ARRÊT DU TRIBUNAL (première chambre élargie)
5 novembre 1997 *

Dans l'affaire T-149/95,

Établissements J. Richard Ducros, société de droit français établie à Paris, représentée par M^e^ Philippe Genin, avocat au barreau de Lyon, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^e^ Aloyse May, 31, Grand-rue,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée initialement par M. Jean-Paul Kepenne puis par M. Xavier Lewis, membres du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

soutenue par

CMF SpA, société de droit italien, et **CMF Sud SpA,** société de droit italien en liquidation, établies à Pignatero Maggiore (Italie), représentées par M^es^ Mario Siragusa, avocat au barreau de Rome, et Giuseppe Scassellati-Sforzolini, avocat au barreau de Bologne, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^es^ Elvinger, Hoss et Prussen, 2, place Winston Churchill,

parties intervenantes,

* Langue de procédure: le français.

ayant pour objet l'annulation de la décision reproduite dans la communication 95/C 120/03 de la Commission, en application de l'article 93, paragraphe 2, du traité, adressée aux autres États membres et aux autres parties intéressées, concernant des aides accordées par l'Italie à CMF Sud SpA et CMF SpA [aides d'État C 6/92 (ex NN 149/91] (JO 1995, C 120, p. 4),

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

composé de MM. A. Saggio, président, C. P. Briët, A. Kalogeropoulos, M^me^ V. Tiili et M. R. M. Moura Ramos, juges,

greffier: M^me^ B. Pastor, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 22 avril 1997,

rend le présent

Arrêt

Cadre factuel

1 CMF Sud SpA (ci-après « CMF Sud »), qui résultait de la fusion en 1986 de deux filiales à 100 % de deux sociétés holdings du secteur public italien, avait pour activité principale la production de structures métalliques.

2 Dans le cadre de la restructuration de ces holdings, une nouvelle société, CMF SpA (ci-après « CMF »), a été constituée en octobre 1992. Celle-ci a racheté la branche principale de CMF Sud, laquelle a, ensuite, été mise en liquidation.

3 La requérante est une société de droit français dont l'activité s'exerce dans le secteur des travaux publics et de la construction métallique.

4 En 1990, la requérante et CMF Sud ont soumissionné dans le cadre d'un marché public relatif à l'extension de l'aérogare de l'aéroport de Marseille Provence (France). Par décision du 4 septembre 1990, ce marché a été adjugé à CMF Sud.

5 Estimant que les conditions proposées par CMF Sud dans son offre pour le marché en cause n'avaient été rendues possibles que par des subventions dont avait bénéficié cette société, la requérante a déposé une plainte auprès de la Commission.

6 Par décision du 11 mars 1992, la Commission a engagé la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité CE à l'encontre de la République italienne à propos d'un apport public en capital en faveur de CMF Sud destiné à compenser les pertes d'exploitation subies par celle-ci en 1989 et 1990 (communication 92/C 122/04, JO C 122, p. 6, ci-après « décision du 11 mars 1992 »). Par décision du 16 septembre 1992, la Commission a décidé d'étendre la procédure pour couvrir de nouveaux apports publics en capital (communication 92/C 279/11, JO C 279, p. 13). Le 22 septembre 1993, elle a décidé d'étendre une nouvelle fois la procédure, afin de couvrir l'octroi, par l'État italien, d'une garantie couvrant la totalité des engagements de CMF Sud pendant sa liquidation volontaire, les éléments d'aide que pouvait éventuellement comporter la vente à CMF de la branche principale de CMF Sud et la fourniture du capital de démarrage à la nouvelle société (communication 93/C 282/04, JO C 282, p. 5).

7 Dans les décisions susmentionnées, la Commission a considéré, en substance, que les augmentations successives du capital de CMF Sud, les garanties accordées à celle-ci et la fourniture d'un capital de démarrage à CMF étaient des aides d'État, car ces investissements ne correspondaient pas au comportement d'un investisseur privé en économie de marché. La Commission a considéré, en particulier, que, en procédant aux augmentations de capital, les souscripteurs n'avaient pas décidé simultanément de prendre les mesures nécessaires, sous la forme d'un vaste programme de restructuration qui aurait pu être considéré comme acceptable du point de vue de l'intérêt commun, pour remédier aux difficultés financières des bénéficiaires. Dans ces conditions, elle a estimé qu'il s'agissait d'aides au fonctionnement en faveur de CMF Sud et de CMF.

8 Dans le cadre de l'ouverture et des extensions subséquentes de la procédure, la Commission a souligné que la distorsion de la concurrence créée par l'aide au fonctionnement dans les secteurs de la construction et de l'ingénierie était particulièrement grave eu égard aux caractéristiques propres à ces secteurs. Toutefois, la Commission a indiqué qu'elle n'était pas opposée à l'octroi d'aides de cette nature en vue de la restructuration de sociétés en difficulté, pour autant que certaines conditions strictes soient respectées.

