen.

- 41 La requérante conteste cette argumentation au motif qu'elle est contraire au principe d'économie de procédure et que la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen ne peut être attaquée de manière autonome que si elle produit des effets préjudiciables dans le chef du destinataire (arrêts *Cenemesa* et *Italgrani* du 30 juin 1992), ce qui n'est le cas que lorsqu'une telle décision impose au destinataire d'adopter certains comportements ou de s'en abstenir ou aboutit en tout état de cause à produire des effets irréversibles. Or, tel ne serait pas le cas de la présente affaire, dans laquelle seule la décision finale produit des effets à l'encontre de la requérante. À tout le moins, la requérante relève que la décision finale déclarant les aides incompatibles avec le marché commun produit des effets juridiques nouveaux et tout à fait autonomes par rapport à la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen, ce qui lui permet d'en contester la légalité. Cela aurait pour conséquence qu'il est possible de se prévaloir, au soutien d'un tel recours en annulation, de moyens communs tant à la décision finale qu'à l'acte d'ouverture de la procédure en cause si celui-ci n'a pas fait l'objet d'un recours distinct, indépendamment de la question de savoir si ledit acte pris en application de l'article 88, paragraphe 2, CE a été ou non mis en cause (voir arrêts *Preussag Stahl/Commission* et *Moccia Irme e.a./Commission*, précités).

— Appréciation du Tribunal

- 42 La Commission soutient, en substance, que la requérante ne peut plus contester la décision finale en ce qu'elle qualifie la mesure en cause d'aide nouvelle, ce qui est l'objet du premier moyen du recours, dans la mesure où cette qualification découlerait de la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen, que la requérante n'a pas contestée dans le délai requis et qui serait donc devenue définitive.
- 43 Il convient de relever, tout d'abord, que, selon une jurisprudence constante, constituent des actes ou décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation au sens de l'article 230 CE les mesures produisant des effets juridiques

obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celui-ci (arrêt de la Cour du 11 novembre 1981, IBM/Commission, 60/81, Rec. p. 2639, point 9, et arrêt du Tribunal du 18 décembre 1992, Cimenteries CBR e.a./Commission, T-10/92 à T-12/92 et T-15/92, Rec. p. II-2667, point 28.)

- 44 Lorsqu'il s'agit d'actes ou de décisions dont l'élaboration s'effectue en plusieurs phases, notamment au terme d'une procédure interne, ne constituent, en principe, des actes attaquables que les mesures qui fixent définitivement la position de l'institution au terme de cette procédure, à l'exclusion des mesures intermédiaires dont l'objectif est de préparer la décision finale (arrêt IBM/Commission, précité, point 10, et arrêt Cimenteries CBR e.a./Commission, précité, point 28).
- 45 En application de cette jurisprudence, la décision finale adoptée par la Commission pour clore la procédure formelle d'examen prévue par l'article 88, paragraphe 2, CE constitue un acte attaquant sur la base de l'article 230 CE. Une telle décision produit, en effet, des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts des parties intéressées, puisqu'elle met fin à la procédure en cause et se prononce définitivement sur la compatibilité de la mesure examinée avec les règles applicables aux aides d'État. Partant, les parties intéressées disposent toujours de la possibilité d'attaquer la décision finale qui clôture la procédure formelle d'examen et doivent dans ce cadre pouvoir remettre en cause les différents éléments qui fondent la position définitivement adoptée par la Commission.
- 46 Cette possibilité est indépendante de la question de savoir si la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen entraîne ou non des effets juridiques susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation. Certes, la jurisprudence de la Cour et du Tribunal a admis la possibilité de former un recours contre la décision d'ouverture lorsqu'elle emporte des effets juridiques définitifs qui ne peuvent pas être régularisés a posteriori par la décision finale. Tel est le cas lorsque la Commission ouvre la procédure formelle d'examen à l'égard d'une mesure qu'elle qualifie provisoirement d'aide nouvelle, cette décision d'ouverture emportant des effets

juridiques autonomes par rapport à la décision finale. En effet, la suspension de la mise en œuvre de la mesure concernée résultant, en vertu de l'article 88, paragraphe 3, CE, de la qualification provisoire de cette mesure d'aide nouvelle revêt un caractère autonome par rapport à la décision finale, limité dans le temps jusqu'à la clôture de la procédure formelle (voir, notamment, arrêts *Cenemesa*, points 12 à 24, et *Italgrani* du 30 juin 1992, points 29 et 30; arrêt de la Cour du 9 octobre 2001, *Italie/Commission*, C-400/99, Rec. p. I-7303, points 56 à 62, et 69; et arrêt du Tribunal du 30 avril 2002, *Government of Gibraltar/Commission*, T-195/01 et T-207/01, Rec. p. II-2309, points 80 à 86).

47 Néanmoins, cette possibilité d'attaquer une décision d'ouverture ne peut avoir pour conséquence de réduire les droits procéduraux des parties intéressées en les empêchant d'attaquer la décision finale et d'invoquer au soutien de leur requête des vices relatifs à toutes les étapes de la procédure conduisant à cette décision.

48 Il ne peut être contesté que la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen présente, même si elle a des effets juridiques propres et autonomes, un caractère préparatoire à la décision finale qui fixera définitivement la position de la Commission. Ainsi, l'article 6 du règlement n° 659/1999 précise que la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen récapitule les éléments pertinents de fait et de droit, inclut une évaluation préliminaire de la mesure proposée visant à déterminer si elle présente le caractère d'une aide et expose les raisons qui incitent à douter de sa compatibilité avec le marché commun, afin d'inviter l'État membre concerné et les parties intéressées à présenter leurs observations dans un délai déterminé. Le caractère nécessairement provisoire des appréciations portées dans la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen est confirmé par l'article 7 du règlement n° 659/1999, qui prévoit que la Commission peut décider dans la décision finale que la mesure notifiée ne constitue pas une aide, que l'aide notifiée est compatible avec le marché commun, que l'aide notifiée peut être considérée comme compatible avec le marché commun si certaines conditions sont respectées, ou que l'aide notifiée est incompatible avec le marché commun. Rien n'empêche d'ailleurs la Commission, après avoir estimé initialement dans la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen que la mesure concernée constituait une aide nouvelle, de décider, dans la décision clôturant la procédure, que cette mesure constitue une aide existante.

- 49 En l'espèce, il suffit de constater que la décision attaquée est la décision finale qui clôture la procédure et qu'elle produit des effets juridiques obligatoires et définitifs, à l'égard des parties intéressées, y compris en ce qu'elle qualifie l'aide d'aide nouvelle incompatible avec le marché commun et en ce qu'elle oblige l'Italie à ne pas mettre en application et à supprimer ladite aide. Dès lors, la requérante doit disposer d'une voie de recours à l'encontre de la totalité de la décision, y incluse la qualification de l'aide d'aide nouvelle, qu'elle ait ou non attaqué cet aspect de la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen de l'aide en cause (voir arrêts *Preussag Stahl/Commission*, précité, point 31, et *Moccia Irme e.a./Commission*, précité, point 65). Contrairement à ce que soutient la Commission, les arrêts du Tribunal dans les affaires *Preussag Stahl* et *Moccia Irme* reposent sur les mêmes principes que ceux de la présente affaire, à savoir que la décision attaquée est une décision définitive qui produit des effets juridiques propres et, partant, que les parties intéressées sont recevables à l'attaquer. Le fait que, dans l'affaire *Preussag Stahl*, la Commission ait introduit une exception d'irrecevabilité à l'encontre de la totalité du recours et que, dans la présente affaire, cette exception se limite au présent moyen ne change en rien la nature de la question soulevée.
- 50 S'agissant de l'argument selon lequel il serait dans l'intérêt général de définir rapidement les litiges susceptibles de surgir à propos de la qualification de la mesure en cause, il y a lieu de relever que, en tout état de cause, une telle considération ne peut constituer un obstacle de nature à priver les parties intéressées de la possibilité de former un recours contre une décision qui modifie leur situation juridique.
- 51 En définitive, la thèse de la Commission reviendrait à consacrer une situation contraire aux principes consacrés par la jurisprudence en matière d'actes attaques. Cette thèse reviendrait à admettre que le fait que les juridictions communautaires se prononcent à un stade préliminaire de la procédure sur des actes préparatoires tels que la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen, et, en particulier sur la qualification de l'aide de nouvelle, empêcherait les parties intéressées d'attaquer la décision finale dans laquelle la Commission peut revenir sur les appréciations faites dans la décision d'ouverture. Admettre une telle thèse

