

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. WALTER VAN GERVEN
présentées le 28 avril 1993 *

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

1. Par le présent recours, Matra SA demande à la Cour, conformément à l'article 173 du traité CEE, l'annulation d'une décision de la Commission, du 16 juillet 1991 (ci-après « décision attaquée »), relative à l'octroi d'aides d'État par le Portugal à une entreprise commune, dénommée « Newco », constituée par Ford of Europe Inc. (ci-après « Ford ») et par Volkswagen AG (ci-après « VW ») en vue de la production de véhicules polyvalents (aussi désignés comme « véhicules mono-corps ») à Setúbal¹. Par la décision attaquée, dont une copie a été adressée à Matra SA (ci-après « Matra ») le 30 juillet 1991, la Commission a déclaré ne soulever aucune objection à l'encontre du programme d'aides proposé par le Portugal.

Antécédents de la procédure

2. Par ses lettres du 26 mars et du 16 avril 1991, le Portugal a notifié les aides litigieuses à la Commission conformément à l'article 93, paragraphe 3, du traité CEE et au point 2.2 de la communication de la Commission concernant l'« Encadrement communautaire des aides d'État dans le secteur de l'automobile »² (ci-après

« communication relative aux aides d'État dans le secteur de l'automobile »). Le montant des aides proposées devrait s'élever au total à un maximum de 97,44 milliards d'ESC ou de 547 millions d'écus, dont 500 millions versés sous la forme d'aides directes dans le cadre du « Sistema de Incentivos de Base Regional » (SIBR), un programme d'aides régionales déjà existant, élaboré par le Portugal en concertation avec la Commission³. Les 47 millions d'écus restants seraient alloués à Newco par le Portugal sous la forme d'une exonération limitée de l'impôt des sociétés valant pour cinq années.

Le coût total du projet bénéficiaire des aides devrait s'élever à 454 milliards d'ESC ou à 2 550 millions d'écus. Le Portugal a proposé, en outre, un programme de formation dont le coût total est de 36 milliards d'ESC (202 millions d'écus). Il a informé la Commission des caractéristiques de ce programme de formation par lettre du 31 mai 1991.

Par ses lettres adressées le 17 juin 1991 aux commissaires Bangemann et Millan, Matra, producteur du véhicule polyvalent commercialisé sous le nom d'« Espace », a exprimé l'inquiétude que lui donnaient les aides proposées par le Portugal. Matra a demandé à la Commission d'ouvrir une enquête formelle afin de permettre à tous les intéressés de formuler leurs observations. Le 26 juin 1991, Matra a adressé à la Commission une plainte ayant pour objet une violation

* Langue originale: le néerlandais.

1 — Pour une définition de la notion de véhicule mono-corps, voir la Communication (91/C 128/07) faite conformément à l'article 19 paragraphe 3 du règlement n° 17 du Conseil concernant la notification n° IV/33.814 — Ford/Volkswagen, JO 1991, C 182, p. 8.

2 — Communication 89/C 123/03 de la Commission, JO 1989, C 123, p. 3.

3 — Dans la décision attaquée, figurent les références au décret portugais instituant le SIBR et au document par lequel la Commission a approuvé ce régime.

des articles 92 et suiv. du traité CEE par le Portugal et de l'article 85 du traité CEE par Ford et VW. Le lendemain, a eu lieu une entrevue réunissant des responsables de la Commission et de Matra, au cours de laquelle ont été analysés les motifs suscitant les préoccupations de Matra. Durant cette entrevue, la Commission a également informé Matra des raisons pour lesquelles elle n'envisageait pas d'engager la procédure formelle prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité.

Le 3 juillet 1991, la Commission a pris la décision de ne soulever aucune objection à l'encontre des aides proposées par le Portugal. Elle en a informé le gouvernement portugais par une lettre datée du 16 juillet 1991. Le 3 octobre 1991, a été publié au Journal officiel un « Résumé de la décision de la Commission de ne pas s'opposer à l'aide que le gouvernement portugais envisage d'accorder à Ford et à Volkswagen pour leur projet commun d'installation dans la péninsule de Setúbal d'une usine de véhicules polyvalents »⁴.

3. Postérieurement à la décision attaquée, il y a encore eu des contacts entre la Commission et Matra. A la lettre que Matra lui a adressée le 17 juin 1991, la Commission a répondu le 17 juillet 1991 que de « substantielles améliorations » avaient été apportées à l'avant-projet d'aides, que le Portugal avait dûment complété sa notification à la demande de la Commission et que, selon elle, l'équilibre entre les intérêts du développement régional et ceux de la libre concurrence était respecté. Le 30 juillet, comme nous l'avons déjà signalé, la Commission a

fait parvenir à Matra une copie de la décision attaquée. Dans une lettre accompagnant cet envoi, la Commission indiquait notamment que, selon elle, l'accord de coopération entre Ford et VW remplissait les conditions permettant de bénéficier de l'exemption prévue à l'article 85, paragraphe 3, du traité et qu'elle avait décidé d'engager la procédure prévue par l'article 19 du règlement n° 17⁵, de manière à ce que les tiers intéressés puissent formuler leurs observations à cet égard.

4. Par une requête déposée le 6 septembre 1991 au greffe de la Cour, Matra a introduit le présent recours en annulation. Par ordonnance du 4 décembre 1991, le Président de la Cour a rejeté la demande en référé de Matra visant à obtenir le sursis à l'exécution de la décision attaquée et l'octroi d'un certain nombre de mesures provisoires⁶. Par ordonnances du 8 avril 1992, le Président de la Cour a autorisé le Portugal, Ford et VW à intervenir au litige à l'appui des conclusions de la Commission, conformément à l'article 37 du protocole sur le statut de la Cour et à l'article 93 du règlement de procédure⁷.

Pour un exposé plus détaillé des faits de l'espèce et de la procédure suivie, nous renvoyons à l'ordonnance du Président du 4 décembre 1991, que nous venons de citer, et au rapport d'audience.

5. L'examen de la compatibilité avec l'article 85 du traité de l'accord conclu par

4 — La publication de ce résumé est précédée des titres Autorisation d'une aide d'État dans le cadre des articles 92 et 93 du traité CEE. Cas pour lesquels la Commission ne soulève pas d'objection (91/C 257/04), JO 1991, C 257, p. 5.

5 — Règlement n° 17 du Conseil, du 6 février 1962 (premier règlement d'application des articles 85 et 86 du traité), JO 1962, 13, du 21 février 1962, p. 204.

6 — Ordonnance du Président de la Cour du 4 décembre 1991, Matra/Commission (C-225/91 R, Rec. p. I-5823).

7 — Ordonnances du Président de la Cour du 8 avril 1992 (C-225/91, non publiées dans le Recueil).

Ford et VW en vue de la création d'une entreprise commune a conduit la Commission à adopter la décision du 23 décembre 1992⁸. Cette décision déclare en principe inapplicables, conformément à l'article 85, paragraphe 3, du traité, les dispositions du paragraphe 1^{er} de ce même article (article 1^{er}). L'exemption accordée est, cependant, subordonnée au respect d'un certain nombre de conditions et obligations (article 2).

Matra a, depuis lors, introduit devant le Tribunal de première instance un recours en annulation dirigé contre cette décision⁹.

Recevabilité

6. Ford et le Portugal contestent la recevabilité du recours en annulation introduit par Matra. Selon ces parties intervenantes, Matra ne serait pas concernée directement et individuellement par la décision attaquée, au sens de l'article 173, deuxième alinéa, du traité CEE. Matra et la Commission sont d'un avis opposé, tandis que VW ne s'est pas exprimée sur ce point.

En vertu de l'article 173, deuxième alinéa, du traité, une personne physique ou morale peut former, dans les conditions définies au premier alinéa de ce même article, un recours contre les décisions dont elle est le destinataire et contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement¹⁰.

8 — Décision 93/49/CEE de la Commission, du 23 décembre 1992, relative à une procédure d'application de l'article 85 du traité (IV/33.814 — Ford/Volkswagen), JO 1993, L 20, p. 14. Voir aussi la communication 91/C 182/07 citée à la note 1 ci-dessus.

9 — Affaire T-17/93, pendante devant le Tribunal de première instance.

10 — Le premier cas vise un acte qui s'adresse au requérant de par sa forme, le second un acte qui s'adresse à lui de par sa nature.

7. Matra est la seule à soutenir que la décision attaquée lui est adressée. A l'appui de cette affirmation, elle fait valoir que la décision attaquée la mentionne explicitement, que le commissaire compétent lui a fait parvenir une copie de cette décision et que la lettre du 30 juillet 1991, qui accompagnait l'envoi de cette copie, doit être considérée comme rejetant implicitement la plainte déposée par Matra le 26 juin 1991.

Nous sommes d'accord avec le Portugal et avec la Commission pour dire que ces éléments ne suffisent pas à permettre de considérer Matra comme destinataire. Il est clair que la décision attaquée, qui, d'ailleurs, a été rédigée en portugais, est adressée exclusivement au ministre portugais des Affaires étrangères. La lettre adressée par la Commission à Matra le 30 juillet 1991 ne laisse non plus aucun doute à ce sujet:

« Comme vous le savez certainement déjà, la Commission a décidé le 3 juillet 1991... de ne pas soulever des objections à l'encontre du plan d'aide notifié en faveur de cet investissement. *Pour votre information et à toutes fins utiles*, vous trouverez en annexe une copie de la décision qui a été envoyée aux autorités portugaises (italiques ajoutées par nous). »

8. Puisqu'il s'avère que la décision attaquée n'est pas adressée à Matra, la question qui se pose est de savoir si elle la concerne directement et individuellement. Les différentes parties, qui en déduisent selon les cas une réponse affirmative ou négative, puisent leurs arguments dans l'arrêt Cofaz e.a./Commission, du 28 janvier 1986¹¹.

11 — Arrêt du 28 janvier 1986, Cofaz/Commission (169/84, Rec. p. 391).

Dans l'arrêt Cofaz, la Cour a examiné le point de savoir si les « intéressés », au sens de l'article 93, paragraphe 2, du traité, peuvent former un recours en annulation contre la décision par laquelle la Commission clôt une procédure formelle d'enquête ouverte au titre de cette même disposition. Il s'agissait, en l'occurrence, d'une enquête que la Commission avait ouverte au sujet d'un système tarifaire valant aux Pays-Bas pour le gaz naturel, à la suite notamment d'une plainte émanant de consommateurs français de gaz naturel. A un moment donné, la Commission a décidé que le système tarifaire — entre-temps adapté — était compatible avec le marché commun, si bien qu'il y avait lieu de clore la procédure d'enquête. Les consommateurs français ont introduit contre cette décision un recours fondé sur l'article 173, deuxième alinéa, du traité. Interrogée au sujet de la recevabilité de ce recours, la Cour a déclaré notamment :

« (La Cour) a admis, comme éléments établissant que l'acte en question concerne l'entreprise au sens de l'article 173, alinéa 2, du traité, le fait que cette entreprise a été à l'origine de la plainte ayant donné lieu à l'ouverture de la procédure d'enquête, qu'elle a été entendue en ses observations et que le déroulement de la procédure a été largement déterminé par ses observations.

Les mêmes considérations s'appliquent aux entreprises qui ont joué un rôle comparable dans le cadre de la procédure visée à l'article 93 du traité si, toutefois, leur position sur le marché est substantiellement affectée par la mesure d'aide qui fait l'objet de la décision attaquée¹². »

12 — Arrêt Cofaz/Commission, points 24-25.

Après avoir constaté que les consommateurs français de gaz naturel avaient déposé une plainte à l'encontre du système tarifaire néerlandais, qu'ils étaient intervenus dans la procédure fondée sur l'article 93, paragraphe 2, et qu'ils avaient, en outre, démontré que la décision attaquée pouvait affecter substantiellement leur position sur le marché, la Cour a déclaré le recours en annulation recevable.