9 La requérante a été la seule entreprise concurrente à intervenir pendant la procédure.

10 Le 16 mai 1995 a été publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* la communication 95/C 120/03 de la Commission, en application de l'article 93, paragraphe 2, du traité, adressée aux autres États membres et aux autres parties intéressées, concernant des aides accordées par l'Italie à CMF Sud SpA et CMF SpA [aides d'État C 6/92 (ex NN 149/91)] (JO C 120, p. 4). Dans cette communication, la Commission a indiqué qu'elle avait décidé de clôturer la procédure ouverte au titre de l'article 93, paragraphe 2, du traité et d'autoriser les aides en cause, en application de l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité (ci-après « décision attaquée »).

11 La Commission a expliqué que, après évaluation des informations fournies par les autorités italiennes, par les bénéficiaires des aides et par leurs actionnaires, et compte tenu des engagements qu'ils avaient pris envers la Commission, elle avait considéré que les aides à CMF Sud et CMF couvertes par la procédure d'application de l'article 93, paragraphe 2, du traité étaient conformes aux principes de compatibilité énoncés dans les « lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté » qui avaient fait l'objet de sa communication 94/C 368/05 (JO 1994, C 368, p. 12, ci-après « lignes directrices »).

12 Elle a souligné, à cet égard, que ces aides font partie d'un plan raisonnablement viable, cohérent et de grande envergure visant à rétablir la viabilité à long terme des entreprises concernées. De plus, les aides accordées à CMF Sud seraient assorties d'une contrepartie industrielle acceptable, sous la forme du retrait total des capacités existantes du marché concerné. En outre, elles permettraient de liquider les activités de la société dans les meilleures conditions, sans provoquer d'autres effets néfastes sur la concurrence dans le secteur.

13 La Commission a indiqué que, pour autoriser les aides, elle avait pris spécialement en compte les engagements suivants des autorités italiennes:

— CMF serait privatisée au plus tard le 30 juin 1995;

— deux des chaînes de production de CMF, ayant des capacités de production de 10 000 et 12 000 tonnes par an, seraient vendues sur des marchés qui ne sont pas en concurrence avec la Communauté européenne ou mis au rebut au plus tard le 30 juin 1995;

— dans le cadre du processus de liquidation de CMF Sud, ses actifs seraient vendus à des sociétés dans des secteurs autres que ceux où elle exerçait ses activités, au plus tard le 31 décembre 1996.

Procédure et conclusions des parties

14 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 14 juillet 1995, la requérante a introduit le présent recours.

15 Par acte déposé au greffe le 27 novembre 1995, CMF Sud et CMF ont demandé à être admises à intervenir au soutien des conclusions de la Commission. Par ordonnance du 31 janvier 1996, cette demande d'intervention a été accueillie.

16 La procédure écrite s'est terminée le 23 mai 1996 avec le dépôt des observations de la Commission sur le mémoire en intervention.

17 A l'audience du 22 avril 1997, les parties ont été invitées à se prononcer sur l'existence de rapports de concurrence entre la requérante et CMF et sur la situation actuelle de celle-ci.

18 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— déclarer le recours recevable et annuler la décision attaquée;

— condamner la Commission aux dépens.

19 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter le recours comme irrecevable ou mal fondé;

— condamner la requérante aux dépens.

20 Les parties intervenantes concluent à ce qu'il plaise au Tribunal:

— déclarer le recours comme irrecevable ou le rejeter comme non fondé;

— condamner la requérante aux dépens, y compris ceux des parties intervenantes.

Sur la recevabilité

Argumentation des parties

21 La Commission, appuyée par les parties intervenantes, soutient que, même si la requérante a été à l'origine de l'ouverture de la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité, et si elle y a participé, elle ne remplit pas les conditions exigées par la jurisprudence pour être concernée directement et individuellement par la décision attaquée. En effet, elle n'aurait pas démontré que sa position a été substantiellement affectée par la mesure en cause (arrêt de la Cour du 28 janvier 1986, Cofaz e. a./Commission, 169/84, Rec. p. 391, ci-après « arrêt Cofaz »; arrêts du Tribunal du 27 avril 1995, ASPEC e. a./Commission, T-435/93, Rec. p. II-1281, ci-après « arrêt ASPEC », et du 6 juillet 1995, AITEC e. a./Commission, T-447/93, T-448/93 et T-449/93, Rec. p. II-1971, ci-après « arrêt AITEC »).

22 Pour la Commission, la requérante n'a pas démontré l'existence d'un lien de causalité entre les aides versées à CMF Sud et CMF, d'une part, et son éviction du marché public relatif à l'aéroport de Marseille, d'autre part. L'analyse des offres faites dans le cadre de ce marché montrerait en outre que deux autres soumissionnaires ont aussi fait des propositions jugées plus intéressantes que celle de la requérante.