aurait pour conséquence d'anticiper les débats au fond et de confondre les différentes phases des procédures administrative et judiciaire en vidant de son sens l'objectif essentiel de la procédure formelle d'examen ouverte par la Commission, qui est de permettre aux parties intéressées de présenter leurs observations sur tous les aspects controversés du dossier et à la Commission de prendre la décision finale au vu de ces observations.

- 52 Il découle de ce qui précède qu'il ne peut être valablement soutenu que, à défaut d'avoir formé dans le délai requis un recours contre la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen, la requérante ne peut plus contester la qualification de la mesure en cause d'aide nouvelle dans le cadre d'un recours contre la décision finale.
- 53 En conséquence, le premier moyen est recevable.

Sur le fond

— Arguments des parties

- 54 La requérante rappelle, tout d'abord, que la Commission a considéré, dans sa décision du 14 décembre 1992, que l'article 48 de la loi régionale n° 32/91 était compatible avec les dispositions du traité applicables aux aides d'État, en se réservant simplement la faculté de revoir sa position ultérieurement en application de l'article 93, paragraphe 1, du traité (devenu article 88, paragraphe 1, CE). Elle relève également que la Commission n'a pas fait usage de cette faculté en considérant que les refinancements successifs de l'article 48 de la loi régionale n° 32/91 par l'article 7 de la loi régionale n° 81/95 et l'article 20 de la loi régionale n° 33/96 étaient compatibles avec le marché commun.

- 55 Dans ce contexte, la requérante soutient que l'article 6 de la loi régionale n° 68/95 doit être considéré comme un simple refinancement de l'article 48 de la loi régionale n° 32/91. L'examen comparatif de ces deux dispositions montrerait en effet qu'elles sont analogues en ce qui concerne les bénéficiaires, les bonifications et les finalités les différences consistant en l'introduction d'une référence expresse à des campagnes agricoles, à l'élargissement de la base des bénéficiaires ainsi qu'à une modification évidente des exercices budgétaires sur lesquels porte le financement.
- 56 Dès lors, la requérante estime que le fait pour la Commission d'avoir procédé à l'examen de la compatibilité avec le marché commun de l'aide prévue par l'article 6 de la loi régionale n° 68/95 comme s'il s'agissait d'une aide nouvelle au sens de l'article 87 CE, plutôt que de la traiter comme s'il s'agissait du refinancement d'une aide existante précédemment approuvée au sens de l'article 88, paragraphe 1, CE, comme elle se serait engagée à le faire, constitue une violation de l'article 88, paragraphe 1, CE et une violation des formes substantielles.
- 57 Ainsi, la requérante allègue qu'il n'est pas possible de soutenir, comme le fait la décision attaquée au considérant 52, sous c), que l'article 6 de la loi régionale n° 68/95 introduit un nouveau régime d'aides. Elle soutient que l'article 48 de la loi régionale n° 32/91 ne fixe aucune limite de temps aux campagnes pour lesquelles le prêt bonifié peut être versé. Selon la requérante, la référence dans la loi régionale n° 32/91 aux trois années comprises dans la période 1991-1993 doit se comprendre en termes exclusivement financiers, en ce sens que les crédits engagés peuvent être utilisés au cours de ces trois années, mais que les campagnes pour lesquelles les opérateurs commerciaux peuvent bénéficier de ces crédits ne sont pas limitées dans le temps. Au contraire, l'article 6 de la loi régionale n° 68/95 aurait entendu délimiter de manière plus restrictive les campagnes auxquelles il y a lieu d'appliquer l'aide, c'est-à-dire les campagnes 1993/1994, 1994/1995 et 1995/1996.

- 58 De même, elle estime que le refinancement en application de l'article 6 de la loi régionale n° 68/95 ne présente aucune différence spécifique par rapport à celui qui a été opéré par l'article 7 de la loi régionale n° 81/95 et 20 de la loi régionale n° 33/96 — approuvé par la Commission —, puisque ces articles avaient tous pour but de reconstituer les sommes qui avaient à l'origine été prévues au titre de l'article 48 de la loi régionale n° 32/91.
- 59 La requérante souligne, ensuite, que la jurisprudence a consacré le principe selon lequel lorsqu'un régime général d'aides a été approuvé, la Commission n'a pas à procéder à un examen individuel de ces aides (arrêt de la Cour du 5 octobre 1994, *Italie/Commission*, C-47/91, Rec. p. I-4635, ci-après l'«arrêt Italgrani du 5 octobre 1994»). Admettre qu'il puisse être procédé à une nouvelle appréciation de la compatibilité de ces aides ferait alors courir le risque de violer les principes de confiance légitime et de sécurité juridique. Ces principes devraient également s'appliquer dans le cas où un régime d'aides — déjà approuvé — doit être confirmé au moyen d'un simple refinancement des sommes qui n'ont pas été utilisées. Dès lors, la requérante estime que, lorsqu'il n'est pas envisagé (comme cela était ici le cas) de proposer les mesures adéquates liées à l'évolution progressive ou au fonctionnement du marché commun dans le cadre d'un examen permanent du régime d'aides, il n'est pas licite de procéder au réexamen d'un tel régime d'aides. En l'espèce, ce réexamen ne serait pas intervenu à la lumière de la précédente décision d'approbation, mais en application du traité, lésant ainsi les principes de confiance légitime et de sécurité juridique.
- 60 La requérante estime enfin que, lorsque la Commission a exposé les motifs pour lesquels il convient de considérer l'article 6 de la loi régionale n° 68/95 comme un nouveau régime d'aides, elle a omis de considérer la portée réelle de cette disposition, puisqu'elle l'a qualifiée de manière différente et contradictoire par rapport à la décision antérieure approuvant l'aide en cause et qu'elle n'a pas fourni de motivation en ce qui concerne les observations qui lui avaient été soumises par les autorités italiennes.