9. Nous estimons que le recours introduit par Matra satisfait aux conditions de recevabilité définies par la Cour dans l'arrêt Cofaz. Matra a, en effet, adressé le 26 juin 1991 à la Commission une plainte dirigée contre les aides notifiées par le Portugal et elle est intervenue à plusieurs reprises au cours de la procédure qui a conduit à la décision de ne pas ouvrir la procédure formelle prévue à l'article 93, paragraphe 2, décision attaquée en l'espèce (voir point 2 ci-dessus). Dans un délai de deux mois après que la Commission lui a communiqué la décision attaquée, Matra a introduit le recours en annulation qui fait l'objet des présentes conclusions¹³. Compte tenu de tout cela, nous pensons que la circonstance qu'il s'agissait, dans l'affaire Cofaz, de la décision par laquelle la Commission clôturait la procédure formelle d'enquête, tandis que, en l'espèce, il s'agit d'une décision par laquelle la Commission a décidé de ne pas ouvrir cette procédure, ne peut conduire à conclure à l'irrecevabilité du recours introduit par Matra¹⁴.

13 — La décision a été communiquée, comme nous l'avons dit (voir points 1 et 3 ci-dessus) par une lettre datée du 30 juillet 1991. La requête de Matra a été déposée au greffe de la Cour le 6 septembre 1991.

14 — D'ailleurs, dans les conclusions qu'il a présentées le 31 mars 1993 dans l'affaire C-198/91, William Cook/Commission (arrêt du 19 mai 1993, Rec. p. I-2487, I-2502), l'avocat général Tesauro défend une position à laquelle nous ne pouvons que souscrire. Il affirme, à juste titre selon nous, que même les personnes ayant subi un préjudice — telles que les concurrents de l'entreprise bénéficiaire — qui ne sont pas intervenues au cours de la procédure informelle prévue à l'article 93, paragraphe 3, par exemple parce qu'elles n'avaient pas connaissance de l'aide accordée, devaient avoir le droit de se pourvoir contre la décision prise par la Commission de ne pas ouvrir la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2.

En outre, Matra a établi de manière satisfaisante que la décision attaquée pouvait affecter substantiellement sa position sur le marché, notamment en faisant observer que, contrairement aux sociétés concurrentes, elle ne produit que des véhicules polyvalents et que sa position sur le marché est donc exclusivement tributaire de l'évolution de ce segment du marché.

Contrairement à ce que soutient Ford, il est indifférent à cet égard que ce ne soit pas Matra, mais Renault, qui assure la distribution de l'« Espace ». L'affirmation de Ford selon laquelle, du fait de l'accord de distribution existant, Matra ne supporterait aucun risque économique ne nous convainc pas. En premier lieu, il s'avère que seule une partie de la production de Matra est acquise par Renault aux conditions préalablement fixées. Ensuite, l'importance de cette partie de la production de Matra achetée par Renault évoluera nécessairement elle-même en fonction de la demande s'adressant à l'« Espace » sur le marché automobile. La production de Matra est donc bel et bien conditionnée par des facteurs économiques.

10. Nous en concluons donc que, au regard de la jurisprudence se dégageant de l'arrêt Cofaz, le recours en annulation introduit par Matra est recevable.

Appréciation formulée quant au fond par la Commission au sujet de l'aide accordée par le Portugal

11. Dans la seconde partie de sa requête, Matra allègue cinq moyens concernant le fond de l'affaire. A l'instar de la Commission, nous commencerons par examiner ces moyens, cette analyse devant permettre de

se faire une meilleure idée des moyens fondés par Matra sur des points de procédure.

Par ses trois premiers moyens, Matra reproche à la Commission d'avoir commis des erreurs d'appréciation manifestes. D'abord, dans la décision attaquée, elle serait à tort partie du principe qu'il existait peu d'éléments faisant redouter un risque imminent de surcapacité sur le marché des véhicules polyvalents (voir points 13 et suiv. ci-dessous). Ensuite, l'affirmation selon laquelle, en raison des inconvénients de la situation de l'usine de Setúbal, l'aide portugaise ne pouvait créer aucune distorsion de la concurrence serait manifestement erronée (voir points 16 et suiv. ci-dessous). Enfin, la Commission soutiendrait à tort que les charges assumées dans le cadre du projet par le Portugal en matière d'infrastructure et de formation ne constituent pas des aides (voir points 27 et suiv. ci-dessous).

Dans les deux autres moyens, Matra fait valoir que la Commission a violé certaines dispositions du droit communautaire. Le quatrième moyen est, en effet, fondé sur une violation de l'article 92, paragraphe 3, du traité. La Commission n'aurait pas procédé à une appréciation objective des aides portugaises à la lumière des exceptions mentionnées à l'article 92, paragraphe 3, du traité, mais se serait bornée à analyser la conformité de ces aides avec un régime général d'aides pour lequel le Portugal avait déjà reçu l'approbation de la Commission. Nous analyserons ce moyen en même temps que le deuxième, avec lequel il a un lien logique. Enfin, Matra reproche à la Commission d'avoir commis un détournement de pouvoir, parce que, en adoptant la décision attaquée, elle aurait préjugé de l'issue de la procédure visant à l'application de l'article 85, paragraphe 3. Nous aborde-

rons ce dernier moyen dans le cadre de la section suivante de nos conclusions (voir point 48 ci-dessous).

12. Avant d'analyser séparément chacun des moyens allégués, il nous paraît utile de rappeler que l'article 92, paragraphe 3, du traité laisse à la Commission une grande liberté quant à l'appréciation de la compatibilité avec le marché commun des aides accordées par les États. Il existe sur ce point une jurisprudence constante de la Cour¹⁵. En ce qui concerne le contrôle juridictionnel de la décision attaquée, cela signifie qu'il n'appartient pas à la Cour d'apprécier effectivement l'opportunité des décisions adoptées par la Commission dans le cadre de l'article 92, paragraphe 3, du traité. La Cour doit seulement vérifier si ces décisions ne sont pas à ce point inacceptables ou manifestement erronées qu'elles ne pouvaient raisonnablement pas être adoptées. De plus, la Cour a précisé que la Commission doit exercer son pouvoir discrétionnaire, qui implique des évaluations d'ordre économique et social, dans un contexte communautaire¹⁶ et que, lorsqu'elle examine la compatibilité d'une aide avec le marché commun, elle doit prendre en considération tous les éléments pertinents¹⁷.

13. *Premier moyen: surcapacité?* Matra cite la phrase suivante, qui est empruntée à la décision attaquée, pour démontrer que la Commission a fait une appréciation manifestement erronée de la capacité du marché européen des véhicules polyvalents:

15 — Voir déjà l'arrêt du 22 mars 1977, *Steinike & Weingig/Allemagne*, point 8 (78/76, Rec. p. 595), qui a été confirmé récemment notamment par l'arrêt du 21 mars 1991, *Italie/Commission*, point 34 (C-303/88, Rec. p. I-1433).

16 — *Idem*.

17 — Arrêt du 3 octobre 1991, *Italie/Commission*, point 20 (C-261/89, Rec. p. I-4437).

« Bien que le projet de Setúbal permette à Ford et à Volkswagen d'acquérir une part considérable de la capacité communautaire de production de véhicules polyvalents, il y a peu de raisons de penser que cette situation entraînera des problèmes de surcapacité dans un proche avenir, même si on tient compte du fait que différents autres projets concernant les véhicules polyvalents se trouvent actuellement en cours de réalisation ou au stade de projet¹⁸. »

La référence à cette unique considération — peu explicite, en effet — n'est pas convaincante. En premier lieu, il ressort du texte global de la décision attaquée que la Commission a bel et bien apprécié de façon nuancée la capacité du marché concerné. Dans sa décision, la Commission attire l'attention, d'abord et surtout, sur le fait que le marché automobile en Europe occidentale se caractérise par une demande en régression sensible, qui, à moyen et à long terme, ne devrait pas connaître un taux de croissance annuel supérieur à 1 ou 2 %. Ensuite, elle énumère un certain nombre de facteurs qui donnent à penser à « la plupart des constructeurs et des analystes de marché » que le segment des véhicules polyvalents sera néanmoins susceptible de l'expansion la plus rapide sur le marché automobile ouest-européen. Cependant, elle ajoute aussitôt que, pour ce segment du marché européen, l'offre croîtra vraisemblablement dans des proportions appréciables à partir du milieu des années 1990 et poursuit en ces termes:

« Bien entendu, les analystes ont chacun leur réponse lorsqu'il s'agit de savoir si le marché des véhicules polyvalents peut continuer à s'étendre, certains mettant même en garde contre une extrapolation risquée de la croissance rapide qui a existé au cours de

18 — Décision attaquée, p. 10.

ces dernières années aux États-Unis et dans la Communauté. Or, les analystes de marché indépendants prévoient que la demande de véhicules polyvalents en Europe occidentale s'élèvera à environ 300 000 unités par an jusqu'au milieu des années 1990. Certains constructeurs sont moins optimistes. Les parties au projet en cause, Ford et Volkswagen, s'attendent à ce que la demande atteigne 300 000 unités en 1994 et 500 000 à la fin du siècle¹⁹. »

La phrase citée par Matra apparaît plus bas dans le texte, mais elle est immédiatement accompagnée de la précision suivante:

« Or, l'importance du projet et de la part de capacité communautaire qu'il entraîne renforce la nécessité de veiller à ce que les mesures d'aides projetées soient justifiées sur la base de vrais critères de développement régional, conformément à l'Encadrement communautaire des aides d'État dans le secteur de l'automobile²⁰. »

14. Durant la procédure orale devant la Cour, il est, en outre, apparu que, au cours de l'enquête préliminaire et informelle, la Commission avait fait appel à un bureau anglais d'experts indépendants ayant acquis une grande expérience de l'industrie automobile. Nous ne voyons aucune raison d'admettre que l'étude réalisée par ce bureau soit moins objective que les exper-

19 — Décision attaquée, p. 6. Matra également, dans ses observations écrites, considère qu'il est réaliste de s'attendre à ce que, en 1994, le volume de la demande atteigne 300 000 unités.

20 — Décision attaquée, p. 10. D'ailleurs, la Commission souligne, dans les observations écrites qu'elle a soumises à la Cour que, dans cette communication, elle a simplement annoncé qu'elle veillerait à ce que les aides régionales ne créent pas de surcapacité importante (voir le titre Aides à finalité régionale, au point 3 de la communication). Dans l'exposé qu'elle a fait lors de la procédure orale devant la Cour, elle a précisé sa pensée en disant qu'une certaine surcapacité favorisait la concurrence.

tises qu'invoque Matra en vue de prouver l'existence d'une erreur d'appréciation manifeste dans le chef de la Commission. Au contraire, la circonstance que la Commission s'est ainsi laissé guider par une étude effectuée par des services extérieurs nous conforte dans notre conviction que, lorsqu'elle a apprécié l'évolution du marché européen des véhicules polyvalents, elle n'a pas usé à la légère de la liberté d'appréciation que lui laisse l'article 92, paragraphe 3.

Étant donné qu'il n'appartient pas à la Cour d'apprécier effectivement l'opportunité de la décision de la Commission, mais seulement de vérifier si cette décision n'est pas *manifestement erronée*, nous estimons que les arguments invoqués par Matra ne peuvent être accueillis.

15. En rapport avec le moyen relatif à la surcapacité, Matra exprime également, dans les observations écrites qu'elles a soumises à la Cour, sa crainte de voir Ford et VW détenir à l'avenir une position dominante sur le marché des véhicules polyvalents. Nous estimons, pour les raisons mentionnées ci-après et citées par la Commission, que cette crainte n'est pas fondée.