23 Selon la Commission, la requérante n'a pas apporté la preuve que les aides en cause ont influencé sa position sur le marché. Or, il résulte de la jurisprudence que la circonstance qu'un acte soit susceptible d'influencer les rapports de concurrence existants ne suffit pas pour qu'un opérateur économique qui se trouve en concurrence avec le bénéficiaire de cet acte puisse être considéré comme directement et individuellement concerné par ce dernier (arrêt de la Cour du 10 décembre 1969, Eridania e. a./Commission, 10/68 et 18/68, Rec. p. 459, ci-après « arrêt Eridania »).

24 La Commission, appuyée par les parties intervenantes, soutient que le fait que CMF a pu se maintenir sur le marché comme concurrent de la requérante ne suffit pas à rendre recevable le recours de celle-ci, d'autant plus que la décision attaquée a entraîné la fermeture des lignes de production de CMF qui étaient en concurrence directe avec les activités de la requérante.

25 Les parties intervenantes estiment que, contrairement à ce qu'exige l'arrêt Cofaz, précité, la requérante n'a pas joué un rôle déterminant dans le déroulement de la procédure administrative, dans la mesure où la décision attaquée affirme que le seul concurrent qui a participé à cette procédure (c'est-à-dire la requérante) s'est limité à fournir des documents comptables publiquement disponibles.

26 Ensuite, les parties intervenantes soutiennent que, contrairement à ce qu'exige l'arrêt ASPEC, la requérante n'a pas démontré qu'elle appartenait à un cercle restreint de concurrents, ou que l'aide en question entraînerait une augmentation de capacité dans un marché déjà surcapacitaire. Les conditions de l'arrêt ASPEC ne

seraient donc pas remplies en l'espèce et le recours serait irrecevable. En outre, l'intervention financière de l'État italien, décidée en mai 1991, aurait servi à couvrir les seules pertes de l'exercice 1990 et non, comme il est affirmé dans la décision attaquée, également celles de l'exercice 1989. Le marché litigieux ayant eu lieu en 1990, cette aide n'aurait pas pu avoir d'influence sur la participation de CMF Sud audit marché.

27 En dernier lieu, les parties intervenantes invoquent un moyen d'irrecevabilité supplémentaire, tiré de l'incompétence du Tribunal. Elles reconnaissent que ce moyen n'a pas été avancé par la Commission mais soutiennent que, étant d'ordre public, il peut être soulevé d'office par le Tribunal. En effet, les moyens invoqués par la requérante porteraient, en substance, sur la légalité de l'adjudication d'un marché public à Marseille. Or, les tribunaux français, en pleine connaissance de cause et disposant de tous les pouvoirs d'instruction nécessaires, auraient déjà rejeté les moyens invoqués dans le présent recours. Le recours ne viserait donc pas, conformément à l'article 173 du traité, à l'annulation d'un acte émanant d'une institution communautaire, et le Tribunal serait, en conséquence, incompétent pour en connaître.

28 La requérante, pour sa part, soutient qu'elle remplit les critères prévus par l'arrêt Cofaz. Elle rappelle qu'elle a été à l'origine de la procédure administrative et affirme que le fait que la décision attaquée admet que CMF soit privatisée sans restituer les aides reçues affecte sa position sur le marché. Eu égard au montant des pertes subies par CMF Sud et CMF depuis 1989, ces entreprises n'auraient pas pu poursuivre leur activité sans leur « acquisition par l'État ».

29 Elle affirme également que les prix offerts par CMF Sud dans le cadre du marché relatif à l'aéroport de Marseille représentent, en réalité, de la vente à perte, que seules les aides étatiques ont rendue possible. La part de CMF Sud et de CMF sur le marché communautaire serait importante, comme le prouverait l'obtention de plusieurs marchés en France, au Danemark et au Portugal, et les aides en cause auraient permis à ces entreprises de pratiquer des prix de dumping par rapport à ceux de leurs concurrents.

Appréciation du Tribunal

30 Contrairement à ce que prétendent les parties intervenantes, la compétence du Tribunal ne saurait être mise en doute en l'espèce. Il suffit à ce sujet de rappeler que les conclusions du recours visent clairement à l'annulation d'une décision de la Commission dont le contrôle revient au Tribunal. Partant, le fait que les moyens invoqués à l'appui de ces conclusions aient éventuellement déjà été utilisés et rejetés dans une procédure nationale ne saurait mettre en cause cette compétence.

31 Il résulte de l'article 173, quatrième alinéa, du traité que les sujets autres que les destinataires d'une décision ne sont recevables à attaquer cette décision que si elle les concerne directement et individuellement. La décision attaquée ayant été adressée au gouvernement italien, il convient de vérifier si ces conditions sont réunies dans le chef de la requérante.