- 61 La Commission fait valoir que les griefs formulés par la requérante eu égard à la qualification des aides sont dénués de fondement, dès lors que les mesures visées à l'article 6 de la loi régionale n° 68/95 ne portent pas sur des aides existantes et ne s'inscrivent aucunement dans un prétendu régime à durée illimitée institué par l'article 48 de la loi régionale n° 32/91, qui aurait été précédemment approuvé par la décision de la Commission du 14 décembre 1992.
- 62 Selon la Commission, la décision du 14 décembre 1992 relative à l'article 48 de la loi régionale n° 32/91 ne fait qu'approuver un régime limité à la période triennale 1991-1993, période qui peut s'interpréter comme coïncidant avec les campagnes 1990/1991, 1991/1992 et 1992/1993. L'article 6 de la loi régionale n° 68/95 ne pourrait donc être considéré comme un simple refinancement de l'article 48 de la loi régionale n° 32/91, dès lors que la nouvelle disposition concerne la période triennale 1995-1997 et les campagnes 1993/1994, 1994/1995 et 1995/1996, c'est-à-dire des périodes postérieures à celles visées par la disposition antérieure.
- 63 En conséquence, l'article 6 de la loi régionale n° 68/95 constituerait bien une aide nouvelle et, plus précisément, une aide nouvelle à effets rétroactifs et non pas un nouveau financement d'un régime d'aides. Dès lors, la Commission soutient que la référence à l'arrêt Italgrani du 5 octobre 1994 est dénuée de pertinence et qu'il ne peut lui être reproché la moindre violation des principes de confiance légitime et de sécurité juridique. De même, la Commission souligne que le considérant 52 de la décision attaquée expose, de manière exhaustive et concluante, les raisons pour lesquelles les mesures examinées doivent être considérées comme des aides nouvelles.

— Appréciation du Tribunal

- 64 À titre liminaire, il convient de relever que l'aide litigieuse n'a pas été notifiée par les autorités italiennes dans le cadre de la coopération permanente de la Commission avec les États membres instaurée par l'article 88, paragraphe 1, CE,

qui vise l'hypothèse des aides existantes, mais en application de l'article 88, paragraphe 3, CE, qui concerne les aides nouvelles. Ainsi, la lettre du 8 août 1995 des autorités italiennes, qui notifie à la Commission le projet de loi régionale qui est devenu par la suite la loi régionale n° 68/95, vise expressément l'article 88, paragraphe 3, CE et ne contient aucune référence à l'article 48 de la loi régionale n° 32/91 ou à la décision de la Commission du 14 décembre 1992 qui a approuvé l'aide prévu par cette disposition.

- 65 Dès lors, la Commission était a priori fondée à ouvrir la procédure formelle d'examen dans le cadre du régime applicable aux aides nouvelles.
- 66 Pour autant, la qualification de l'aide répond à une situation objective qui ne dépend pas de l'appréciation retenue lors de la notification de l'aide ou au stade de l'ouverture de la procédure prévue par l'article 88, paragraphe 2, CE, et il convient donc d'examiner les différents griefs invoqués par la requérante dans le cadre de ce moyen.
- 67 En premier lieu, la requérante soutient que l'examen de l'article 6 de la loi régionale 68/95 en tant qu'aide nouvelle et non en tant que refinancement de l'aide prévue par l'article 48 de la loi régionale n° 32/91, précédemment approuvée par la Commission, constitue une violation de l'article 88, paragraphe 1, CE.
- 68 Il y a lieu de relever d'emblée que l'article 7 de la loi régionale n° 81/95 et l'article 20 de la loi régionale n° 33/96 font une référence expresse à l'article 48 de la loi régionale n° 32/91, en se référant aux finalités visées par cet article. En revanche, l'article 6 de la loi régionale n° 68/95 ne fait aucune référence à l'article 48.

- 69 En outre, l'article 6 de la loi régionale n° 68/95 concerne une période différente de celle qui a été examinée dans le cadre de l'article 48 de la loi régionale n° 32/91. Ainsi, selon les paragraphes 1 et 6 de l'article 6 de la loi régionale n° 68/95, l'aide prévue concerne les «années 1995-1997» et la «période 1995-1997», alors qu'aux termes des paragraphes 1 et 6 de l'article 48 de la loi régionale n° 32/91 l'aide autorisée par la décision du 14 décembre 1992 vise les «années 1991 à 1993» et la «période 1991-1993».
- 70 En conséquence, la Commission pouvait valablement considérer que l'examen d'un régime d'aides envisageant les années 1995-1997 n'avait pas à être effectué dans le cadre de la décision d'approbation d'un régime d'aides concernant une période différente, à savoir les années 1991-1993.
- 71 Aucun des arguments invoqués sur ce point par la requérante n'est susceptible de remettre en cause cette conclusion.
- 72 S'agissant de l'argument selon lequel les mentions «années 1991 à 1993» et «période 1991-1993» faites dans l'article 48 de la loi régionale n° 32/91 viseraient simplement à préciser que les crédits engagés en application de cet article pouvaient être utilisés au cours des années 1991, 1992 et 1993 et ne pourraient donc être interprétées comme une référence aux campagnes correspondant à chacune de ces trois années, il y a lieu de relever que cet argument n'a aucune incidence sur l'analyse effectuée ci-dessus. En effet, à supposer même que la période triennale de 1991-1993 visée par l'article 48 de la loi régionale n° 32/91 n'ait pas envisagé les campagnes correspondant à ces années, cela ne saurait suffire à faire de l'article 6 de la loi régionale n° 68/95 une simple mesure de refinancement des dispositions antérieurement approuvées, dès lors que la période visée par l'article 48 est différente de la période triennale 1995-1997 envisagée par l'article 6 et examinée par la décision attaquée.

- 73 De même, la requérante n'est pas fondée à alléguer que, si l'article 48 de la loi régionale n° 32/91 ne fixe aucune limite de temps aux campagnes pour lesquelles le prêt bonifié peut être versé, les campagnes pour lesquelles les opérateurs concernés peuvent bénéficier des crédits engagés dans le cadre de ce régime [soit 30 millions de lires italiennes (ITL)] ne seraient donc pas limitées dans le temps, et l'article 6 de la loi régionale n° 68/95 ne serait ainsi que le refinancement de ce régime pour les campagnes 1993/1994, 1994/1995 et 1995/1996 (pour une somme de 15 millions de ITL). En effet, la différence qui existe entre ces deux dispositions est fondamentale, la première n'autorisant les aides que «pour les années 1991 à 1993» (voir article 48 de la loi régionale n° 32/91, paragraphe 1), alors que la seconde ne le fait que «pour les années 1995-1997» (voir article 6 de la loi régionale n° 68/95, paragraphe 1). Toute prorogation de la période 1991 à 1993 devait faire l'objet d'une nouvelle notification au sens de l'article 88, paragraphe 3, CE, comme cela a été fait par les autorités italiennes, impliquant ainsi un nouvel examen de l'aide.
- 74 S'agissant de l'argument selon lequel le prétendu refinancement opéré par l'article 6 de la loi régionale n° 68/95 ne présenterait aucune différence par rapport à ceux qui ont été effectués par l'article 7 de la loi régionale n° 81/95 et 20 de la loi régionale n° 33/96, lesquels ont été approuvés par la Commission, il y a lieu de relever que la décision attaquée explique pour quelles raisons ces mesures doivent être distinguées, l'article 7 de la loi régionale n° 81/95 et l'article 20 de la loi régionale n° 33/96, d'une part, faisant référence à l'article 48 de la loi régionale n° 32/91, et, d'autre part, visant à financer des mesures prévues pour la «campagne» 1992/1993 au cours des exercices 1995 et 1996 [voir décision attaquée, considérant 52, sous b)], alors que l'article 6 de la loi régionale n° 68/95 ne mentionnait pas l'article 48 de la loi régionale n° 32/91 et visait à financer des mesures prévues pour les campagnes 1993/1994, 1994/1995 et 1995/1996 [voir décision attaquée, considérant 52, sous d), et in fine].
- 75 Il ressort de ce qui précède que le grief lié à la violation de l'article 88, paragraphe 1, CE doit être rejeté.