A l'époque où la décision attaquée a été adoptée, le marché européen des véhicules polyvalents était dominé *par Matra*, dont la part de marché s'élevait à 58 %. Quatre autres constructeurs, dont les parts de marché s'échelonnaient entre 7 % et 13 %, la suivaient à une distance respectable. Après le démarrage du projet Newco à Setúbal et, pour une part, du fait de ce projet, cette situation va changer. Dans la décision attaquée, sont, cependant, énumérés trois facteurs indiquant que la mise en œuvre du projet Newco ne confé-

ra pas à Ford et VW une position dominante sur le marché des véhicules polyvalents concerné. D'abord, la production de Newco démarrera relativement lentement. C'est ainsi que, en 1996, si tout se passe comme prévu, l'usine ne construirait encore « que » 68 000 unités, alors que, selon les estimations, la demande totale devrait alors dépasser déjà les 300 000 unités. Ensuite, la concurrence sera intégralement maintenue entre Ford et VW quant à la vente de leurs véhicules polyvalents respectifs — qui, d'ailleurs, se différencieront par la motorisation, la finition intérieure et extérieure. Enfin, la plupart des constructeurs européens, ainsi qu'un certain nombre de leurs homologues américains et japonais, développeront de nouveaux véhicules polyvalents, en coopération avec d'autres ou de manière indépendante, ce qui fera obstacle à l'apparition de positions dominantes.

Ces arguments développés par la Commission nous paraissent suffisamment convainquants.

16. *Deuxième et quatrième moyens: appréciation erronée du handicap régional et violation de l'article 92, paragraphe 3, lettre a)?* D'après Matra, lorsque la Commission a apprécié le handicap régional de la zone de Setúbal, elle aurait commis une double erreur.

D'abord, elle aurait commis une erreur d'appréciation manifeste lorsqu'elle indique que:

« la pénalisation nette, en termes de coûts, qu'entraînera pour les promoteurs l'implantation de l'usine à Setúbal, et la nécessité d'attirer d'autres investissements vers cette

région désavantagée en leur offrant une incitation supplémentaire justifient le niveau et l'intensité de l'aide projetée et ne confèrent aucun avantage concurrentiel inéquitable aux promoteurs dans le segment du marché en cause²¹. »

Selon Matra, le choix de Setúbal comme lieu d'implantation d'une usine automobile demeurerait, au contraire, attrayant même en l'absence des aides portugaises, étant donné le faible coût de la main-d'œuvre et la présence dans la région de diverses autres entreprises du secteur automobile. La Commission n'aurait, d'ailleurs, pas donné la moindre indication relative aux critères qu'elle a appliqués pour chiffrer le handicap régional de la zone de Setúbal que les aides doivent permettre de surmonter. En tout état de cause, « quel que soit le critère choisi », le montant de l'aide approuvée par la Commission serait largement excessif, quelle que soit l'ampleur du handicap régional à surmonter.

Ensuite, lorsque la Commission a conclu à la licéité de l'aide portugaise, elle aurait violé l'article 92, paragraphe 3, lettre a), du traité. Au lieu d'analyser ces aides à la lumière de l'article 92, paragraphe 3, lettre a), du traité, la Commission se serait bornée, pour juger de la légitimité des aides portugaises, à vérifier la conformité de celles-ci avec le programme SIBR. Cette attitude est inadmissible, selon Matra, puisque, dans sa communication relative aux aides d'État dans le secteur de l'automobile, la Commission a indiqué que, précisément dans ce secteur, elle veillerait de manière particulièrement stricte au respect des règles de concurrence définies par le traité. Somme toute, le comportement de la Commission pourrait avoir pour résultat

21 — Décision attaquée, p. 11.

« de permettre aux États membres d'effectuer des versements qui apporteraient une amélioration de la situation financière de l'entreprise bénéficiaire sans être nécessaires pour atteindre les buts prévus par l'article 92, paragraphe 3 »²².

Nous analyserons ces deux griefs ensemble.

17. L'examen de la conformité d'aides régionales avec l'article 92, paragraphe 3, lettre a), du traité doit viser à empêcher que le pourcentage de l'investissement qui est financé par les aides n'excède pas le coût supplémentaire découlant pour l'investisseur de la circonstance qu'il investit dans une zone souffrant d'un « handicap régional », ce qui signifie que cette zone est moins développée que d'autres, moyennement développées. Cet examen ne doit donc pas porter principalement sur le volume des aides régionales mais plutôt sur leur *intensité*. Autrement dit, la question n'est pas de savoir si le montant des aides, exprimé en chiffres absolus, est trop élevé, mais bien si ce montant est excessif en termes relatifs, compte tenu du déséquilibre régional à compenser.

Lors de l'élaboration, en 1971, d'une méthode commune d'évaluation des aides régionales, ces éléments ont été pris en considération par la Commission comme par le Conseil :

« La méthode est basée sur un critère unique de mesure, à savoir l'importance relative de l'aide par rapport au montant de l'investisse-

22 — Arrêt du 17 septembre 1980, Philip Morris/Commission, point 17 (730/79, Rec. p. 2671). Cet attendu justement souligne, par ailleurs, le pouvoir d'appréciation que l'article 92, paragraphe 3 laisse à la Commission.

ment, cette importance étant exprimée en pourcentages²³. »

Le Conseil et la Commission ont ensuite développé une méthode exprimant les plafonds d'intensité des aides en termes d'« équivalent-subvention brut » et d'« équivalent-subvention net ». Ces « équivalents-subventions », qui se présentent sous la forme de pourcentages, expriment le rapport entre le montant des aides à octroyer et celui des investissements projetés entrant en ligne de compte pour l'attribution de ces aides. L'écart entre « équivalent-subvention brut » et « équivalent-subvention net » est fonction du niveau des prélèvements fiscaux dans les divers États membres. L'équivalent-subvention net correspond à ce « qui reste acquis au bénéficiaire après paiement des impôts sur les bénéfices et en prenant comme hypothèse que l'entreprise fait des bénéfices dès la première année, tels que le prélèvement des contributions soit maximal²⁴. »

18. En tout état de cause, il résulte de ce qui précède qu'on peut difficilement déduire, a priori et « quel que soit le critère choisi », du simple fait que, en l'espèce, le Portugal envisage d'accorder des aides d'un montant élevé que ces aides sont incompatibles avec le droit communautaire.

Nous considérons aussi comme dépourvue de fondement l'affirmation de Matra selon laquelle la Commission n'a fourni aucune

23 — Voir point 5 (La méthode commune d'évaluation des aides) de l'annexe à la Première résolution, du 20 octobre 1971, des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, concernant les régimes généraux d'aides à finalité régionale, JO 1971, C 111, p. 1. La résolution reproduit textuellement la communication de la Commission au Conseil concernant les Régimes généraux d'aides à finalité régionale, publiée dans la même livraison du JO, à la p. 7.

24 — Idem.

indication relative aux critères qu'elle a appliqués en vue de calculer l'ampleur du handicap régional de la zone de Setúbal, que les aides doivent permettre de surmonter. En effet, la Commission publie régulièrement (la dernière fois, en août 1988²⁵) au Journal officiel des communications décrivant de manière détaillée les critères qu'elle applique en vue de l'évaluation des aides régionales. Matra aurait pu y trouver les critères d'évaluation désirés.

19. De plus l'annexe I accompagnant la communication d'août 1988 à laquelle nous venons de faire référence contient la liste des diverses régions de la Communauté proposées au titre de l'article 92, paragraphe 3, lettre a), liste que la Commission a établie par application des critères concernés. Il y est expressément indiqué que la totalité du territoire du Portugal relève de l'article 92, paragraphe 3, lettre a), du traité et que donc, conformément à cet article, ce territoire constitue une région dont le développement économique doit être favorisé, parce que le niveau de vie y est anormalement bas et/ou qu'il y sévit un grave sous-emploi.

De surcroît, la Commission explique de manière circonstanciée dans la décision attaquée pourquoi, précisément aux alentours de Setúbal, le niveau de vie est si bas et le chômage si important, pourquoi des projets d'investissement y sont spécialement bienvenus et quels coûts additionnels de tels projets comportent pour les investisseurs potentiels.

Le Portugal soutient sans réserve le point de vue défendu par la Commission. Dans les

25 — Communication de la Commission sur la méthode pour l'application de l'article 92 paragraphe 3 sous a) et c) aux aides régionales, JO 1988, C 212, p. 2.

observations écrites qu'il a soumises à la Cour, le Portugal explique de manière convaincante que, par comparaison même avec le reste du pays, Setúbal traverse une période particulièrement difficile sur le plan économique²⁶. Quant à la présence dans la région d'autres usines du secteur automobile, le Portugal indique qu'il s'agit d'unités de production de taille très réduite trouvant leur origine dans les mesures protectionnistes prises après la révolution des oeilleux et rendant impossible l'importation de véhicules. Nous ajouterons que, considéré en lui-même, l'argument selon lequel l'implantation d'une usine au Portugal et plus précisément à Setúbal permet une réduction des charges salariales est de peu de poids, puisqu'il s'avère que le choix d'une telle localisation signifie aussi que l'entreprise concernée doit faire face à une productivité plus faible²⁷, à un retard technologique et à un niveau de formation moins élevé.

20. De ce qui précède, on peut, à notre avis, tirer deux conclusions. D'abord, l'affirmation de Matra selon laquelle, même en l'absence d'aides d'État, le site de Setúbal serait, pour l'implantation d'une usine automobile, économiquement tout aussi intéressant que d'autres se révèle dénuée de fondement. Cependant, il ressort aussi de l'analyse à laquelle nous venons de nous livrer que, contrairement à ce que Matra affirme dans son quatrième moyen, la Commission *ne s'est pas* bornée à vérifier la conformité de l'aide portugaise avec le programme SIBR. Au contraire, la lecture de la décision attaquée elle-même révèle que, indépendamment de l'enquête précitée, la Commission a contrôlé si le soutien

26 — C'est ainsi que le taux de chômage (20,6 % de la population active) y est deux fois plus élevé que la moyenne nationale.

27 — Selon un rapport établi en 1989 par le ministère portugais de l'Industrie et de l'Énergie, cité dans les observations soumises à la Cour par le Portugal, la productivité se situerait dans ce pays à un niveau intermédiaire entre 1/3 et 1/4 de la moyenne communautaire.

financier apporté à un projet à réaliser à Setúbal était, *en soi*, justifié et a examiné pourquoi et dans quelle mesure tel était le cas²⁸. C'est précisément dans ce but, d'ailleurs, que la Commission a, sur ce point également, fait appel au bureau de conseil extérieur déjà mentionné, ce qui prouve, une fois encore, qu'elle ne s'est pas contentée de mettre simplement l'aide projetée en relation avec les chiffres et méthodes retenus dans le cadre du programme SIBR.

21. Cela n'empêche, cependant, pas que la Commission ait aussi contrôlé la conformité de l'aide portugaise avec le programme SIBR. Nous considérons cette attitude comme tout simplement logique: il convient, en effet, que la Commission vérifie si l'aide octroyée dans un cas concret rentre dans le cadre général dont elle a convenu avec l'État membre concerné.

Or, lorsque la Commission a approuvé ce programme, elle a admis la possibilité que, pour la région de Setúbal, l'intensité des aides atteigne un *maximum* de 75 % d'équivalent-subvention brut ou de 60 % d'équivalent-subvention net. La circonstance que, en l'espèce, les aides notifiées par le Portugal correspondaient seulement à 33,5 % d'équivalent-subvention brut et 27,1 % d'équivalent-subvention net a conforté la Commission dans sa conviction que le handicap régional de la zone de Setúbal n'était pas surcompensé.

Matra continue, néanmoins, à prétendre que la Commission est dans l'incapacité de chiffrer, même par approximation, le handicap

structurel qui est censé justifier les aides litigieuses²⁹.

22. D'abord, dans ce contexte, il y a lieu de souligner que rien n'indique que la Commission ait agi au mépris de la politique *générale* définie par elle, telle qu'elle s'exprime dans la section consacrée aux plafonds d'aides de la communication sur la méthode d'application de l'article 92, paragraphe 3, lettre a) aux aides régionales, que nous avons déjà citée³⁰ et qui a été publiée. On y trouve les passages suivants (p. 5):

« ... C'est pourquoi, il a été décidé de faire de 75 % d'équivalent-subvention net le plafond d'intensité des aides applicable aux zones proposées au titre de l'article 92 paragraphe 3.