32 Concernant l'affectation directe de la requérante, le Tribunal estime que, la décision attaquée déclarant compatibles avec le marché commun certaines aides déjà octroyées, elle produit ses effets directement à l'encontre de la requérante (arrêt AITEC, point 41).

33 En ce qui concerne la question de l'affectation individuelle de la requérante, il est de jurisprudence constante qu'une décision concerne individuellement les personnes physiques ou morales qu'elle atteint en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne (arrêts de la Cour du 15 septembre 1963, Plaumann/Commission, 25/62, Rec. p. 197, 223, et du Tribunal du 22 octobre 1996, Skibsværftsforeningen e. a./Commission, T-266/94, Rec. p. II-1395, point 44).

34 En particulier dans le domaine du contrôle des aides d'État, il résulte de la jurisprudence qu'une décision clôturant une procédure ouverte au titre de

l'article 93, paragraphe 2, du traité concerne individuellement les entreprises qui ont été à l'origine de la plainte ayant donné lieu à l'ouverture de la procédure et qui ont été entendues en leurs observations et qui ont déterminé le cours de cette procédure, si, toutefois, leur position sur le marché a été substantiellement affectée par la mesure d'aide qui fait l'objet de la décision attaquée (arrêt Cofaz, points 24 et 25). Il n'en découle pas, cependant, qu'une entreprise ne puisse pas démontrer d'une autre façon, par renvoi à des circonstances spécifiques l'individualisant de manière analogue à celle du destinataire, qu'elle est individuellement concernée (arrêt ASPEC, point 64).

35 En l'espèce, le Tribunal relève en premier lieu que, ainsi que la Commission l'a admis, la requérante a été à l'origine de la plainte et a été la seule entreprise à participer à la procédure en dehors des bénéficiaires des aides, présentant des observations le 15 juillet 1992 et, après la première extension de la procédure, le 8 décembre 1992. Ces observations ont d'ailleurs été transmises aux autorités italiennes qui les ont commentées (voir également la décision attaquée, p. 5 et 6, et la décision du 11 mars 1992, p. 6).

36 A cet égard, l'argument que les parties intervenantes tirent de la nature publique des documents comptables fournis, lors de la procédure, par la requérante est dénué de fondement dès lors que c'est sur la base de tels éléments d'information, qui sont, par contraste avec les documents internes de l'administration nationale octroyant l'aide et ceux de l'entreprise bénéficiaire, parmi les documents auxquels des entreprises concurrentes peuvent avoir accès, que la requérante a été en mesure de faire valoir sa position au cours de la procédure devant la Commission. Le fait que la Commission a été, à deux reprises, obligée d'élargir l'objet de la procédure montre d'ailleurs les difficultés que présentait l'éclaircissement de la situation des entreprises bénéficiaires des aides.

37 En ce qui concerne, en deuxième lieu, l'affectation de la position de la requérante sur le marché, le Tribunal estime que le dossier contient plusieurs éléments qui montrent que la requérante est individuellement concernée par l'acte attaqué. Il est à relever, d'abord, que la Commission a, dans la décision attaquée, qualifié la requérante de concurrente de CMF Sud.

38 Ensuite, il convient de constater qu'il résulte de l'ensemble du dossier que le secteur de la construction et de l'ingénierie se caractérise par l'organisation d'appels d'offres — dans lesquels le prix offert est le principal critère de sélection — à l'échelle européenne, aboutissant, le cas échéant, à l'obtention par une société d'un marché public tel que celui qui a été à l'origine de la plainte, la détermination des parts de marché des entreprises concernées étant donc difficilement quantifiable.

39 Le Tribunal relève en outre que, invitée à l'audience à préciser les données permettant d'établir l'existence d'un rapport de concurrence avec CMF, la requérante a indiqué que le secteur des constructions métalliques comprend, en Europe, un nombre restreint d'entreprises en activité. Tout en admettant que, depuis qu'elle a soumissionné dans le cadre du marché public relatif à l'aéroport de Marseille, elle n'a plus participé à d'autres appels d'offres avec CMF, la requérante a également précisé que le marché public en cause avait eu pour elle une importance considérable, puisqu'il représentait une partie considérable de son chiffre d'affaires annuel. Dans ces conditions, le Tribunal estime que ce rapport de concurrence ne saurait être assimilé, par son intensité, à la situation évoquée dans l'arrêt Eridania (point 23 ci-dessus).

40 En revanche, ni la défenderesse ni les parties intervenantes n'ont pu préciser leurs affirmations sur le fait que, eu égard aux conditions dont est assortie la décision attaquée, CMF n'est plus une concurrente de la requérante. Même si des lignes de production ont été fermées, cette entreprise reste active dans certains domaines de la construction métallique et l'on ne saurait donc exclure que, contrairement à ce qu'allèguent la Commission et l'intervenante, la requérante demeure en concurrence avec CMF.