- 76 En deuxième lieu, la requérante soutient que, en décidant que l'article 6 de la loi régionale 68/95 était une aide nouvelle, la Commission a commis une violation des principes de confiance légitime et de sécurité juridique.
- 77 Elle invoque sur ce point l'arrêt Italgrani du 5 octobre 1994, qui détermine la procédure à suivre lorsqu'il est allégué que l'aide examinée s'inscrit dans le cadre d'un régime d'aides préalablement autorisé. Au point 24 de cet arrêt, la Cour précise, en effet:

«Lorsqu'elle est confrontée à une aide individuelle dont il est soutenu qu'elle a été octroyée en application d'un régime préalablement autorisé, la Commission ne peut d'emblée l'examiner directement par rapport au traité. Elle doit se borner d'abord, avant l'ouverture de toute procédure, à contrôler si l'aide est couverte par le régime général et satisfait aux conditions fixées dans la décision d'approbation de celui-ci. Si elle ne procédait pas de la sorte, la Commission pourrait, lors de l'examen de chaque aide individuelle, revenir sur sa décision d'approbation du régime d'aides, laquelle présupposait déjà un examen au regard de l'article 92 du traité [devenu article 87 CE]. Les principes de confiance légitime et de sécurité juridique seraient alors mis en péril tant pour les États membres que pour les opérateurs économiques, puisque des aides individuelles rigoureusement conformes à la décision d'approbation du régime d'aides pourraient à tout moment être remises en cause par la Commission.»

- 78 Cette jurisprudence ne peut toutefois être invoquée utilement dans la présente affaire, dès lors que les autorités italiennes n'ont pour la première fois soutenu que l'aide en cause constituait le refinancement d'une aide préalablement autorisée qu'en réponse à la décision de la Commission du 13 février 1998 d'ouvrir la procédure prévue par l'article 88, paragraphe 2, CE (voir lettres des autorités italiennes à la Commission du 30 juin et du 19 novembre 1998). Avant la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen, ces mêmes autorités s'étaient elles-mêmes inscrites dans le cadre du régime applicable aux aides nouvelles en notifiant la mesure en cause à la Commission en application de l'article 88, paragraphe 3, CE.

- 79 Par ailleurs, lorsque la Commission a autorisé, dans sa lettre du 23 janvier 1997, le refinancement de l'article 48 de la loi régionale n° 32/91 pour la campagne 1992/1993 dans le cadre des mesures prévues par l'article 7 de la loi régionale n° 81/95 et l'article 20 de la loi régionale n° 33/96, elle a pris soin de prévenir les autorités italiennes du fait que l'approbation de ce refinancement ne préjugait en rien l'examen en cours de l'article 6 de la loi régionale n° 68/95 [voir décision attaquée, considérant 52, sous c)].
- 80 Il ressort de ce qui précède que le grief lié à la violation des principes de confiance légitime et de sécurité juridique doit être rejeté.
- 81 En troisième lieu, la requérante soutient que, en décidant que l'article 6 de la loi régionale n° 68/95 était une aide nouvelle, la Commission a commis une violation des formes substantielles et n'a pas satisfait à l'obligation de motivation qu'impose l'article 253 CE.
- 82 Sur ce point, il y a lieu de relever que, en prenant la décision attaquée en application de l'article 88, paragraphe 2, CE à la suite d'une notification effectuée par les autorités italiennes conformément à l'article 88, paragraphe 3, CE, la Commission n'a pas commis de violation des formes substantielles dans la présente affaire, puisque le considérant 52 de la décision attaquée expose à suffisance de droit les raisons pour lesquelles la Commission a estimé que l'article 6 de la loi régionale n° 68/95 ne pouvait pas être considéré comme un refinancement de l'article 48 de la loi régionale n° 32/91, au sens où l'entendaient les autorités italiennes dans le cadre de la procédure formelle d'examen.
- 83 Il ressort de ce qui précède que les griefs liés à la violation des formes substantielles et au défaut de motivation doivent être rejetés.

84 En conséquence, l'ensemble du premier moyen doit être rejeté.

Sur le deuxième moyen, tiré de la violation du principe tempus regit actum et d'un détournement de pouvoir

Arguments des parties

85 La requérante fait grief à la décision attaquée de ne pas avoir déclaré le régime d'aides prévu par l'article 6 de la loi régionale n° 68/95 compatible avec les règles applicables aux crédits de gestion accordés en matière agricole.

86 Premièrement, la requérante souligne que la Commission a violé le principe tempus regit actum et le principe de non-rétroactivité des actes administratifs (arrêts de la Cour du 16 juin 1993, France/Commission, C-325/91, Rec. p. I-3283, et du 24 mars 1993, CIRFS e.a./Commission, C-313/90, Rec. p. I-1125) en appliquant la communication sur les crédits de gestion — adoptée alors que la procédure formelle d'examen était en cours — au régime d'aides visé par l'article 6 de la loi régionale n° 68/1995, qui était antérieur à cette disposition. En effet, à plusieurs reprises lors de la procédure administrative, la Commission aurait envisagé l'application des nouvelles dispositions concernant les crédits de gestion. Ainsi, dans sa lettre à la représentation permanente de l'Italie du 2 octobre 1995, où elle demandait des précisions sur la campagne 1995/1996, la Commission aurait invité les autorités italiennes à confirmer que les conditions énoncées dans le projet de communication sur les crédits de gestion joint en annexe étaient respectées. De même, dans sa lettre au ministre des Affaires étrangères italien du 23 janvier 1997, la Commission aurait estimé que la communication sur les crédits de gestion était applicable, « puisqu'il s'agissait d'un nouveau régime qui reste en vigueur après le 1^{er} janvier 1996 ».

- 87 Deuxièmement, la requérante soutient que les autorités italiennes ont été induites en erreur par les indications données par la Commission au cours de la procédure administrative; celles-ci étant convaincues qu'elles ne devaient pas se concentrer sur la nature de l'aide (puisque'il semblait acquis qu'il s'agissait de crédits de gestion), mais plutôt sur la question de savoir si les conditions nécessaires pour bénéficier de l'aide étaient réunies, à savoir celles qui se pratiquaient avant la communication sur les crédits de gestion (tel était le cas selon la requérante) ou celles plus sévères figurant dans cette communication (ce qui était également le cas selon la requérante). Une telle manière de procéder caractériserait un détournement de pouvoir.
- 88 À l'appui de son argumentation, la requérante fait valoir que la Commission a tenu compte des critères établis par la communication sur les crédits de gestion lorsqu'elle a procédé à l'évaluation des mesures litigieuses, comme l'indique la référence faite à la nature «saisonnrière» des prêts au considérant 54, sous c), de la décision attaquée. En particulier, la requérante s'oppose à l'affirmation de la Commission, selon laquelle le caractère saisonnier de l'aide serait une condition qui était déjà requise dans sa pratique antérieure à l'entrée en vigueur des nouvelles règles définies par la communication sur les crédits de gestion, en évoquant le texte même de cette communication, dont le cinquième alinéa indiquerait clairement que les deux conditions applicables avant son entrée en vigueur tiennent, d'une part, à la limitation de la durée maximale du prêt à un an et, d'autre part, à l'impossibilité de limiter l'aide à un seul produit et à une seule opération, sans mentionner le caractère saisonnier. Ce serait bien la communication sur les crédits de gestion, au septième alinéa, qui aurait introduit la condition relative au caractère saisonnier du prêt au titre des nouvelles règles applicables pour l'avenir, afin de permettre à l'opérateur agricole d'anticiper les dépenses liées au cycle de production avant qu'il ne perçoive les profits résultant de la vente.
- 89 Or, la requérante souligne que les deux conditions requises par la pratique antérieure de la Commission étaient satisfaites (les prêts avaient une durée qui ne dépassait pas un an et l'aide s'appliquait à tous les agrumes et fruits et légumes), comme le reconnaît d'ailleurs la décision attaquée au considérant 54, sous c)

[«même si l'on admet que le crédit à taux bonifié n'est pas accordé pour un seul produit (mais pour deux catégories de produits) ou n'est pas lié à une seule opération (mais principalement à une seule opération, l'exportation) et que la durée du prêt ne dépasse pas douze mois»].