... Toutes les régions proposées au titre de l'article 92 paragraphe 3 sous a) connaissent des problèmes régionaux graves par rapport à la moyenne communautaire, mais des disparités significatives sur le plan du niveau de vie et du sous-emploi peuvent exister entre les régions d'un seul et même État membre. En conséquence, la Commission utilisera son pouvoir discrétionnaire pour exiger une différenciation régionale dans l'intensité des aides de moins de 75 % en équivalent-subvention net. Le plafond d'intensité de l'aide pour un régime d'aides à finalité régionale sera donc en fait le maximum notifié par l'État membre à la Commission conformément à l'article 93 paragraphe 3 et approuvé par la Commission dans sa décision au titre des articles 92 et 93. »

28 — Cf. l'analyse effectuée aux points 16 et suiv., d'où il résulte aussi que la décision de la Commission est fondée sur une étude de l'ampleur du handicap régional et de l'aptitude de l'aide projetée à surmonter ce dernier.

29 — Mémoire en réplique, p. 2.

30 — Voir note 25 ci-dessus.

En parfaite conformité avec cette communication, dans le programme SIBR convenu avec le Portugal, l'équivalent-subvention net a été fixé à moins de 75 % et plus précisément, comme nous l'avons dit ci-dessus (point 21), à 60 %.

23. La question qui se pose maintenant concerne le point de savoir si c'est avec raison que la Commission a admis que la limite de 60 % d'équivalent-subvention net, ainsi convenue avec le Portugal dans le cadre du programme SIBR, n'a pas été outrepassée en l'espèce. A cet effet, il convient, d'abord, de déterminer quelle part du coût des investissements projetés, s'élevant à 2 550 millions d'écus, pouvait entrer en ligne de compte en vue de l'octroi d'aides (voir point 17 ci-dessus). Les critères applicables en la matière ont été définis par la Commission et par le Portugal dans le cadre du programme SIBR et sont rappelés dans la décision attaquée:

« Les éléments du coût total du projet, qui ne sont pas considérés comme éligibles pour une aide d'État, comprennent l'achat du terrain, le fonds de roulement, les frais de formation et de démarrage, la charge des intérêts et, dans la mesure où ils ne résultent pas uniquement de la décision d'installer l'usine à Setúbal, les frais d'engineering du produit et de la fabrication. 42 % seulement du total de ces derniers frais d'engineering ont été considérés comme éligibles³¹. »

En conformité avec cela, la Commission n'a retenu comme pouvant entrer en ligne de compte en vue de l'octroi d'aides que les postes d'investissement suivants (en millions d'écus): installations (425), machines et

équipements (967) et, dans une mesure limitée, engineering du produit et de la fabrication (276)³², ce qui donne un montant total de 1 668 millions d'écus, chiffre que Matra ne conteste pas.

24. En deuxième lieu, il convient maintenant de vérifier si les aides octroyées pour le projet Newco correspondant à ces postes d'investissement se situent bien en deçà de la limite de 60 % d'équivalent-subvention net définie par le SBIR et si les dépenses subventionnées sont nécessaires pour compenser le handicap régional de la zone de Setúbal.

Comme nous l'avons dit (point 2 ci-dessus), le montant des aides projetées s'élève à 547 millions d'écus, ce qui comprendrait des aides directes versées au titre du programme SIBR pour un montant de 500 millions d'écus, les 47 millions restants étant accordés sous la forme d'une exonération limitée de l'impôt des sociétés, valant pour cinq ans et cumulable avec les aides relevant du SIBR³³.

32 — Dans son mémoire en défense, la Commission donne l'impression que, dans le but de résorber le handicap régional, il y a lieu d'autoriser aussi les aides au fonctionnement. Dans son mémoire en réplique, Matra fait remarquer à juste titre que, dans sa communication relative aux aides d'État dans le secteur de l'automobile, la Commission indique elle-même que ces aides devraient être interdites, même dans les régions défavorisées. A cet égard, cependant, ce n'est pas le mémoire en défense de la Commission, mais bien la décision attaquée qui fait autorité. Or, nulle part, la décision attaquée n'autorise les aides au fonctionnement. Au contraire, d'après la décision, c'est uniquement l'engineering du produit et de la fabrication qui entre en ligne de compte pour l'octroi d'aides et donc pas la fabrication elle-même des véhicules polyvalents.

33 — Les aides accordées au titre du programme SBIR sont cumulables, dans une mesure limitée, avec des aides à caractère fiscal. Les aides ainsi cumulées ne peuvent, cependant, jamais dépasser 75 % d'équivalent-subvention net. Voir, sur ce point, le document SEC(88)1979, du 13 décembre 1988, qui n'a pas été publié, mais que la Commission a produit à la demande de la Cour. Quoique l'absence de publication de tels documents ne constitue pas une irrégularité, leur publication pourrait conduire à une plus grande transparence.

31 — Décision attaquée, p. 5.

Il ressort de la décision attaquée ainsi que des précisions fournies dans le mémoire en duplique que la Commission a vérifié soigneusement si, outre les aides notifiées, le Portugal n'avait pas accordé à Ford et VW des aides indirectes se présentant sous quelque autre forme. Elle a constaté — et elle n'est pas contredite en cela par Matra — que Ford et VW ont acquis le terrain où seront édifiées les installations concernées au prix de 3,5 écus le mètre carré, ce qui correspond au prix du marché. Elle a, en outre, établi que, pour les motifs analysés ci-dessous (points 27 et suiv.), le financement par le Portugal des travaux d'infrastructure et des activités de formation ne constituait pas une aide. Tout cela l'a amenée à conclure que les aides accordées au projet Newco représentaient — par rapport au montant maximal de 1 660 millions d'écus susceptible d'entrer en ligne de compte pour l'octroi d'aides — un équivalent-subvention brut de 33,5 %³⁴ et un équivalent-subvention net de 27,1 %, ce qui se situe nettement en deçà des limites prévues par le SIBR, fixées respectivement à 75 % et 60 %³⁵. Nous voudrions encore ajouter que, si, comme le prétend Matra (voir point 27 ci-dessous), le financement par le Portugal des travaux d'infrastructure et des activités de formation (pour des montants s'élevant respectivement à 9 et à 202 millions d'écus) devait être considéré comme une aide, le montant total des aides octroyées passerait alors de 547 millions à 758 millions d'écus. Même dans cette hypothèse, les limites de 75 % et de 60 % fixées par le SIBR seraient loin d'être dépassées.

34 — 547 millions d'écus représentent seulement 32,8 % de 1 668 millions d'écus, comme la Commission elle-même le fait observer dans la décision attaquée. Néanmoins, la Commission se base sur un pourcentage de 33,5 % d'équivalent-subvention brut. Aucune explication n'est donnée du faible écart entre ces deux pourcentages.

35 — Étant donné que les aides à caractère fiscal, d'un montant de 47 millions d'écus, peuvent venir en sus de celles accordées au titre du SIBR et limitées respectivement à 75 % et à 60 % (voir note 33 ci-dessus), la marge existant entre les normes définies par le SIBR et les aides accordées au projet Newco est même encore plus importante qu'il n'y paraît à première vue.

25. Il résulte des considérations qui précèdent que la Commission a, selon nous, vérifié, avec la minutie requise et compte tenu des lignes directrices suivies par la Communauté en ces matières, si les aides notifiées par le Portugal étaient nécessaires en vue de surmonter le handicap régional de la zone concernée et que, par conséquent, elle n'a pas usé de manière injustifiée de la liberté d'appréciation que lui laisse l'article 92, paragraphe 3. La Commission s'est, au contraire, conformée au principe général voulant que des aides ne puissent être considérées comme relevant des exceptions définies à l'article 92, paragraphe 3 que si la Commission est à même d'établir que, sans ces aides, le jeu des lois du marché ne permettrait pas d'obtenir, à lui seul, des entreprises bénéficiaires qu'elles adoptent un comportement de nature à contribuer à la réalisation d'un des objectifs visés par cette disposition. C'est précisément dans le contexte de l'arrêt Philip Morris, dont Matra a extrait le passage précité, que la Cour a admis le recours à ce principe général³⁶.

26. Nous en concluons donc que ces deux moyens allégués par Matra sont, eux aussi, dénués de fondement.

27. *Troisième moyen: l'assistance financière accordée au bénéfice des travaux d'infrastructure et des activités de formation a-t-elle fait l'objet d'une qualification inadéquate?* Dans son moyen suivant, Matra reproche à la Commission d'avoir commis une troisième erreur d'appréciation manifeste en ne qualifiant pas d'aide le financement, projeté par le Portugal, des travaux d'infrastructure et des activités de formation liés au projet de Setúbal. Matra invoque sur ce point l'arrêt Denkvit du 27 mars 1980 où la Cour

36 — Arrêt Philip Morris, points 16-17 et 25-26.

indique que doivent être considérées comme des aides au sens de l'article 92, paragraphe 1:

« les décisions des États membres par lesquelles ces derniers, en vue de la poursuite d'objectifs économiques et sociaux qui leur sont propres, mettent, par des décisions unilatérales et autonomes à la disposition des entreprises ou d'autres sujets de droit, des ressources ou leur procurent des avantages destinés à favoriser la réalisation des objectifs économiques ou sociaux recherchés »³⁷.

28. Dans la décision attaquée, la Commission a expliqué pour quels motifs elle était parvenue à la conclusion que les travaux d'infrastructure projetés par le Portugal ne constituaient pas des aides. Elle a constaté que tous les travaux à effectuer sur le site d'implantation de l'usine seraient financés par Ford et VW et que ceux à effectuer en dehors de ce site seraient accessibles à tous les usagers dans la même mesure. Les services normalement payants, tels que, par exemple, l'approvisionnement en eau, continueraient dans le futur à être fournis aux conditions normales du marché aussi bien à Newco qu'aux autres usagers.

Nous nous rallions à la position de la Commission selon laquelle la réalisation de travaux d'infrastructure ne peut être considérée comme une aide si l'infrastructure créée est accessible à tous et que, s'il est normalement payant, l'usage en est facturé aux utilisateurs aux prix normaux du

marché. En effet, dans ce cas, aucun « avantage » n'est procuré aux utilisateurs potentiels. Il est inévitable que, dans un premier temps, cette infrastructure soit essentiellement utilisée par Newco. Cependant, la situation changera si, comme on l'espère, le développement de la région concernée peut s'intensifier.

29. Les mêmes principes valent pour le programme de formation à financer par le Portugal. Cependant, ce point est plus délicat. Le Portugal s'est, en effet, engagé à assurer la formation des travailleurs (potentiels) de Newco sans que le coût de cette formation soit imputé à cette société. La décision attaquée définit la formation à dispenser dans les termes suivants:

« Les mesures en question sont des cours intensifs de préparation à la production, destinés à permettre aux futurs salariés d'acquérir les différentes qualifications techniques de base requises par un projet de cette nature; un grand nombre de ces cours n'existent pas encore au Portugal. Elles visent à augmenter sensiblement le niveau de qualification de la main-d'œuvre et à développer de nouvelles possibilités d'emploi »³⁸.

En outre, il ressort de la décision attaquée que la formation des candidats sera assurée au lieu même d'implantation de Newco (mais dans un bâtiment distinct, dont le gouvernement portugais et Newco assumeront conjointement les frais de construction).

30. Dans la décision attaquée, la Commission donne un aperçu des facteurs qui l'ont,

37 — Arrêt du 27 mars 1980, Amministrazione delle finanze dello Stato/Denkavit Italiana, point 31 (61/79, Rec. p. 1205). Sur la base de la définition dont elle a fait application, la Cour a décidé que l'obligation pour l'administration fiscale d'un État membre de restituer des taxes incompatibles avec le droit communautaire ne constituait pas une aide.