41 En ce qui concerne l'argument tiré de ce que la requérante n'aurait été classée qu'en quatrième position lors de l'attribution du marché public relatif à l'aéroport de Marseille, le Tribunal rappelle que l'objet du présent recours est la décision de la Commission de clôturer une procédure en application de l'article 93, paragraphe 2, du traité. La participation de la requérante et de l'une des entreprises bénéficiaires de l'aide au même marché public n'étant pas en question, le classement obtenu par

la requérante dans ce cadre ne saurait mettre en cause l'affectation substantielle portée par la décision attaquée à sa position sur le marché. En effet, le recours ne concerne pas la légalité de ce marché, et ce n'est que dans le cadre d'un tel contrôle, dont il n'est pas question ici, que le classement de la requérante pourrait, éventuellement, être important.

42 Au vu de l'ensemble de ces éléments, le Tribunal estime que la partie requérante est dans une situation de concurrence avec les entreprises bénéficiaires des aides qui est de nature à la rendre individuellement affectée par la décision qui déclare la compatibilité de ces aides avec le marché commun (voir arrêt Skibsværftsforeningen e. a./Commission, précité, point 47).

43 Dans ces conditions, le recours doit être jugé recevable.

Sur le fond

44 A l'appui de ses conclusions, la requérante invoque deux moyens. Le premier moyen est tiré de la violation des règles de procédure prévues par le traité, dans la mesure où l'État italien n'aurait pas notifié à la Commission les aides accordées, ce qui devrait entraîner l'annulation de la décision attaquée. Le second moyen est tiré de la violation, par cette décision, des conditions exigées par la Commission en matière d'aides aux entreprises en difficulté.

45 La Commission, soutenue par les parties intervenantes, conteste les moyens invoqués par la requérante.

Sur le premier moyen, tiré de la violation des règles de procédure prévues par le traité

Arguments des parties

46 Par son premier moyen, la requérante soutient, en substance, que le fait que les aides accordées à CMF et à CMF Sud n'ont pas été notifiées entraîne l'illégalité de la décision attaquée. Il appartiendrait à la Commission de sanctionner une telle violation de l'obligation de notification en ordonnant systématiquement le remboursement des aides non notifiées. La requérante rappelle que, dans sa communication du 24 novembre 1983 (JO C 318, p. 3), la Commission a, d'ailleurs, annoncé que de telles aides seraient illicites dès leur mise en vigueur. L'arrêt de la Cour du 12 juillet 1973, Commission/Allemagne (70/72, Rec. p. 813), donnerait au demeurant à la Commission la possibilité de prendre une décision ordonnant la récupération de pareilles aides. Telle serait, d'ailleurs, l'orientation récente de la Commission, comme le prouveraient la décision à l'origine de l'arrêt de la Cour du 2 février 1988, Van der Kooy e. a./Commission (67/85, 68/85 et 70/85, Rec. p. 219), et la décision 88/468/CEE de la Commission, du 29 mars 1988, relative aux aides accordées par le gouvernement français à une entreprise de machines agricoles à Saint-Dizier, Angers et Croix (JO L 229, p. 37). En ne déclarant pas illicites les aides qui violent les règles de procédure applicables, sous prétexte qu'elles sont conformes aux règles de fond, la Commission réduirait à néant l'efficacité de ces règles.

47 La Commission affirme avoir respecté strictement les règles de procédure pertinentes. En outre, elle souligne que l'affirmation de la requérante quant aux conséquences du non-respect des règles de notification est en totale contradiction avec la jurisprudence (arrêts de la Cour du 21 novembre 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, C-354/90, Rec. p. I-5505, et du Tribunal du 18 septembre 1995, SIDE/Commission, T-49/93, Rec. p. II-2501). Elle n'aurait pas le pouvoir de réclamer, sans examiner leur compatibilité avec le marché commun, la restitution d'aides d'État au seul motif que l'obligation de les notifier n'a pas été respectée.

48 Les parties intervenantes soutiennent que la violation de l'obligation de notification des aides n'entraîne pas leur incompatibilité au regard du traité. Le respect de cette obligation serait assuré par l'effet direct que la Cour a reconnu à l'article 93, paragraphe 3, du traité, qui permettrait aux juridictions nationales de tirer toutes les conséquences d'une telle violation. La requérante aurait donc pu, à condition de pouvoir démontrer son intérêt à agir, obtenir des juridictions italiennes qu'elles déclarent invalides les actes d'exécution des aides non notifiées. Dans ces conditions, le moyen devrait être rejeté.