- 90 La Commission précise, tout d'abord, que la requérante lui reproche en substance d'avoir appliqué à tort les règles énoncées dans la communication sur les crédits de gestion. Elle relève qu'une telle argumentation manque en fait, dès lors que le considérant 53 de la décision attaquée, cinquième alinéa, indique que les règles pertinentes étaient en l'espèce celles qui étaient applicables avant l'entrée en vigueur de la communication sur les crédits de gestion.
- 91 La Commission souligne également que les autorités italiennes n'ont pas été induites en erreur, dès lors qu'il est précisé aux considérants 2.4 et suivants de la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen que la Commission a accueilli leur point de vue quant à la détermination des règles applicables et qu'il y est fait expressément référence à la pratique antérieure à la communication sur les crédits de gestion.
- 92 Enfin, contrairement aux allégations de la requérante, la Commission soutient que le caractère saisonnier ne constitue pas une condition nouvelle instituée par la communication sur les crédits de gestion, mais qu'il est intrinsèquement lié à la notion même de crédit de gestion ou de crédit de campagne; il en constituerait même l'élément essentiel.

Appréciation du Tribunal

- 93 Il convient de définir les règles applicables *ratione temporis* à la mesure notifiée, avant d'examiner le contenu de ces règles et leur application au cas d'espèce.

1. Définition des règles applicables *ratione temporis*

- 94 Il ressort de la décision attaquée que, après avoir un temps envisagé l'application des nouvelles règles énoncées dans la communication sur les crédits de gestion (voir considérant 53, troisième alinéa), la Commission y a finalement renoncé et s'est limitée à appliquer les règles découlant de sa pratique antérieure (voir considérant 53, quatrième et cinquième alinéas).
- 95 En particulier, le considérant 53, cinquième alinéa, énonce expressément que, eu égard au fait que l'aide mise en place par l'article 6 de la loi régionale n° 68/95 s'applique aux campagnes 1993/1994, 1994/1995 et 1995/1996 et que la communication sur les crédits de gestion, adoptée par la suite, ne s'applique qu'aux aides entrées ou restées en vigueur après le 30 juin 1998, l'article 6 de la loi régionale n° 68/1995 doit être examiné «sur la base des critères applicables aux crédits à taux bonifié à court terme avant la date du 30 juin 1998, à partir de laquelle la nouvelle communication [sur les crédits de gestion] devient applicable». Ce faisant, la Commission ne fait que reprendre le contenu des observations présentées par les autorités italiennes dans la lettre du 30 juin 1997 (voir décision attaquée, considérant 36).
- 96 En conséquence, c'est à tort que la requérante reproche à la Commission d'avoir analysé les observations présentées par les autorités italiennes en violation des règles applicables *ratione temporis* aux crédits de gestion en appliquant les nouvelles règles définies dans la communication sur les crédits de gestion ou d'avoir commis un détournement de pouvoir dans le cadre de cette analyse.

2. Contenu des règles applicables *ratione temporis*

- 97 La requérante fait valoir que la décision attaquée a été prise en violation des règles applicables avant l'entrée en vigueur des nouvelles règles définies dans la

communication sur les crédits de gestion, du fait de la prise en compte du caractère saisonnier de l'aide, critère qui, selon elle, n'était pas envisagé dans la pratique antérieure de la Commission.

- 98 À cet égard, il y a lieu de relever que, avant de définir les nouvelles règles applicables à compter du 30 juin 1998, la communication sur les crédits de gestion énonce que la Commission applique depuis plusieurs années une politique consistant à ne pas s'opposer aux aides d'État accordées sous forme de crédit à court terme bonifié en faveur du secteur agricole. Cette communication précise ainsi que «[l]es seules conditions fixées par la Commission à ces aides sont les suivantes: la durée du prêt est au maximum d'un an et, cumulativement, le prêt n'est pas limité à un seul produit et à une seule opération», tout en soulignant qu'«il n'y a pas de limite à l'intensité de l'aide et [qu']il n'y a pas d'obstacle, en ce qui concerne le bénéficiaire individuel, à ce que ce crédit bonifié soit renouvelé chaque année» (communication sur les crédits de gestion, cinquième alinéa).
- 99 Pour autant, et contrairement à l'allégation de la requérante, une telle définition ne saurait faire abstraction du caractère saisonnier de l'aide en cause, dès lors qu'un tel caractère est intrinsèque à la définition même du crédit de gestion, qui renvoie nécessairement à la notion de «crédits de campagne», c'est-à-dire de crédit destiné à couvrir l'anticipation de la part de l'opérateur des dépenses liées au cycle de production agricole en l'attente de l'encaissement des recettes relatives au même cycle (voir décision de la Commission du 13 février 1998 concernant l'ouverture de la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE, considérant 2.8, in fine).
- 100 Le caractère saisonnier du crédit de gestion se déduit ainsi du document de la Commission intitulé «La politique de concurrence en agriculture», dont le *Dix-septième Rapport sur la politique de concurrence* précisait qu'il décrivait les lignes générales suivies par la Commission pour l'application des règles de concurrence dans l'agriculture, ce qui en faisait donc un cadre de référence connu des États membres, des organismes publics et des opérateurs concernés. Selon ce document,

les aides données sous forme de crédits de gestion sont considérées comme incompatibles avec le marché commun lorsque ces crédits «sont accordés pour une durée supérieure à la campagne de commercialisation (douze mois) à un seul produit et pour une seule opération» (a contrario, des aides satisfaisant à ces deux critères seront considérées compatibles avec le marché commun). Le document poursuit en expliquant que la position de la Commission est «motivée par le fait que la production agricole, par ses particularités liées aux cycles de production, entraîne des besoins spécifiques de financement».