38 — Décision attaquée, p. 8.

néanmoins, amenée à décider de ne pas qualifier d'aides les sommes investies par le Portugal dans les activités de formation. La gestion du « centre de formation du secteur automobile » à créer sera totalement indépendante de celle de l'usine et ce centre sera ouvert aux autres constructeurs automobiles. De surcroît, les autorités portugaises ont indiqué que, après 1993, le programme de formation ne sera en aucune manière adapté aux besoins spécifiques de Newco, de telle sorte que Ford et VW ne seront pas avantageés par rapport aux autres constructeurs et que, d'ailleurs, ils devront eux-mêmes prévoir une formation technique complémentaire³⁹. Enfin, d'après la décision attaquée également, dans d'autres branches importantes de l'économie portugaise, il existe aussi des centres de formation similaires cofinancés par le secteur privé.

31. La Commission a pris sa décision après avoir pesé le pour et le contre. Surtout dans un domaine comme celui de la formation professionnelle, où les aspects humains et qualitatifs sont au moins aussi importants que les aspects économique-financiers et où, du fait de l'habituelle rotation des travailleurs, il est certain que la formation dispensée ne profitera pas exclusivement à Newco, le contrôle exercé par la Cour doit être « marginal » (voir point 12 ci-dessus). Sur ce point, plus encore qu'en ce qui concerne le financement des travaux d'infrastructure, il n'appartient pas à la Cour d'apprécier effectivement l'opportunité de la décision prise par la Commission.

Or, il ressort, à notre avis, de la décision attaquée que la Commission a fait une

39 — Décision attaquée, p. 8: (le centre de formation du secteur automobile) ne constituera pas la seule solution pour répondre à la nécessité d'une formation dans cette usine et (une formation sera également assurée dans d'autres usines Ford et dans d'autres centres de formation portugais.

analyse suffisante de tous les facteurs pertinents sur lesquels elle devait fonder son appréciation et qu'elle a pesé, de manière acceptable, les avantages et les inconvénients du projet qui lui était soumis. L'approche adoptée par la Commission ne semble donc pas entachée, sur ce point non plus, d'une erreur manifeste d'appréciation et, à notre avis, la Commission est demeurée dans les limites de la liberté d'appréciation que lui laisse l'article 92, paragraphe 3.

Procédure adoptée par la Commission

32. Dans la première partie de sa requête, Matra allègue cinq moyens concernant la procédure adoptée par la Commission. D'abord, la Commission aurait violé l'article 93 du traité en décidant qu'il n'y avait pas lieu d'ouvrir la procédure formelle d'enquête prévue par le deuxième paragraphe de cet article et cela alors que l'appréciation de la compatibilité des aides portugaises avec le droit communautaire soulevait des difficultés sérieuses (voir points 33 et suiv. ci-dessous). Ensuite, la Commission aurait violé le traité en dissociant l'examen de la compatibilité du projet Newco avec les règles du traité relatives aux aides d'État de l'examen de la compatibilité de ce projet avec les règles de la concurrence résultant des articles 85 et suiv. du traité (voir points 48 et suiv. ci-dessous).

Dans un troisième moyen, Matra fait valoir que la Commission a enfreint l'article 190 du traité en pourvoyant la décision attaquée d'une motivation insuffisante (voir points 55 et suiv. ci-dessous). Les deux derniers moyens allégués concernent, enfin, la violation des droits de la défense (voir point 57 ci-dessous) et celle du principe général de bonne administration (voir point 61 ci-dessous).

33. *Premier moyen: non-ouverture de la procédure formelle d'enquête.* Entre la procédure informelle d'enquête, organisée dans le cadre de l'article 93, paragraphe 3, du traité, et la procédure formelle de l'article 93, paragraphe 2, du traité, il existe des différences fondamentales. L'avocat général Tesouro a récemment procédé à une analyse approfondie de ces différences à l'occasion des conclusions qu'il a présentées dans l'affaire William Cook/Commission⁴⁰, analyse à laquelle nous pouvons souscrire entièrement.

34. La procédure informelle de l'article 93, paragraphe 3, a pour objet, selon la Cour, de « permettre à la Commission de se former une première opinion sur la compatibilité partielle ou totale avec le traité des projets d'aides qui lui sont notifiés⁴¹ ». Cette procédure se caractérise, tout d'abord, par son caractère *peu transparent*. Elle n'exige pas, en effet, que la Commission porte à la connaissance du public la notification des projets d'aides qui lui a été faite⁴² ou qu'elle mette les intéressés en demeure de présenter leurs observations⁴³. Une deuxième caractéristique, la *possibilité limitée qu'ont les tiers d'intervenir*, découle logiquement de ce manque de transparence. Seuls les tiers qui, comme Matra, ont connaissance de la notification du projet d'aides par une voie non officielle sont en mesure de formuler des observations. Enfin, la procédure informelle se caractérise par sa *durée réduite*. D'après la Cour, elle ne peut, en principe, durer plus de deux mois, à compter du moment où la

notification est complète. Passé ce délai, l'État membre peut procéder au versement des aides, après en avoir donné préavis à la Commission⁴⁴.

35. Si la Commission constate, au cours de la procédure informelle, que les aides notifiées sont, à première vue (c'est-à-dire sans qu'un examen plus approfondi soit nécessaire), compatibles avec le droit communautaire, elle doit en informer l'État membre intéressé⁴⁵. Un résumé de la décision de « ne soulever aucune objection » est publié, même si c'est souvent avec retard⁴⁶, dans la série C du Journal officiel. Du fait du caractère peu transparent de la procédure informelle, il peut arriver que ce soit par le biais de cette publication que des parties auxquelles les aides sont susceptibles de causer un préjudice aient, pour la première fois, connaissance de celles-ci.

36. Au contraire, si, à l'issue de l'enquête informelle à laquelle elle a procédé, la Commission *n'a pas* la conviction que les aides notifiées sont compatibles avec le marché commun, elle doit, conformément à l'article 93, paragraphe 3, du traité, ouvrir « sans délai » la procédure formelle prévue à l'article 93, paragraphe 2. Par comparaison avec la procédure informelle décrite ci-dessus, cette procédure formelle, qui doit permettre à la Commission de faire la lumière sur des cas qui, à première vue, ne lui paraissent pas clairs, est plus transparente et plus approfondie et elle donne davantage aux tiers la possibilité d'intervenir. De ce fait, sa durée sera aussi généralement plus longue que celle de la procédure informelle.

40 — Voir note 14 ci-dessus.

41 — Voir arrêt du 20 mars 1984, Allemagne/Commission, point 11 (84/82, Rec. p. 1451), où figurent des références à d'autres arrêts.

42 — Arrêt du 9 octobre 1984, Heineken Brouwerijen BV, point 15 (91/83 et 127/83, Rec. p. 3435).

43 — Arrêt Allemagne/Commission, point 13.

44 — Voir arrêt du 11 décembre 1973, Gebrüder Lorenz GmbH, point 4 (120/73, Rec. p. 1471).

45 — Arrêt Allemagne/Commission, point 12.

46 — En l'espèce, la décision, adoptée le 16 juillet 1991, n'a été publiée que le 3 octobre 1991 (voir note 4 ci-dessus).

La procédure formelle débute par une communication publiée au Journal officiel mettant en demeure les tiers intéressés⁴⁷ de présenter leurs observations⁴⁸. De cette manière, les droits de la défense sont respectés et la Commission — qui, en matière d'aides d'État, ne possède pas en propre de pouvoirs d'investigation — dispose d'un maximum d'informations pertinentes:

« Les autres États membres et (les) milieux concernés (ont) la garantie de pouvoir se faire entendre et ... la Commission a la possibilité d'être complètement éclairée sur l'ensemble des données de l'affaire avant de prendre sa décision...⁴⁹. »

37. Puisque la procédure informelle de l'article 93, paragraphe 3 et la procédure formelle de l'article 93, paragraphe 2 ont chacune leur finalité propre et des caractéristiques spécifiques, il est de la plus grande importance que ces deux procédures ne soient pas utilisées à mauvais escient.

Si la Commission décide à tort de *ne pas engager* la procédure formelle de l'article 93, paragraphe 2, on peut redouter que les droits des parties potentiellement intéressées soient violés et que certains éléments importants soient négligés.

47 — Ont aussi la qualité d'intéressés, les personnes, entreprises ou associations éventuellement affectées dans leurs intérêts par l'octroi de l'aide, notamment les entreprises concurrentes et les organisations professionnelles. L'article 93, paragraphe 2 s'adresse donc à un ensemble indéterminé de destinataires. Arrêt du 14 novembre 1984, *Intermills/Commission*, point 16 (323/82, Rec. p. 3809).

48 — Voir article 93, paragraphe 2, du traité. Cette mise en demeure ne doit pas être nominative. Arrêt *Intermills/Commission*, point 17.

49 — Arrêt *Allemagne/Commission*, point 13. Voir aussi arrêt *Intermills/Commission*, point 17.

Si, par contre, la Commission décide d'*engager* la procédure formelle mais qu'il se révèle ultérieurement que cette décision n'était pas justifiée, la situation n'est pas non plus satisfaisante. Étant donné qu'aucune aide ne peut être versée tant que l'enquête formelle n'est pas close, le retard en résultant peut porter atteinte aux intérêts de l'entreprise bénéficiaire et/ou de l'État membre projetant l'octroi des aides. A cet égard, la Cour a, par deux arrêts du 30 juin 1992, déclaré recevables des recours en annulation dirigés contre une décision prise par la Commission d'ouvrir la procédure de l'article 93, paragraphe 2. En cette occasion, la Cour a déclaré notamment:

« qu'une décision constatant la compatibilité de l'aide avec le traité ou le recours ouvert contre une décision de la Commission constatant son incompatibilité *ne permettraient pas d'effacer les conséquences irréversibles qui résulteraient d'un retard dans le versement de l'aide* dû au respect de l'interdiction prévue à l'article 93, paragraphe 3, dernière phrase⁵⁰ (italiques ajoutées par nous). »

38. Le choix que doit faire la Commission d'ouvrir ou de ne pas ouvrir la procédure formelle de l'article 93, paragraphe 2 n'est donc pas simple et il n'est pas sans conséquence. Étant donné que le Conseil n'a pas encore fait usage de la faculté que lui donne l'article 94 du traité CEE d'adopter des dispositions d'exécution des articles 92 et 93, c'est à la Cour qu'il appartient d'apporter les précisions nécessaires⁵¹.

50 — Voir arrêt du 30 juin 1992, *Espagne/Commission*, point 22 (C-312/90, Rec. p. I-4117) et arrêt du 30 juin 1992, *Italie/Commission*, point 28 (C-47/91, Rec. p. I-4145).

51 — Arrêt *Allemagne/Commission*, point 10.