Appréciation du Tribunal

49 Il résulte d'une jurisprudence constante que la violation, de la part des États membres, de l'obligation, prévue à l'article 93, paragraphe 3, du traité, de notifier à la Commission les projets d'aides et de ne pas les mettre en exécution avant la décision finale de celle-ci n'a pas pour effet de rendre ces mesures automatiquement incompatibles avec le marché commun (arrêts de la Cour du 14 février 1990, France/Commission, C-301/87, Rec. p. I-307, point 11 et suivants, et du 11 juillet 1996, SFEI e. a., C-39/94, Rec. p. I-3547, point 43; arrêt SIDE/Commission, précité, point 84). En effet, l'interdiction de l'octroi d'aides, prévue par l'article 92, paragraphe 1, n'est ni absolue ni inconditionnelle, le paragraphe 3 de cette disposition accordant à la Commission un large pouvoir d'appréciation, en dérogation à l'interdiction générale, pour déclarer certaines aides compatibles avec le marché commun (arrêts France/Commission, précité, point 15, et SFEI e. a., précité, point 36).

50 L'incompatibilité éventuelle d'une mesure d'aide avec le marché commun ne peut donc être constatée qu'au terme de la procédure d'examen prévue à l'article 93, dont la mise en œuvre revient à la Commission, et ne saurait être une conséquence automatique de l'omission, par l'État membre concerné, de notifier la mesure en cause.

51 Au surplus, le Tribunal observe que la violation d'une telle obligation est sanctionnée par l'effet direct reconnu à l'article 93, paragraphe 3, in fine (arrêt de la Cour du 11 décembre 1973, Lorenz, 120/73, Rec. p. 1471, et arrêt Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, précité, points 12 et 14), ce qui permettait à la requérante, le cas échéant, de saisir les juridictions nationales. La Commission peut, toutefois, pour sa part, enjoindre à l'État membre qui en est le responsable de suspendre le versement de ces aides jusqu'à la conclusion de la procédure (arrêt France/Commission, précité, points 19 et 20). Or, le Tribunal souligne que, en l'espèce, tant dans la décision d'ouverture de la procédure que dans les deux décisions subséquentes d'extension de celle-ci, la Commission a enjoint au gouvernement italien de suspendre le versement des aides en cause et lui a rappelé les conséquences d'un tel acte.

52 Dans ces conditions, l'omission, par les autorités italiennes, de notifier les aides accordées à CMF et CMF Sud ne pouvait avoir comme conséquence leur incompatibilité avec le marché commun. Le premier moyen doit donc être rejeté.

Sur le second moyen, tiré du non-respect des conditions exigées en matière d'aides aux entreprises en difficulté

Argumentation des parties

53 La requérante soutient que la décision attaquée viole les règles établies par la Commission dans ses lignes directrices en matière d'aides aux entreprises en difficulté (voir ci-dessus point 11).

54 En effet, d'après la requérante, CMF Sud et CMF ont reçu des aides à six reprises, entre la constitution de CMF Sud, en 1986, et l'établissement d'un plan

de restructuration approuvé par la Commission en 1994. Dans ses communications 92/C 122/04 et 92/C 279/11, des 14 mai et 28 octobre 1992, précitées, la Commission aurait reconnu que les aides en cause étaient des aides au fonctionnement, étant donné qu'il n'y avait pas de plan de restructuration et que les lignes d'action proposées par les autorités italiennes pour CMF Sud étaient très vagues. Il en découlerait que les aides ont une nature illicite, et l'adoption ultérieure d'un plan de restructuration, sous la pression de la Commission, ne pourrait avoir pour effet de les valider. Il y aurait donc lieu d'appliquer la jurisprudence définie par la Cour dans son arrêt du 21 mars 1991, Italie/Commission (C-305/89, Rec. p. I-1603).

55 Le montant total des aides s'élèverait à environ 51 millions d'écus, soit l'équivalent du chiffre d'affaires annuel de CMF, et serait sans rapport avec les avantages escomptés au niveau communautaire. Dans ces conditions, la seule sanction adéquate serait la liquidation de CMF, à l'image de ce que la Commission a exigé pour CMF Sud. La simple privatisation ne permettrait pas à l'État italien de récupérer les sommes accordées; au contraire, elle laisserait à l'acquéreur de l'entreprise le bénéfice de la situation créée et lui permettrait de devenir, immédiatement, un concurrent sérieux. Il faudrait donc exiger le remboursement des aides, seule façon de mettre fin à la distorsion de concurrence qu'elles ont engendrée.

56 La Commission rappelle d'abord les larges pouvoirs dont elle dispose pour apprécier la compatibilité des aides avec le marché commun, en particulier dans le cas d'aides au sauvetage et à la restructuration, tels qu'ils lui ont été reconnus par la jurisprudence, notamment dans les arrêts de la Cour du 17 septembre 1980, Philip Morris/Commission (730/79, Rec. p. 2671), et du 15 juin 1993, Matra/Commission (C-225/91, Rec. p. I-3203).