- 101 De même, le caractère saisonnier de la mesure en cause est mentionné au septième alinéa de la communication sur les crédits de gestion, dans la partie exposant les conclusions auxquelles la Commission est arrivée au terme du réexamen de cette pratique, où il est exposé que «l'agriculture dans la Communauté peut, pour des raisons inhérentes à la nature de ce secteur et de ces activités connexes, en particulier le caractère saisonnier de la production et la structure des exploitations agricoles, être désavantagée par rapport aux opérateurs d'autres secteurs de l'économie, à la fois en ce qui concerne ses besoins en crédits à court terme et sa possibilité de les financer».
- 102 C'est ainsi la nécessité de répondre aux besoins spécifiques de financement liés au caractère saisonnier de la production agricole qui justifie les deux critères instaurés pour permettre de définir la compatibilité des crédits de gestion avec les règles du traité, et l'évaluation de telles mesures ne peut se faire sans tenir compte d'un tel caractère.
- 103 À cet égard, il y a lieu de relever que la définition de la pratique antérieure de la Commission effectuée au considérant 53 de la décision attaquée, deuxième alinéa, selon lequel «[l]es règles applicables aux prêts à taux bonifiés à court terme en agriculture interdisaient, à l'époque de la notification, l'octroi du prêt pour un seul produit ou une seule opération et en limitaient la durée à douze mois», est complétée par le considérant 54, premier alinéa, qui fait référence non seulement aux deux critères précités mais aussi au caractère saisonnier de la mesure en cause, lorsqu'il énonce que les critères applicables à la mesure notifiée avant l'entrée en

vigueur des nouvelles règles définies par la communication sur les crédits de gestion sont les suivants: «les prêts doivent être de nature ‘saisonniers’, destinés à la couverture de frais généraux (achat de matières premières, paiement de la main-d’œuvre, etc.), le prêt ne doit pas être lié à un seul produit ou une seule opération et sa durée ne doit pas dépasser douze mois».

104 Au demeurant, la requérante ne peut s’étonner de l’utilisation du caractère saisonnier de l’aide, qui est expressément mentionné au considérant 2.5 de la décision d’ouvrir la procédure prévue à l’article 88, paragraphe 2, CE en tant que «critères retenus par la pratique de la Commission en matière d’aides d’État sous forme de crédits de gestion avant l’adoption de l’encadrement publié au JO C 44 du 14 février 1996 [la communication sur les crédits de gestion]» et dont le considérant 2.6 précisait que des doutes existaient «en ce qui concerne la possibilité de considérer les aides en cause comme de véritables crédits de gestion (dans le sens de ‘crédits de campagne’).»

105 En conséquence, il ne peut être reproché à la Commission d’avoir analysé les observations présentées par les autorités italiennes relatives à la qualification de la mesure notifiée en tant que crédit de gestion en fonction de son caractère saisonnier.

3. Application de ces règles au cas d’espèce

106 S’agissant de l’application des règles applicables aux crédits de gestion effectuée par la Commission dans la décision attaquée, il suffit de relever que la requérante ne conteste pas que l’aide en cause ne présente pas un caractère saisonnier, mais se contente d’affirmer à tort que la nécessité de présenter un tel caractère n’a été consacré qu’à compter de l’entrée en vigueur des nouvelles règles définies par la Communication sur les crédits de gestion.

- 107 En particulier, il ressort clairement de la requête que la requérante reconnaît que l'aide en cause ne présente pas un caractère saisonnier («il ne fait pas de doutes que l'aide prévue à l'article 6 de la loi régionale 68/1995 [...] s'applique en faveur des opérateurs commerciaux et que, par conséquent, elle intervient à un moment postérieur à l'exposition des frais de production par l'agriculteur»).
- 108 Au demeurant, il convient de relever que la requérante ne conteste pas que le critère relatif à la durée du prêt (dont la durée doit être limitée à douze mois même si le crédit peut être renouvelé chaque année) n'était pas satisfait dans la présente affaire, compte tenu du fait que la durée d'amortissement du prêt était de trente-six mois (ou plus correctement d'une «durée moyenne [...] de loin inférieure à trente-six mois», dont il ne peut être exclu qu'elle puisse avoir une «durée supérieure à douze mois») (voir décision attaquée, considérant 54 b, et par renvoi, considérant 32).
- 109 Dès lors, il ne peut être reproché à la Commission d'avoir estimé qu'en l'espèce les crédits de gestion ne présentaient pas un caractère saisonnier.
- 110 Il ressort de tout ce qui précède que l'ensemble du deuxième moyen doit être rejeté.

Sur le troisième moyen, tiré de la violation de l'article 87 CE, d'un détournement de pouvoir et de la violation de l'article 253 CE pour défaut de motivation

- 111 Ce moyen comprend trois types d'arguments: ceux relatifs à la notion d'aide à l'exportation, ceux qui concernent les notions d'aide au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté et d'aide à l'emploi et ceux qui envisagent la notion d'aide au fonctionnement octroyée pour assainir les dettes du passé.

1. Sur les griefs relatifs à la notion d'aide à l'exportation

— Arguments des parties

- 112 La requérante critique la décision attaquée en ce qu'elle conclut que l'aide en cause doit être qualifiée d'«aide à l'exportation». Or, selon la requérante, la Commission parvient à cette conclusion non pas en examinant l'aide en cause à la lumière des principes figurant à l'article 87 CE, mais par élimination, selon un critère résiduel qui ne trouve aucun fondement dans la réglementation applicable aux aides d'État. De plus, la décision attaquée justifierait la qualification d'«aide à l'exportation» par le défaut de preuves imputable aux autorités italiennes en ce qui concerne l'incidence des exportations à l'extérieur de l'Italie sur les exportations en dehors de la Sicile. Ce faisant, la requérante estime que la Commission a violé l'article 87 CE et commis un détournement de pouvoir, puisque c'est à elle qu'il revient d'établir que l'aide en cause entraîne une distorsion de la concurrence sur le marché commun.
- 113 Cette manière d'agir se répercuterait également sous l'angle de la motivation. La jurisprudence de la Cour consacrerait, en effet, le principe selon lequel une décision qui ne comporte pas d'indications relatives à la situation sur le marché en cause, aux parts de marché de l'entreprise qui a bénéficié de l'aide, aux courants d'échange concernant les produits en cause entre les États membres et aux exportations des bénéficiaires de l'aide ne satisfait pas aux conditions minimales de motivation (arrêts *France/Commission*, et *CIRFS e.a./Commission*, précités). Sur ce point, la requérante relève que les données indiquées au considérant 41 de la décision attaquée en ce qui concerne les exportations d'agrumes, de fruits et de légumes italiens ne fournissent aucune indication sur le pourcentage de produits provenant de la région de Sicile, de telle sorte que la prétendue incidence de l'aide d'État sur les échanges communautaires est établie sur la base de l'«absence d'informations», jusqu'à preuve du contraire par les autorités italiennes.

- 114 La Commission relève que, même si les griefs de la requérante étaient fondés, ils ne pourraient pas conduire à l'annulation de la décision attaquée, car ils se réfèrent à un passage de l'exposé des motifs qui, sur indication expresse de la décision elle-même, n'a aucune incidence sur le dispositif (voir décision attaquée, considérant 55).

— Appréciation du Tribunal

- 115 L'argumentation de la requérante, selon laquelle la décision attaquée serait arrivée à la conclusion que l'aide en cause devait être qualifiée d'aide à l'exportation, manque en fait, puisqu'il ressort expressément de la décision attaquée que, si une telle qualification a été initialement envisagée, elle a finalement été abandonnée.
- 116 En effet, le considérant 55 de la décision attaquée relève que, en réponse aux observations des autorités italiennes contestant le fait que la mesure notifiée pouvait être qualifiée d'aide à l'exportation, la Commission a pris acte du fait que «la vente en dehors du territoire régional peut ne pas signifier nécessairement et exclusivement l'exportation hors du territoire italien et, par conséquent, dans le contexte de la présente décision, l'examen particulier de l'aide en fonction de cette qualification n'est pas poursuivi».
- 117 Certes, il est vrai qu'après avoir précisé que la qualification d'aide à l'exportation était abandonnée le même considérant 55 poursuit et relève: «Toutefois, vu que la méthode de calcul de l'aide (voir considérant 23), comme la Commission l'a fait remarquer dans la décision portant ouverture de la procédure, semblerait correspondre à la méthode de calcul d'une aide à l'exportation et vu que les autorités nationales ont fondé leurs observations sur une interprétation littérale de l'article 6 de la loi régionale 68/95, sans fournir de preuves documentaires sur les données concernant, par exemple, les exportations en dehors du territoire régional à destination de l'Italie aussi bien qu'à l'extérieur du territoire italien, la

Commission ne peut pas exclure que, de fait, l'aide constitue également une aide à l'exportation.» Pour autant, une telle observation, qui ne fait qu'exposer une évidence — le fait que la Commission renonce à enquêter ne signifie pas pour autant que l'aide ne pourrait pas éventuellement être qualifiée d'aide à l'exportation si cela s'avérait prouvé —, ne permet en rien de conclure, comme le fait la requérante, que la décision attaquée conclut que l'aide en cause doit être qualifiée d'aide à l'exportation.