C'est ce qu'elle a fait, notamment dans l'arrêt Allemagne/Commission du 20 mars 1984⁵². Cet arrêt avait pour objet un recours en annulation introduit par l'Allemagne à l'encontre d'une décision qu'avait prise la Commission de ne pas soulever d'objection — et donc de *ne pas* ouvrir la procédure formelle de l'article 93, paragraphe 2, du traité — à l'encontre d'un projet d'aide à la restructuration de l'industrie textile belge. La Cour y a posé le principe suivant (point 13):

« La procédure formelle de l'article 93, paragraphe 2) revêt cependant un caractère indispensable dès que la Commission éprouve des difficultés sérieuses pour apprécier si un projet d'aide est compatible avec le marché commun. Il faut en déduire que la Commission ne peut s'en tenir à la phase préliminaire de l'article 93, paragraphe 3, pour prendre une décision favorable à un projet d'aides que si elle est en mesure d'acquiescer la conviction, au terme d'un premier examen, que ce projet est compatible avec le traité. Par contre, si ce premier examen a conduit la Commission à acquiescer la conviction contraire, ou même n'a pas permis de surmonter toutes les difficultés soulevées par l'appréciation de la compatibilité de ce projet avec le marché commun, la Commission a le devoir de s'entourer de tous les avis nécessaires et d'ouvrir, à cet effet, la procédure de l'article 93, paragraphe 2. »

39. Ensuite, la Cour a fait application de ce principe aux circonstances concrètes de l'affaire. Il s'avérait que la Commission avait initialement estimé les aides belges inacceptables et qu'elle ne les avait ultérieurement déclarées compatibles avec le droit communautaire qu'après des négociations appro-

fondies et une modification substantielle des projets notifiés. De plus, en raison précisément de ces négociations, seize mois s'étaient écoulés entre la notification et l'adoption de la décision positive, un délai « qui excède notablement ce qu'implique normalement un premier examen opéré dans le cadre des dispositions précitées de l'article 93, paragraphe 3 » (point 15). Enfin, il est apparu que la Commission n'avait déclaré le programme d'aides modifié compatible avec le marché commun que sous réserve du respect de certaines conditions, parce qu'« elle rest(ait) très préoccupée en ce qui concerne les effets que l'application du plan pourra(it) avoir sur la concurrence à l'intérieur de la Communauté » (point 16).

La Cour a jugé que, dans ces circonstances, la Commission aurait dû ouvrir la procédure formelle de l'article 93, paragraphe 2.

40. Matra soutient que les circonstances de l'espèce ne sont pas différentes de celles qui, dans l'affaire précitée, avaient conduit la Cour à cette conclusion. Dans les paragraphes qui suivent (points 41 et suiv. ci-dessous), nous vérifierons si tel est bien le cas. Ensuite (points 46 et suiv. ci-dessous), nous examinerons si, dans la présente affaire, il n'y a pas, éventuellement, d'autres éléments qui pourraient conduire la Cour à décider que la Commission aurait dû ouvrir la procédure formelle de l'article 93, paragraphe 2.

41. Selon Matra, les autorités portugaises avaient déjà soumis officiellement le projet d'aides à la société Newco à la Commission en novembre 1990, soit neuf mois avant l'adoption de la décision attaquée. De plus, exactement comme dans l'affaire Allemagne/Commission, d'importantes modifi-

52 — Voir note 41 ci-dessus.

cations auraient été apportées aux projets initiaux. Dans la lettre qu'il a adressée à Matra, le commissaire Bangemann a, en effet, évoqué de « substantielles améliorations » (voir point 3 ci-dessus). Enfin, la Commission n'aurait autorisé l'aide portugaise que sous certaines conditions et avec hésitation. Que l'autorisation contenue dans la décision attaquée n'ait été que conditionnelle résulte, selon Matra, des conditions dont elle s'accompagne en ce qui concerne l'utilisation des infrastructures par les tiers et l'ouverture à ceux-ci des programmes de formation. Les hésitations de la Commission ressortiraient de l'obligation imposée à Newco de communiquer un rapport annuel à la Commission.

L'argumentation de Matra, selon laquelle il existerait une analogie entre les faits de l'affaire Allemagne/Commission et ceux de l'espèce, ne peuvent nous convaincre, cela pour les raisons qui suivent.

42. Le gouvernement portugais a notifié son projet d'aides par une lettre du 26 mars 1991, qu'il a complétée par une autre du 16 avril 1991; il a fourni des informations complémentaires relatives au programme de formation par une lettre du 31 mai 1991. La décision attaquée date du 16 juillet 1991. Selon qu'on considère ou non la lettre du 31 mai 1991 comme complétant la notification, la Commission a, donc, soit exactement respecté, soit légèrement dépassé (ce qui peut encore s'expliquer par les interventions répétées de Matra dans la procédure) le délai maximum de deux mois défini par la Cour (voir point 34 ci-dessus). La durée de la procédure est sans commune mesure avec le délai de seize mois dont la Commission avait eu besoin pour parvenir à une décision dans le cadre de l'affaire Allemagne/Commission.

43. Il est indifférent à cet égard qu'il ait existé un avant-projet et que des contacts informels aient eu lieu dès novembre 1990 entre le Portugal et la Commission. D'une part, la notification d'un projet d'aides est, par définition, précédée d'un avant-projet et, d'autre part, Matra n'a pas même apporté un commencement de preuve tendant à réfuter l'affirmation de la Commission comme du Portugal selon laquelle les contacts réciproques préalables à la notification s'étaient limités à:

« une demande orale des autorités portugaises d'être informées tant sur les critères d'appréciation portés par la Commission sur ce type d'aides que sur les informations dont cette dernière aurait eu besoin pour se prononcer au regard de l'article 92 »⁵³.

D'ailleurs, c'est à juste titre que la Commission fait remarquer dans son mémoire en défense que le devoir réciproque de coopération loyale incombant aux États membres et aux institutions communautaires⁵⁴ obligeait le Portugal à fournir les informations sollicitées.

44. Il apparaît que ni avant ni après la notification n'ont eu lieu de négociations approfondies du genre de celles en cause dans l'affaire Allemagne/Commission. Une comparaison des lettres du 26 mars 1991 et du 16 avril 1991 (voir point 2 ci-dessus) démontre que les changements qu'a apportés le Portugal au projet initialement notifié constituent plutôt des précisions et des compléments d'information que des modifications substantielles⁵⁵. De surcroît,

53 — Mémoire en défense, p. 24.

54 — Voir arrêt du 15 janvier 1986, Commission/Belgique, point 16 (52/84, Rec. p. 89).

55 — Le contenu de la lettre du commissaire Bangemann ne contredit nullement cette affirmation. Les substantielles améliorations qu'elle évoque font, selon nous, référence aux compléments d'information et aux précisions dont nous venons de parler et qui étaient destinés à définir avec plus de netteté la portée des aides projetées.

une comparaison de ces deux lettres avec le projet d'aides finalement approuvé révèle que le montant total des aides à octroyer est demeuré inchangé depuis la notification. L'affirmation de Matra selon laquelle ce montant aurait été réduit de « plus de 100 millions d'écus », à la suite de négociations, ne trouve aucun appui dans le dossier soumis à la Cour.

Matra est, de même, incapable de justifier son affirmation selon laquelle, dans la décision attaquée, la Commission aurait imposé au Portugal des conditions concernant l'utilisation des infrastructures par les tiers et l'ouverture à ceux-ci des programmes de formation. Aucune condition de ce type ne figure dans la décision attaquée. Il y est seulement indiqué que « les autorités portugaises se sont engagées⁵⁶ » à garantir que les travaux d'infrastructure seraient accessibles, sans réserve, à tous les usagers, ce qui est tout simplement une évidence.

45. Matra croit trouver une confirmation de sa thèse selon laquelle la Commission avait des doutes sérieux quant à la compatibilité de l'aide portugaise avec le droit communautaire dans le passage suivant de la décision attaquée:

« Par ailleurs, et bien que la Commission ait conclu que les projets relatifs aux services et travaux d'infrastructure, ainsi qu'aux mesures de formation, ne sont pas des aides d'État..., elle invite le gouvernement portugais à lui présenter chaque année des rapports sur ces questions, ainsi que sur la mise en œuvre du projet et des mesures d'aides d'État. Le premier rapport devra lui parvenir au plus tard à la fin de juin 1992. »

Cet extrait prouve, au contraire, que la Commission n'a *aucun doute* quant à la compatibilité de l'aide portugaise avec le droit communautaire. En invitant le Portugal à établir chaque année un rapport d'évaluation, la Commission indique simplement que — comme elle l'a confirmé lors de l'audience — elle continuera à veiller à ce que le Portugal respecte scrupuleusement les modalités d'octroi des aides qui ont été convenues. La Commission non seulement peut, mais aussi doit, avoir ce genre de « doutes ». Elle doit, en effet, demeurer attentive à la manière dont est mis en œuvre un projet d'aides auquel elle a donné son assentiment.

46. Nous en concluons donc que les circonstances qui, dans l'affaire Allemagne/Commission, ont amené la Cour à annuler la décision litigieuse de la Commission, ne se retrouvent pas dans la présente affaire.

Il demeure, toutefois, possible que d'autres facteurs justifient une telle annulation. A cet égard, Matra souligne l'importance du montant auquel s'élèvent les aides que le Portugal a l'intention d'attribuer (voir point 47 ci-dessous) et le lien étroit existant entre la présente affaire et la procédure que la Commission a engagée sur la base de l'article 85 du traité et à laquelle elle a décidé d'associer formellement des tiers (voir point 48 ci-dessous). En outre, Matra attire une fois encore l'attention sur le risque de surcapacité et sur la position dominante que menace de détenir Newco. Nous avons déjà abordé précédemment (voir points 13-15 ci-dessus) ces deux derniers arguments.

47. D'après Matra, la Commission doit, ne serait-ce qu'en raison du montant important

56 — Décision attaquée, p. 8.

des aides, avoir éprouvé des « difficultés sérieuses » pour apprécier leur compatibilité avec le droit communautaire. Nous ne pouvons nous rallier à ce point de vue.

Bien qu'on puisse admettre que des projets d'aide de grande envergure doivent faire l'objet, de la part de la Commission, d'un examen particulièrement minutieux⁵⁷, l'importance de l'aide projetée ou celle d'une entreprise bénéficiaire ne joue pas un rôle déterminant dans l'appréciation de l'admissibilité de cette aide. Ce qui est important, ce n'est pas tellement le montant de l'aide en tant que tel, mais bien son impact sur les échanges intracommunautaires. Cependant, cet impact n'est pas seulement déterminé par le montant de l'aide, mais également par des facteurs tels que la dimension du marché concerné et le nombre d'entreprises qui y sont présentes⁵⁸.

La Cour méconnaîtrait ce principe, dont elle-même fait application⁵⁹, si elle obligeait la Commission à ouvrir la procédure formelle de l'article 93, paragraphe 2, du traité chaque fois que les projets d'aide à apprécier atteignent un certain montant. Nous estimons, du reste, que c'est au Conseil (dans le cadre de l'article 94 du traité), et non à la Cour, qu'il appartiendrait d'imposer à la Commission une telle obligation par la voie d'une mesure générale.

57 — Il ressort de la première partie des présentes conclusions que la Commission a bien effectué en l'espèce cet examen minutieux.

58 — Voir aussi point 17 ci-dessus, où nous avons déjà indiqué que ce n'est pas le volume des aides régionales mais bien leur intensité qui doit décider de leur conformité avec le droit communautaire.

59 — Selon une jurisprudence constante, l'importance relative faible d'une aide ou d'une entreprise bénéficiaire n'exclut pas a priori la possibilité que les échanges entre États membres soient affectés. Voir arrêt du 21 mars 1991, Italie/Commission, point 27 (C-303/88, Rec. p. I-1433).

48. *Deuxième moyen: connexité entre les articles 85 et suiv. et les articles 92 et suiv. du traité.* Dans un deuxième moyen qui, pour l'essentiel, constitue un prolongement du premier, Matra soulève la question de la connexité entre deux branches du droit européen de la concurrence au sens large du terme, à savoir le droit des aides (articles 92 et suiv. du traité) et le droit « privé » de la concurrence ou droit des ententes (articles 85 et suiv. du traité). Quoique Matra reconnaisse que la Cour n'a pas encore traité spécifiquement ce problème, elle estime, néanmoins, pouvoir déduire de la jurisprudence de la Cour que, dans une affaire concernant les aides d'État par certains aspects et la concurrence par d'autres, la Commission doit assurer une certaine connexité entre ces deux branches du droit. Plus précisément, Matra estime que la Commission ne pouvait pas dissocier les procédures organisées respectivement par l'article 93 du traité et par le règlement n° 17⁶⁰.