57 Ensuite, la Commission soutient que CMF et CMF Sud ont bénéficié de trois injections de capital, et non de six comme le prétend la requérante. Le fait que les aides ont été versées en plusieurs fois n'exclurait pas leur compatibilité avec le marché commun. La Commission rappelle qu'elle avait d'ailleurs annoncé, dans sa seconde décision d'extension de la procédure, que l'ensemble des aides devait être

évalué globalement. La requérante n'ayant pas contesté cette approche dans les observations qu'elle a envoyées à la Commission au sujet de cette décision, elle serait irrecevable à le faire à ce stade (arrêt de la Cour du 13 juillet 1988, France/Commission, 102/87, Rec. p. 4067, point 27). En tout état de cause, il résulterait de l'arrêt de la Cour du 14 novembre 1984, Intermills/Commission (323/82, Rec. p. 3809, point 35), que, pour que l'octroi d'une aide pour sauver une entreprise, accompagnée d'un plan de restructuration, soit incompatible avec le marché commun, il faut démontrer qu'elle est de nature à altérer les conditions des échanges. Or, la requérante n'aurait pas fait une telle démonstration.

58 D'ailleurs, le fait qu'un plan de restructuration acceptable par la Commission n'a été finalisé qu'en 1994 n'aurait pas empêché, en l'espèce, que des mesures de restructuration aient été mises en œuvre dès 1991, sous la forme d'une injection de capital, et poursuivies en 1992, avec la mise en liquidation volontaire de CMF Sud. L'absence d'un plan de restructuration au moment de l'injection de capital aurait conduit la Commission à qualifier cette mesure d'aide, justifiant l'ouverture d'une procédure au titre de l'article 93, paragraphe 2, du traité. En revanche, ce défaut de simultanéité ne saurait constituer, une fois le plan de restructuration approuvé, un obstacle à la constatation de la compatibilité de l'aide en cause avec le marché commun.

59 Enfin, l'argument de la requérante tiré de ce que le montant des aides ne serait pas proportionnel à l'effort de restructuration consenti ne serait étayé par aucun élément de preuve. Au contraire, la décision attaquée suivrait sur ce point les lignes directrices relatives aux aides de ce type.

60 Selon les parties intervenantes, contrairement à ce que soutient la requérante, il résulte des lignes directrices en matière d'aides aux entreprises en difficulté que, en principe, seul un plan de restructuration peut être approuvé, mais que les aides peuvent être versées en plusieurs fois. En outre, même en l'absence de plan préalable, une aide pourrait être déclarée compatible avec le marché commun si elle remplit certaines conditions, parmi lesquelles l'élaboration d'un plan assurant la viabilité de l'entreprise dans un délai raisonnable et l'adoption de mesures réduisant les effets négatifs pour la concurrence. En dernier lieu, le montant de

l'aide doit être proportionné, en ce sens qu'il ne doit pas dépasser le coût de la restructuration. La requérante n'aurait apporté aucun élément de nature à mettre en doute, en l'espèce, le respect de ces conditions.

Appréciation du Tribunal

61 A titre liminaire, le Tribunal rappelle que la Commission peut s'imposer des orientations pour l'exercice de ses pouvoirs d'appréciation par des actes comme les lignes directrices en question, dans la mesure où ils contiennent des règles indicatives sur l'orientation à suivre par cette institution et qu'ils ne s'écartent pas des normes du traité (arrêt de la Cour du 24 mars 1993, CIRFS e. a./Commission, C-313/90, Rec. p. I-1125, points 34 et 36; arrêt du Tribunal du 12 décembre 1996, AIUFFASS et AKT/Commission, T-380/94, Rec. p. II-2169, point 57). C'est donc à la lumière de ces règles que la décision attaquée doit être contrôlée.

62 Les lignes directrices exigent que les aides à la restructuration soient encadrées par un plan. Le point 3.2.2 soumet l'approbation d'un tel plan à trois conditions matérielles: il doit permettre le retour de l'entreprise à la viabilité, prévenir des distorsions de concurrence indues et assurer la proportionnalité des aides aux coûts et avantages de la restructuration. Il appartient au Tribunal de vérifier si, en l'espèce, ces exigences ont été respectées.

63 Il résulte d'une jurisprudence constante que l'article 92, paragraphe 3, du traité accorde à la Commission un large pouvoir d'appréciation en vue d'admettre des aides par dérogation à l'interdiction générale du paragraphe 1 dudit article, dans la mesure où l'appréciation, dans ces cas, de la compatibilité ou de l'incompatibilité d'une aide d'État avec le marché commun soulève des problèmes impliquant la prise en considération et l'appréciation de faits et circonstances économiques complexes (arrêt SFEI e. a., précité, point 36). Le contrôle exercé par le juge doit donc, à cet égard, se limiter à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation, ainsi que de l'exactitude matérielle des faits, de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation et de détournement de pouvoir (arrêt

Skibsværftsforeningen e. a./Commission, précité, point 170). Il n'appartient donc pas au Tribunal de substituer son appréciation économique à celle de la Commission (voir arrêt AIUFFASS et AKT/Commission, précité, point 56).