- 118 En conséquence, il y a lieu de rejeter les griefs relatifs à la notion d'aide à l'exportation sans autre forme d'examen, puisque la Commission a expressément renoncé à poursuivre une telle qualification dans la décision attaquée.

2. Sur les griefs relatifs aux notions d'aide au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté et d'aide à l'emploi

— Arguments des parties

- 119 La requérante fait valoir que les références faites par la décision attaquée aux notions d'aide au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté et d'aide à l'emploi sont dénuées de toute pertinence. Les autorités italiennes n'auraient jamais soutenu que l'aide en cause pouvait être qualifiée autrement que d'aide pour les prêts bonifiés à court terme dans le secteur agricole («crédit de gestion»), et elles n'avaient pas besoin de fournir des éléments indiquant que l'aide était de nature différente. En particulier, le renvoi fait par l'article 6 de la loi régionale n° 68/95 au maintien des niveaux d'emploi ne servirait pas à conférer à l'aide en cause le caractère d'une aide à l'emploi, mais à justifier l'importance de l'aide sur le plan social.

- 120 La Commission estime que la décision attaquée est exempte de tout vice à cet égard, dès lors qu'elle exclut la compatibilité de l'aide en cause avec le marché commun à la lumière des règles applicables aux aides au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté et aux aides à l'emploi.

— Appréciation du Tribunal

- 121 Il y a lieu de relever que les arguments présentés par la requérante sur ce point sont inopérants, dès lors qu'elle se contente d'affirmer que les références aux notions d'aide au sauvetage ou à la restructuration des entreprises en difficulté et d'aide à l'emploi sont dénuées de toute pertinence, ce qui est précisément la conclusion à laquelle arrive la décision attaquée.
- 122 Ainsi, si le considérant 56 de la décision attaquée relève que les autorités italiennes n'ont pas fait appel à la possibilité que l'aide prévue par l'article 6 de la loi régionale n° 68/1995 satisfasse aux conditions prescrites par les lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté applicables en la matière (JO C 283, du 19 septembre 1997, p. 2) et rappelle le contenu de ces conditions, c'est pour conclure que les «autorités nationales n'ont fourni aucune preuve de la conformité de la mesure en cause avec les critères susmentionnés, et aucun élément de preuve à cet égard ne ressort des informations communiquées par les autorités italiennes».
- 123 De même, si le considérant 58 de la décision attaquée observe que les observations formulées par les autorités italiennes font «vaguement référence» à un lien existant entre la mesure et le maintien du niveau de l'emploi, c'est pour relever immédiatement qu'aucune preuve n'a été fournie en ce qui concerne la question de savoir si l'aide en cause respecte l'esprit et la lettre des lignes directrices concernant les aides à l'emploi (JO C 334, du 12 décembre 1995, p. 4). En particulier, la décision souligne que si l'article 6, paragraphe 4, de la loi régionale n° 68/95

prévoit la révocation et le recouvrement de l'aide au cas où les bénéficiaires ne remplissent pas l'obligation de maintenir le niveau de l'emploi, ladite aide ne semble pas respecter les conditions prescrites par les lignes directrices communautaires concernant les aides à l'emploi, dès lors qu'elle n'est pas présentée ni conçue spécifiquement comme une aide pour la protection de l'emploi, que son montant n'a aucun rapport avec le nombre de travailleurs et que sa forme est indépendante des coûts salariaux. La décision conclut alors que, même si l'aide en cause peut indirectement contribuer au maintien de l'emploi, comme c'est le cas pour beaucoup d'autres catégories d'aides, elle ne peut toutefois pas être considérée comme une aide à l'emploi au sens des lignes directrices applicables en la matière.

- 124 En conséquence, les griefs relatifs aux notions d'aide au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté et d'aide à l'emploi doivent être rejetés.

3. Sur le grief relatif à la notion d'aide au fonctionnement octroyée pour assainir les dettes du passé

— Arguments des parties

- 125 La requérante critique l'affirmation contenue au considérant 59 de la décision attaquée, qui qualifie l'aide en cause d'«aide au fonctionnement, octroyée pour assainir des dettes du passé» sans examiner la justification avancée par les autorités nationales en ce qui concerne le fait que les taux d'intérêt pratiqués par les banques en Sicile sont nettement supérieurs à ceux pratiqués dans le reste de l'Italie. Elle observe également qu'en qualifiant l'aide en cause d'aide au fonctionnement, incompatible avec les règles du marché commun, la Commission n'a pas abordé la question de savoir si cette aide pouvait être qualifiée d'«aide à l'exportation» — qualification qui, si elle avait été connue à temps par les autorités nationales et, bien qu'elle soit incorrecte sur le fond, aurait permis en

tout état de cause à l'aide en question de bénéficier des dérogations visées à l'article 87, paragraphe 3, sous a) et c), CE. En outre, la requérante soutient que la Commission ne cherche pas à justifier d'une quelconque manière la qualification d'aide au fonctionnement, et la décision attaquée serait ainsi entachée d'un défaut de motivation.

- 126 La Commission conteste cette argumentation en rappelant que l'aide en cause a été qualifiée d'aide octroyée en vue d'assainir des dettes du passé par les autorités italiennes elles-mêmes. De plus, elle relève que sa nature d'aide au fonctionnement n'a jamais été mise en doute et est dûment motivée par le considérant 59 de la décision attaquée. La Commission note également qu'une telle mesure ne peut, en l'espèce, bénéficier d'une autorisation en tant que crédits de gestion, l'existence de taux d'intérêt différents entre la Sicile et le reste de l'Italie ne revêtant aucune pertinence à cet égard, puisque ce paramètre n'est pas requis par les règles applicables auxdits crédits de gestion.

— Appréciation du Tribunal

- 127 Selon le considérant 59 de la décision attaquée, l'aide prévue par l'article 6 de la loi régionale n° 68/1995, «qui n'est manifestement pas une aide en faveur des investissements, ne semble répondre ni aux conditions prévues pour les crédits à taux bonifié à court terme, ni aux conditions en matière de sauvetage ou de restructuration des entreprises en difficulté, ni à celles sur les aides à l'emploi, ni à aucune des conditions de dérogation prévues par d'autres bases juridiques», se révèle être «une simple aide au fonctionnement, octroyée pour assainir des dettes du passé, dont l'effet cesse avec l'arrêt du paiement de l'aide».
- 128 Au considérant 60, la décision attaquée rappelle qu'en matière d'agriculture la pratique constante de la Commission a été d'interdire l'octroi d'aides au fonctionnement dans toutes les régions, mêmes celles auxquelles s'appliquent les

dispositions de l'article 87, paragraphe 3, sous a), CE, puisque ces aides, en tant que telles, sont de nature à interférer avec les mécanismes des organisations communes de marchés qui priment sur les règles de concurrence définies par le traité.