49. Matra fonde cette affirmation sur une analyse de trois arrêts de la Cour. Tout d'abord, elle invoque ce passage de l'arrêt Allemagne/Commission du 20 mars 1984 que nous avons cité ci-dessus au point 34. Il ressort de cet extrait que, lors de l'enquête préliminaire informelle prévue par l'article 93, paragraphe 3, la Commission doit vérifier si l'aide notifiée est compatible « avec le traité » considéré dans sa globalité, ce qui inclut donc les articles 85 et suiv. de celui-ci.

Ensuite, elle fait référence à l'arrêt Commission/Italie du 21 mai 1980⁶¹, qui concernait une taxe prélevée sur le sucre blanc par cet État membre. La Commission, qui considé-

60 — Voir note 5 ci-dessus.

61 — Arrêt du 21 mai 1980, Commission/Italie, point 11 (73/79, Rec. p. 1533).

rait cette taxe comme constituant une imposition discriminatoire interdite par l'article 95 du traité CEE, a introduit contre l'Italie un recours fondé sur l'article 169 du traité CEE. Cependant, l'Italie a fait valoir que ce recours était irrecevable, parce que la Commission avait déjà engagé, à l'encontre de cette imposition, une procédure basée sur les articles 92 et 93 du traité. La Cour a écarté cet argument. Deux des considérants d'où se dégage le raisonnement effectué par la Cour sont particulièrement intéressants en l'espèce:

« Un rapprochement entre, d'une part, les articles 92 et 93 du traité et, d'autre part, l'article 95, alinéa 1, montre que ces dispositions poursuivent un objectif identique, consistant à éviter que les deux ordres d'interventions d'un État membre — à savoir l'octroi d'aides d'une part et l'imposition d'une taxation discriminatoire d'autre part — aient pour effet de fausser les conditions de concurrence sur le marché commun (point 8). »

« Il est à observer, par ailleurs, que si la procédure prévue aux articles 92 et 93 laisse une large marge d'appréciation à la Commission, et dans certaines conditions au Conseil, pour porter un jugement sur la compatibilité d'un régime d'aides d'État avec les exigences du marché commun, il résulte de l'économie générale du traité que cette procédure ne doit jamais aboutir à un résultat qui serait contraire aux dispositions spécifiques du traité concernant, par exemple, les impositions intérieures (point 11). »

Dans l'arrêt Iannelli/Meroni du 22 mars 1977, enfin, la Cour a décidé essentiellement, que c'était non pas au juge national,

mais bien à la Commission (sous le contrôle de la Cour) qu'il appartenait de constater l'incompatibilité d'une aide avec le droit communautaire. La Cour a aussi jugé que les entraves de nature fiscale et les aides ne tombaient pas comme telles sous le coup de l'interdiction formulée par l'article 30. Les considérants suivants sont intéressants dans le cadre de la présente affaire:

« attendu que des modalités d'une aide qui contreviendraient à des dispositions particulières du traité, autres que les articles 92 et 93, peuvent être à ce point indissolublement liées à l'objet de l'aide qu'il ne serait pas possible de les apprécier isolément... (point 14). »

« que si une aide comporte fréquemment par elle-même une protection et, partant, un certain cloisonnement du marché par rapport aux productions des entreprises qui n'en bénéficient pas, cette circonstance ne saurait impliquer des effets restrictifs qui iraient au-delà de ce qui est nécessaire pour que l'aide puisse atteindre les objectifs admis par le traité... (point 15) ».

50. Nous pensons avec Matra qu'il ressort de cette jurisprudence que la Cour attache de l'importance à ce que soit respectée la connexité de dispositions du traité qui poursuivent le même objectif, même si leur application doit être assurée par des instances différentes et selon des procédures distinctes. Aussi bien les articles 85 et suiv. que les articles 92 et suiv. du traité visent à empêcher que les conditions de concurrence ne soient faussées au sein du marché commun. La seule conclusion qu'on puisse, donc, en tirer est que, lorsque la Commission vérifie la conformité des aides notifiées avec les articles 92 et suiv. du traité, elle

doit, en même temps, contrôler si ces aides ne comportent pas une violation des articles 85 et suiv. Si on s'écarte de cette approche globale, on risque des incohérences.

51. Selon Matra, en déclarant les aides portugaises compatibles avec le droit communautaire sans avoir, d'abord, analysé aussi les aspects de ces aides relevant du droit des ententes, la Commission a, ipso facto, préjugé du respect des règles de ce droit des ententes:

« Au vu de l'examen de la jurisprudence de la Cour rappelée ci-dessus, ... il était nécessaire que la Commission examinât dans les deux cas l'ensemble des données économiques et juridiques ... avant d'en arriver à une conclusion concernant l'une ou l'autre des dispositions. Le déroulement chronologique de la procédure comme la rédaction même de la Décision montrent qu'il n'en a rien été ... La simple lecture de la Décision démontre suffisamment que ... la dimension du droit de la concurrence 'privé' est complètement ignorée par la Commission⁶². »

La dissociation des procédures prévues en matière d'aides et en matière d'ententes sont, d'après Matra à l'origine d'un certain nombre d'incohérences. C'est ainsi que les tiers ont pu formuler des observations quant aux aspects de la présente affaire relevant du droit des ententes, alors qu'ils n'ont pu le faire quant aux aspects touchant aux règles relatives aux aides d'État. De plus, l'exemption fondée sur l'article 85, paragraphe 3 a été soumise à certaines conditions, notamment une limitation à dix années de sa durée, alors que la Commission n'a formulé

aucune condition de ce type lors de l'approbation du programme d'aides. Enfin, la façon incohérente dont la Commission a traité l'ensemble de cette affaire aurait permis à Ford et VW de présenter les faits en des termes différents, et parfois même contradictoires, selon qu'il s'agissait de la procédure prévue en matière d'aides, d'une part, de celle prévue en matière d'ententes, d'autre part.

52. Quoique, comme nous l'avons dit, nous soyons d'accord avec le principe défendu par Matra, selon lequel il convient de coordonner les contrôles auxquels sont soumises les aides d'État au titre des dispositions en matière d'aide, d'une part, et au titre des règles relatives aux ententes, d'autre part, nous ne pouvons approuver la manière dont Matra applique ce principe à la présente affaire. En effet, il nous semble que la Commission a, dans le cas qui nous occupe, coordonné adéquatement les deux volets de son enquête, fondés l'un sur l'article 85, paragraphe 3 et l'autre, sur l'article 93.

Cela ressort, en premier lieu, de la décision attaquée elle-même. Il y est fait mention de la plainte introduite par Matra et de sa crainte de voir Ford et VW détenir dans le futur une position dominante sur le marché des véhicules polyvalents. Plus loin dans le texte de la décision attaquée, la Commission déclare:

« Lors de l'examen des notifications relatives à ces aides, la Commission met en balance les avantages pour le développement régional ... et les inconvénients possibles pour l'ensemble du secteur (tels que la création de surcapacités importantes) afin de veiller à ce que *tous* les éléments importants, présentant un intérêt communautaire, soient pris

62 — Requête, pp. 19-20.

en considération (italiques ajoutées par nous)⁶³. »

La chronologie des faits démontre, elle aussi, que la Commission a coordonné les deux parties de son enquête. La communication faite conformément à l'article 19 paragraphe 3 du règlement n° 17 (voir note 1 ci-dessus), où la Commission exprime son intention d'accorder une exemption fondée sur l'article 85, paragraphe 3, était déjà publiée le 13 juillet 1991, c'est-à-dire avant l'adoption de la décision attaquée. De plus, aussi bien dans la lettre qu'elle a adressée à Matra le 30 juillet 1991 (voir point 3 ci-dessus) que dans le résumé de sa décision de ne pas s'opposer à l'aide portugaise (voir point 2 et note 4 ci-dessus), la Commission a explicitement indiqué qu'elle avait l'intention de faire application de l'article 85, paragraphe 3.

Enfin, nous rappelons que, ci-dessus (points 13-15), nous avons déjà conclu que, lors de la rédaction de la décision attaquée, la Commission avait analysé de manière suffisamment approfondie le point de savoir s'il y avait danger que les rapports de concurrence ne soient perturbés au sein du marché commun. L'examen de la conformité de l'aide portugaise avec les dispositions communautaires en matière d'aides d'État n'a donc *pas*, selon nous, été dissocié de l'examen de la conformité de cette même aide avec les règles relatives aux ententes.

53. Les « incohérences » qui, selon Matra, résulteraient du manque de coordination dont aurait souffert l'examen des divers aspects de l'aide notifiée relevant, les uns, des dispositions en matière d'aides d'État et,

les autres, des règles relatives aux ententes ne nous paraissent guère réelles. C'est ainsi qu'il est parfaitement logique que la durée de l'exemption accordée conformément à l'article 85, paragraphe 3, au bénéfice de l'accord de « joint venture » conclu par Ford et VW ait été limitée à dix années, alors que l'approbation par la Commission du programme d'aides portugais ne s'accompagnait pas explicitement d'une restriction de ce type. La dernière tranche de cette aide doit, en effet, être versée déjà le 30 décembre 1994, après quoi ce programme prendra fin.

L'affirmation selon laquelle Ford et VW auraient présenté les faits en des termes différents, et parfois même contradictoires, selon qu'il s'agissait de la procédure prévue en matière d'aides, d'une part, de celle prévue en matière d'ententes, d'autre part est sans fondement. Une simple comparaison de la décision attaquée avec aussi bien la communication faite conformément au règlement n° 17 que la décision du 23 décembre 1992 octroyant une exemption fondée sur l'article 85, paragraphe 3 suffit à montrer que la Commission s'est basée sur des faits identiques pour apprécier les divers aspects de la présente affaire relevant, les uns, des dispositions en matière d'aides d'État et, les autres, des règles relatives aux ententes. Rien dans le dossier ne donne à penser que Ford et VW auraient éventuellement donné des faits des versions contradictoires; en tout état de cause, même si tel a été le cas, cela n'a eu aucune conséquence identifiable.

Enfin, il est fait référence à la circonstance que, en vue d'appliquer l'article 85, paragraphe 3, la Commission a mis les tiers en demeure de présenter leurs observations, alors qu'elle ne l'a pas fait dans le cadre de la procédure fondée sur l'article 93, para-

63 — Décision attaquée, p. 10.

graphe 2. Cette « incohérence » n'est, cependant, pas imputable à la Commission, mais elle correspond à la différence fondamentale existant entre les procédures en matière d'aides d'État et celles en matière d'ententes. Si, au terme d'une enquête préliminaire informelle menée sur la base de l'article 93, paragraphe 3, la Commission décide qu'une aide est compatible avec le droit communautaire, elle n'est pas tenue d'ouvrir la procédure formelle de l'article 93, paragraphe 2. Bien plus, elle *ne peut même pas* l'engager sans raison valable (point 37 ci-dessus). En vertu de l'article 19, paragraphe 3, du règlement n° 17, par contre, la Commission *doit* inviter formellement les tiers à lui faire connaître leurs observations si, au terme d'une enquête préliminaire informelle, elle conclut qu'une exemption fondée sur l'article 85, paragraphe 3 se justifie. On ne peut faire grief à la Commission du fait que deux décisions similaires, prises au terme d'une enquête préliminaire informelle, aient, sur le plan de la procédure, des conséquences aussi différentes.

54. Matra laisse entendre que la Cour doit contraindre la Commission à réserver sa décision positive basée sur l'article 93, paragraphe 3, jusqu'à ce que la procédure formelle basée sur l'article 19, paragraphe 3, du règlement n° 17 ait pris fin. Cette idée est en contradiction avec une jurisprudence constante de la Cour selon laquelle la durée de la procédure informelle basée sur l'article 93, paragraphe 3, du traité doit être aussi brève que possible (voir point 34 ci-dessus).