64 En ce qui concerne, tout d'abord, le retour à la viabilité, il convient de constater que la décision attaquée fait état de manière détaillée de plusieurs éléments d'un plan de restructuration qui vise à atteindre cet objectif. D'ailleurs, comme la Commission l'avait déjà constaté au cours de la procédure qui a mené à l'adoption de l'acte attaqué (voir notamment la décision du 22 septembre 1993, p. 6), les autorités italiennes avaient adopté dès 1992 une ligne d'action en vue de la restructuration des entreprises en cause, la mise en liquidation volontaire de CMF Sud en 1992 et le transfert de certaines de ses activités vers CMF relevant d'une telle approche.

65 En effet, la décision montre clairement (voir le tableau figurant p. 7) que, après la restructuration de CMF et la liquidation de CMF Sud, la capacité installée totale des deux entreprises diminuera de 50 %. Pour ce qui est de la capacité installée de la branche principale d'activité de CMF, considérée de façon isolée, elle diminuera de 8,5 %, les autres branches d'activité ayant été fermées. Ces éléments, considérés dans le contexte des mesures qui seront adoptées pour augmenter la productivité, et qui consistent notamment dans la réduction de personnel, dans le remplacement d'équipements obsolètes et dans la sous-traitance des travaux de finition, étayent la conclusion de la Commission, d'ailleurs non contestée par la requérante, quant à la viabilité de CMF.

66 En ce qui concerne l'argument que la requérante tire du fait que les aides ont été versées en plusieurs fois, le Tribunal constate, sans qu'il soit nécessaire de prendre position sur la fin de non-recevoir opposée par la Commission, qu'on ne peut pas déduire de la simple répétition d'un versement la violation des lignes directrices. Son point 3.2.2. A se limite à affirmer que « normalement » l'aide ne devrait être nécessaire qu'une seule fois. Il s'agit donc d'une indication qui n'a pas de caractère contraignant. L'acte attaqué satisfait donc à la première condition prévue par les lignes directrices.

67 En ce qui concerne, ensuite, la prévention de distorsions indues de la concurrence, le Tribunal estime que, tel qu'il résulte de la décision attaquée, la réduction de la capacité installée constitue une contrepartie acceptable des distorsions de concurrence créées par les aides perçues, dans la mesure où la réduction imposée sera totale, en ce sens que les installations fermées seront mises au rebut ou vendues à des non-concurrents (voir p. 10 de la décision attaquée).

68 Pour ce qui est, enfin, de la condition relative à la proportionnalité des aides au regard des bénéfices escomptés, le Tribunal relève, tout d'abord, que la partie requérante n'a fait état d'aucun élément de nature à étayer son allégation sur le non-respect, en l'espèce, de cette exigence. A ce sujet, le Tribunal relève que parmi les avantages qui, du point de vue de la situation concurrentielle, découlent de la décision attaquée figurent notamment la réduction de la capacité installée, mentionnée ci-dessus, et la privatisation de CMF. Sur ce point, la décision attaquée (voir p. 10) prend acte de l'engagement de l'État italien concernant la privatisation par un appel d'offres inconditionnel qui permettra au marché de fixer le prix de CMF et, en conséquence, la disparition des éléments éventuellement excessifs des aides octroyées.

69 Il convient également de rappeler que l'autre entreprise bénéficiaire des aides, CMF Sud, a été mise en liquidation, ce qui, ainsi que l'affirme la décision attaquée (p. 9) et que le Tribunal l'a constaté ci-dessus, constitue une contrepartie industrielle acceptable pour les aides reçues, dans la mesure où elle permet le retrait total des capacités existantes.

70 Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que, les conditions prévues par les lignes directrices étant remplies, le second moyen est dépourvu de fondement et que, en conséquence, le recours doit être rejeté.

Sur les dépens

71 En vertu de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La requérante ayant succombé en ses conclusions et la Commission, ainsi que les parties intervenantes, ayant conclu à la condamnation aux dépens de celle-ci, il y a lieu de condamner la requérante aux dépens de l'instance, y compris ceux exposés par ces dernières.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (première chambre élargie)

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) La requérante est condamnée aux dépens de l'instance, y compris ceux exposés par les parties intervenantes.

Saggio Briët Kalogeropoulos

Tiili Moura Ramos

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 5 novembre 1997.

Le greffier

H. Jung

Le président

A. Saggio