129 Cela étant exposé, la décision attaquée relève, au considérant 61, que, étant donné que «les observations des autorités italiennes confirment que l'objectif de la mesure en cause est d'alléger l'état d'endettement des bénéficiaires et qu'en ce qui concerne ces derniers il n'y a aucune contrepartie pouvant être jugée de nature à faciliter le développement de certaines activités économiques ou de certaines régions», cette mesure ne peut bénéficier d'aucune des dérogations prévues par l'article 87, paragraphe 3, sous a) et c), CE, et est donc incompatible avec le marché commun.

130 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, en application d'une jurisprudence constante, les aides au fonctionnement, à savoir les aides qui visent à libérer une entreprise des coûts qu'elle aurait dû normalement supporter dans le cadre de sa gestion courante ou de ses activités normales, ne relèvent pas en principe du champ d'application de l'article 87, paragraphe 3, CE. En effet, selon la jurisprudence, de telles aides faussent, en principe, les conditions de concurrence dans les secteurs où elles sont octroyées sans pour autant être capables, par leur nature même, d'atteindre un des buts fixés par les dispositions dérogatoires prévues par le traité CE (arrêts de la Cour du 6 novembre 1990, *Italie/Commission*, C-86/89, Rec. p. I-3891, point 18, et du 14 février 1990, *France/Commission*, C-301/87, Rec. p. I-307, point 50; arrêt du Tribunal du 8 juin 1995, *Siemens/Commission*, T-459/93, Rec. p. II-1675, point 48).

131 En l'espèce, la requérante ne fournit aucun élément à même de contredire l'affirmation de la Commission, selon laquelle le fait d'octroyer une aide en vue d'assainir les dettes du passé en diminuant l'état d'endettement de ses bénéficiaires constitue une aide au fonctionnement incompatible avec les règles du traité relatives aux aides d'État. À cet égard, l'existence de taux d'intérêt différents entre la Sicile et le reste de l'Italie ne constitue pas une justification à même de rendre une telle aide compatible avec les règles précitées, dès lors que l'article 87, paragraphe 3, CE n'envisage pas ce type de dérogation.

132 En conséquence, le grief relatif à la notion d'aide au fonctionnement octroyée pour assainir les dettes du passé doit être rejeté.

133 Il ressort de tout ce qui précède que l'ensemble du troisième moyen doit être rejeté.

Sur le quatrième moyen, tiré de la violation des formes substantielles et du non-respect de délais raisonnables pour mener à bien les procédures prévues par l'article 87 CE

Arguments des parties

134 La requérante soutient que la Commission n'a pas terminé la procédure administrative dans un délai raisonnable, étant donné que le régime d'aide prévu par la loi régionale n° 68/95 a été notifié le 8 août 1995 et que deux années se sont pratiquement écoulées entre la décision du 13 février 1998 d'ouvrir la procédure visée à l'article 88, paragraphe 2, CE et la décision finale du 22 décembre 1999.

135 La Commission conteste une telle argumentation en faisant tout d'abord valoir que le délai de 30 mois qui s'est écoulé entre la notification du régime d'aides prévu par la loi régionale n° 68/1995 et l'ouverture de la procédure formelle d'examen et le délai de 22 mois de ladite procédure formelle d'examen sont essentiellement imputables aux autorités italiennes. En outre, la Commission relève que le délai de 22 mois ne peut être considéré comme excessif à la lumière de l'article 7, paragraphe 6, du règlement n° 659/1999, dont il ressort que le délai de 18 mois prévu par cette disposition n'est pas impératif et qu'une durée légèrement supérieure à ce délai n'encourt aucune critique.

Appréciation du Tribunal

- 136 Il y a lieu de rappeler que le respect par la Commission d'un délai raisonnable lors de l'adoption de décisions à l'issue des procédures administratives en matière de politique de concurrence constitue un principe de bonne administration (voir, en matière d'aides d'État, arrêt de la Cour du 11 décembre 1973, *Lorenz*, 120/73, Rec. p. 1471, point 4; du 24 novembre 1987, *RSV/Commission*, 223/85, Rec. p. 4617, points 12 à 17; en matière de rejet de plaintes, arrêt de la Cour du 18 mars 1997, *Guérin automobiles/Commission*, C-282/95 P, Rec. p. I-1503, points 37 et 38). Le caractère raisonnable de la durée d'une telle procédure administrative doit s'apprécier en fonction des circonstances propres de chaque affaire et, notamment, du contexte de celle-ci, des différentes étapes procédurales que la Commission doit suivre, de la complexité de l'affaire ainsi que de son enjeu pour les différentes parties intéressées (voir, en matière de concurrence, arrêt du Tribunal du 22 octobre 1997, *SCK et FNK/Commission*, T-213/95 et T-18/96, Rec. p. II-1739, point 57).
- 137 En l'espèce, toutefois, la requérante se contente de relever que le régime d'aides prévu par la loi régionale n° 68/95 a été notifié le 8 août 1995, que la décision d'ouverture de la procédure d'examen visée par l'article 88, paragraphe 2, CE a été prise le 13 février 1998, que la décision finale a été rendue le 22 décembre 1999 et que ces délais ne sont pas raisonnables, sans donner aucune justification.
- 138 À cet égard, il y a lieu de rappeler que le délai de trente mois séparant la notification du régime d'aides de l'ouverture de la procédure formelle d'examen est essentiellement imputable aux autorités italiennes, qui ont répondu de manière partielle ou incomplète aux demandes de renseignements de la Commission, comme cela est indiqué au considérant 3 de la décision attaquée sans que cela soit contesté par la requérante. La Commission ne saurait être tenue responsable de ce délai.

- 139 S'agissant du délai de vingt-deux mois séparant l'ouverture de la procédure formelle d'examen de la décision finale, il ressort de l'article 7, paragraphe 6, du règlement n° 659/1999, entré en vigueur le 16 avril 1999, que la «Commission s'efforce autant que possible d'adopter une décision dans un délai de dix-huit mois à compter de l'ouverture de la procédure». Un délai de vingt-deux mois ne saurait donc être déraisonnable du seul fait qu'il dépasse ce délai de dix-huit mois, lequel, s'il constitue un objectif à respecter, ne représente pas pour autant un délai impératif. De plus la requérante ne conteste pas que la période de relative inertie qui est intervenue au milieu de la procédure formelle d'examen soit imputable aux autorités italiennes auxquelles il avait été demandé — sans succès — des précisions en ce qui concerne, notamment, la qualification éventuelle d'aide à l'exportation.
- 140 Dès lors, le quatrième moyen doit être rejeté.
- 141 En conséquence, le recours doit être rejeté dans son intégralité.

Sur les dépens

- 142 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal, la partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La requérante ayant succombé en ses conclusions et la Commission ayant conclu à la condamnation de la requérante aux dépens, il y a lieu de condamner cette dernière à supporter ses propres dépens et ceux exposés par la Commission.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre élargie)

déclare et arrête:

- 1) Le recours est rejeté.

- 2) La partie requérante supportera ses propres dépens et les dépens exposés par la Commission.

García-Valdecasas

Lindh

Cooke

Meij

Legal

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 27 novembre 2003.

Le greffier

Le président

H. Jung

R. García-Valdecasas