Nous nous rallions, cependant, à une autre suggestion de Matra, selon laquelle, si sa décision portant sur les aspects d'une affaire qui concernent les dispositions en matière d'aides précède celle portant sur les aspects de cette même affaire qui concernent les

règles relatives aux ententes, la Commission doit explicitement subordonner cette première décision à celle qui doit encore être prise. En l'espèce, cela n'a, toutefois, aucune conséquence. Comme la Commission le fait observer à juste titre, un projet d'aides n'est approuvé qu'en vue de la réalisation d'un programme d'investissement bien déterminé. Si, dans la suite, il s'avère que ce programme ne peut (partiellement ou totalement) être poursuivi, par exemple, en raison d'une décision finale négative quant à une exemption fondée sur l'article 85, paragraphe 3, l'aide perd sa raison d'être dans cette même mesure. Comme, d'ailleurs, Matra le souligne elle-même, il y a lieu, dans une telle hypothèse, de procéder au remboursement de l'aide éventuellement versée. En d'autres termes, les entreprises bénéficiaires d'une telle aide qui utiliseraient les fonds reçus avant que l'exemption n'ait été accordée, le feraient à leurs propres risques.

55. *Troisième moyen: motivation insuffisante de la décision attaquée.* Selon Matra, la Commission aurait violé l'article 190 du traité CEE du fait qu'elle n'a pas pourvu la décision attaquée d'une motivation suffisante. Notamment, elle n'aurait pas défini avec précision le marché concerné, tandis que d'autres éléments (entre autres, une analyse de l'impact financier de l'aide, des investissements et du handicap régional) seraient complètement absents de la décision attaquée. Cette motivation défectueuse aurait eu pour conséquence de priver Matra de la possibilité de défendre ses droits et la Cour de la possibilité d'apprécier l'opportunité de la décision attaquée. La Commission aurait ainsi fait fi d'une jurisprudence constante de la Cour⁶⁴.

64 — Matra fait référence à l'arrêt du 13 mars 1985, *Leeuwarder Papierwarenfabriek/Commission*, points 19 et suiv. (296/82, Rec. p. 809).

Nous avons montré plus haut (points 13 et suiv. ci-dessus) d'une manière que nous croyons suffisamment convaincante que la décision attaquée contenait bien une analyse détaillée aussi bien des composantes de l'aide portugaise que de son impact, comme des investissements projetés et du handicap régional. Lorsque nous avons réfuté les arguments développés par Matra sur ce point, nous avons, par de constantes références et citations, fait apparaître que la décision attaquée permet bien à la Cour de contrôler l'exercice par la Commission du pouvoir d'appréciation qu'elle lui reconnaît. A notre avis, la Commission a, dès lors, respecté les conditions, citées par Matra, auxquelles, selon la Cour, doit satisfaire une motivation convaincante:

« attendu qu(e) ... l'article 190 ne répond pas seulement à un souci formel, mais vise à donner aux parties la possibilité de défendre leurs droits, à la Cour d'exercer son contrôle et aux États membres, comme à tout ressortissant intéressé, de connaître les conditions dans lesquelles la Commission a fait application du traité;

que, pour atteindre ces objectifs, il suffisait à la décision d'expliquer, de façon même succincte mais claire et pertinente, les principaux points de droit et de fait lui servant de support et nécessaires pour rendre compréhensible le raisonnement qui a déterminé la Commission »⁶⁵.

56. En ce qui concerne la définition du marché concerné, il suffit de faire remarquer que, dans la décision attaquée, la Commission parle explicitement du « secteur (ou du 'marché') de l'automobile », d'une

part, et du « segment des véhicules polyvalents », d'autre part⁶⁶. Dans ses observations écrites et orales, Matra elle-même est toujours partie du principe selon lequel le marché des véhicules polyvalents, conçu comme un segment du marché de l'automobile considéré dans sa globalité, constitue le marché concerné en l'espèce⁶⁷. Matra a, donc, manifestement été peu gênée par la terminologie « confuse » que la Commission aurait utilisée. Le troisième des moyens fondés par Matra sur des points de procédure nous paraît, donc, aussi dépourvu de fondement.

57. *Quatrième moyen: violation des droits de la défense.* En refusant d'ouvrir la procédure contradictoire de l'article 93, paragraphe 2, du traité, la Commission aurait empêché Matra de faire valoir utilement son point de vue. Ce faisant, la Commission aurait, selon Matra, violé un principe général, consacré par la Cour, selon lequel:

« toute administration lorsqu'elle prend une mesure de nature à léser gravement des intérêts individuels est tenue de mettre l'intéressé à même de faire connaître son point de vue »⁶⁸.

Avec raison, Matra déduit de l'arrêt Transocean du 23 octobre 1974 que ce principe général est également applicable en matière de concurrence. Dans cet arrêt, la Cour a évoqué, à propos d'une exemption

66 — Décision attaquée, p. 2 et 6.

67 — C'est ainsi que Matra justifie la recevabilité de son recours en faisant observer que, contrairement aux sociétés concurrentes, elle ne produit que des véhicules polyvalents et que sa position sur le marché est donc exclusivement tributaire de l'évolution de ce segment du marché (point 9 ci-dessus).

68 — Arrêt du 27 octobre 1977, Moli/Commission, point 20 (121/76, Rec. p. 1971).

65 — Arrêt du 4 juillet 1963, Allemagne/Commission, p. 143 (24/62, Rec. p. 129).

conditionnelle fondée sur l'article 85, paragraphe 3 :

« la règle générale selon laquelle les destinataires de décisions des autorités publiques qui affectent de manière sensible leurs intérêts doivent être mis en mesure de faire connaître utilement leur point de vue »⁶⁹.

58. Nous avons déjà dit ci-dessus (point 7) que, selon nous, Matra n'avait pas la qualité d'« intéressé » ou de « destinataire », au sens de cette jurisprudence. Nous sommes d'accord avec Matra pour affirmer que, si la Commission décide à tort de ne pas engager la procédure de l'article 93, paragraphe 2, cette attitude constitue, de manière quasi-automatique, une violation des droits de la défense des tiers intéressés. Dans ce cas, en effet, la préférence est, à tort, donnée à une procédure qui est peu transparente et ne donne aux tiers qu'une possibilité limitée d'intervention (voir point 34 ci-dessus). Dans l'arrêt Allemagne/Commission du 20 mars 1984, la Cour a émis, à ce sujet, les considérations suivantes :

« S'il est vrai que la Commission avait informé les autres États membres de l'évolution de ses pourparlers avec le gouvernement belge lors de réunions multilatérales, il résulte cependant des débats menés devant la Cour que ces consultations n'offraient ni pour les intéressés ni pour la Commission elle-même les mêmes garanties et les mêmes avantages que ceux qu'offrent les consultations formelles prévues par l'article 93, paragraphe 2 (point 18). »

69 — Arrêt du 23 octobre 1974, *Transocean Marine Paint/Commission*, point 15 (17/74, Rec. p. 1063).

Il résulte, cependant, des présentes conclusions qu'il y a des raisons suffisantes d'admettre que, en l'espèce, ce n'est pas à tort que, dans le cadre du large pouvoir de décision qui lui appartient, la Commission a décidé de ne pas ouvrir la procédure formelle de l'article 93, paragraphe 2⁷⁰.

59. Ce sont, toutefois, surtout les circonstances spécifiques de la présente affaire qui nous convainquent que la Commission a bel et bien respecté les droits de la défense de Matra. Il résulte de la relation des faits qui figure au début des présentes conclusions et qui n'est pas contestée par les parties (voir point 2 ci-dessus) que, avant le terme de la procédure informelle de l'article 93, paragraphe 3, Matra est intervenue au moins deux fois (par une lettre adressée le 17 juin 1991 aux commissaires compétents et par une plainte introduite le 26 juin 1991 devant la Commission). La Commission a réagi à ces interventions non seulement par écrit (par une lettre du 17 juillet 1991), mais aussi oralement (lors d'un entretien avec Matra le 27 juin 1991). Il y a lieu de faire observer que, même si elle décide d'engager la procédure de l'article 93, paragraphe 2, la Commission n'est pas tenue de procéder à ce type de concertation par voie orale.

La décision attaquée mentionne explicitement la plainte de Matra, dont elle énumère et analyse les éléments essentiels. Sans être contredite sur ce point par Matra, la Commission indique, d'ailleurs, que, avant d'adopter la décision attaquée, elle disposait déjà de la totalité des nombreux et volumi-

70 — Puisque l'enquête menée par la Commission n'était pas dirigée contre Matra, ses droits procéduraux sont, d'ailleurs, selon la jurisprudence de la Cour, moins étendus que ceux d'une entreprise contre laquelle l'enquête est dirigée. Cf. l'arrêt du 17 novembre 1987, *BAT et Reynolds/Commission*, point 20 (142/84 et 156/84, Rec. p. 4487); les droits procéduraux des plaignants ne sont pas aussi étendus que le droit de la défense des entreprises contre lesquelles la Commission dirige son enquête.

neux documents que Matra a annexés à sa requête.

60. Le fait que, au cours de la procédure informelle, la Commission n'ait permis à Matra d'accéder au dossier que dans une mesure réduite est une conséquence inéluctable du caractère non contradictoire de cette procédure⁷¹. D'après les documents soumis à la Cour dans le cadre de la procédure, cette possibilité réduite d'accès au dossier n'a pas causé à Matra un préjudice démontrable⁷².

En tout état de cause, il résulte des circonstances énumérées au point précédent que, du moins en ce qui concerne Matra, la procédure suivie par la Commission a été bel et bien transparente et a offert à cette société un nombre suffisant d'occasions

d'intervenir⁷³. Nous en concluons, donc, qu'il n'y a eu aucune violation des droits de la défense de Matra, de telle sorte que le quatrième moyen doit, lui aussi, être rejeté.

61. *Cinquième moyen: violation du principe général de bonne administration.* A l'appui de ce moyen, Matra fait à nouveau valoir que la Commission n'a pas tenu compte de ses objections, a refusé d'engager une enquête approfondie consacrée à la situation du marché des véhicules polyvalents et a, par la décision attaquée, préjugé du résultat de l'enquête menée en application de l'article 85, paragraphe 3. Dans des développements antérieurs, nous avons déjà écarté ces affirmations, que nous considérons comme non fondées. Nous concluons, donc, qu'elles ne suffisent pas à démontrer qu'il y a eu violation du principe général de bonne administration.

Conclusion

62. En guise de conclusion, nous suggérons à la Cour de rendre une décision ainsi formulée:

« 1) Le recours en annulation est recevable, mais non fondé.

2) Matra est condamnée aux dépens. »

71 — Même si, dans les affaires de concurrence, une procédure formelle est ouverte, cela ne signifie, du reste, pas que la totalité du dossier est communiquée aux tierces parties. C'est ainsi que des documents comportant des secrets d'affaires ne peuvent en aucun cas être rendus publics. Voir arrêt du 24 juin 1986, AKZO Chemie BV, points 26 et suiv. (53/85, Rec. p. 1965); arrêt BAT et Reynolds/Commission, point 21.

72 — Lors de l'audience, la Commission a, au contraire, affirmé que, d'une manière ou d'une autre, Matra avait toujours eu accès même aux documents les plus confidentiels de la Commission. Elle a cité comme exemple les rapports qui ont été élaborés à Setúbal en octobre 1992 et dont le contenu avait filtré dans la presse.

73 — Cela ne répond pas à la question de savoir si les droits de la défense ont été respectés en ce qui concerne d'autres tierces parties. Puisque Matra est, en Europe, le seul fabricant produisant exclusivement des véhicules polyvalents (voir point 9 ci-dessus) et détient, en outre, une position dominante dans ce segment du marché (voir point 15 ci-dessus), cette question ne se pose pas vraiment. Pour garantir les droits de la défense aussi en ce qui concerne les parties intéressées qui n'ont pas eu connaissance de la procédure informelle engagée en vertu de l'article 93, paragraphe 3, du traité, il est nécessaire, comme le recommande l'avocat général Tesouro, d'élargir les conditions de recevabilité au bénéfice de ces parties (voir note 14 ci-dessus).