RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-225/91 *

I — Exposé des faits

1. Dans l'encadrement communautaire des aides d'État dans le secteur de l'automobile (JO 1989, C 123, p. 3, ci-après « encadrement communautaire »), la Commission a défini les règles de notification des aides dans ce secteur et les lignes directrices pour leur appréciation.

Toutes les aides octroyées par les pouvoirs publics, dans le cadre d'un régime d'aide autorisé, en faveur d'une entreprise exerçant son activité dans le secteur automobile, doivent, à compter du 1er janvier 1989, être notifiées préalablement, sur la base de l'article 93, paragraphe 3, du traité CEE, si le coût du projet est supérieur à 12 millions d'écus.

Les aides de sauvetage et les aides à la restructuration ne sont autorisées que dans des cas exceptionnels. La Commission est, par contre, favorable aux aides à la formation professionnelle liée aux investissements, à condition que ces aides ne servent pas uniquement à réduire les coûts que les entreprises devraient normalement supporter. Les aides au fonctionnement, en ce qu'elles créent directement des distorsions durables, sont interdites, même dans les régions défavorisées.

La Commission est favorable aux aides à l'investissement accordées pour remédier au handicap structurel dont souffrent les régions défavorisées. Bien que ces aides soient généralement accordées automatiquement, selon les modalités précédemment approuvées, la Commission demande leur notification en vue de confronter les avantages sur le plan du développement régional avec les conséquences préjudiciables sur l'ensemble du secteur.

2. Conformément aux dispositions de l'article 93, paragraphe 3, du traité et de l'encadrement communautaire, la République portugaise a, par lettre du 26 mars 1991, notifié à la Commission un projet d'aide en faveur de l'entreprise Newco, créée, à parts égales, par Ford Motor Company Inc. (ci-après « Ford ») et Volkswagen AG (ci-après « VW »), pour l'installation d'une usine de véhicules monocorps à Sétubal, pour la période de 1991 à 1995. Cette notification a été suivie le 16 avril d'une deuxième notification portant sur des éléments additionnels qui « remplacent et complètent le dossier. »

3. Le coût total du projet a été chiffré à 454 milliards d'ESC (2 550 millions d'écus), dont 297 milliards d'ESC ont été considérés comme un investissement ouvrant droit à une aide d'État.

4. L'aide notifiée, d'un montant total de 97,44 millions d'ESC, comprend une subvention régionale de 89,1 milliards d'ESC (500 milliards d'écus), versée dans le cadre du « Sistema de Incentivos de Base

* Langue de procédure: le français.

Regional » (SIBR), régime portugais d'aides régionales, approuvé par la Commission, et des abattements fiscaux de 8,34 milliards d'ESC (47 millions d'écus), accordés à partir de 1997.

5. Le projet prévoit, en outre, un programme de formation, organisé par le gouvernement portugais et Newco, d'un coût de 36 milliards d'ESC (202 millions d'écus), financé à raison de 90 % par le gouvernement portugais, avec le soutien du Fonds social européen, et certains investissements d'infrastructure, pris en charge par le gouvernement portugais, avec le soutien des fonds communautaires. Par lettre du 31 mai 1991, le gouvernement portugais a communiqué à la Commission des informations relatives à ce programme.

6. Il résulte du dossier que la production devrait débuter fin 1994 et atteindre, à partir de 1996, 190 000 unités par an, vendues par Ford et VW dans des versions individualisées et par des réseaux commerciaux séparés; le projet devrait créer directement 5 000 et indirectement 7 000 emplois.

7. Par lettres du 17 juin 1991, adressées aux commissaires Bangemann et Millan, Matra, qui produit le véhicule monocorps « Espace », distribué par Renault, a demandé à la Commission de veiller à éviter les distorsions de concurrence impliquées par le projet et d'ouvrir une enquête officielle permettant à tous les intéressés de faire connaître leurs positions.

8. Le 26 juin 1991, Matra a déposé auprès de la Commission une plainte pour violation des articles 92 et suivants du traité par le gouvernement portugais et de l'article 85 par VW et Ford.

9. Le 27 juin 1991 s'est déroulée une entrevue entre les responsables de la Commission et de Matra au cours de laquelle Matra a fait état de ses préoccupations et la Commission a exposé les raisons pour lesquelles la procédure de l'article 93, paragraphe 2, n'a pas été ouverte.

10. Par décision du 16 juillet 1991, la Commission a informé le gouvernement portugais qu'elle n'a pas d'objections à l'encontre du projet d'aide notifié.

La Commission a considéré que la réalisation des infrastructures ne constituait pas une aide d'État; il en irait de même du programme de formation qui serait indépendant de l'entreprise commune et répondrait également aux besoins d'autres producteurs de véhicules. L'intensité de l'aide serait de 33,5 % en termes d'équivalent subvention brut (ESB) et de 27,1 % en termes d'équivalent subvention net (ESN); or, en autorisant le SIBR, la Commission aurait accepté, pour Sétubal, une intensité des aides régionales à l'investissement de 75 % (ESB) et admis que ces aides pourraient être combinées avec d'autres soutiens, tels que des aides fiscales, jusqu'à hauteur de 75 % (ESN), quelle que soit l'importance du projet.

La Commission a reconnu l'importance du projet pour le développement de de Sétubal. Elle fait état des handicaps structurels de cette région, qui consisteraient, en particulier, dans l'éloignement géographique par rapport aux marchés principaux et dans le retard économique relatif de cette région, facteurs qui entraîneraient des coûts élevés au niveau des transports, du stockage, du personnel, souvent expatrié, et de l'infrastructure. Malgré des économies au niveau

de la main-d'œuvre et de la construction, les inconvénients en termes de coûts nets ainsi que la nécessité d'une incitation supplémentaire à l'investissement dans cette région justifieraient le niveau et l'intensité de l'aide proposée.

En ce qui concerne l'impact du projet sur le secteur des véhicules monocorps, la Commission fait état d'un accroissement continu de la demande atteignant, vers 1995, 300 000 à 400 000 unités par an. Tout en conférant à Ford et à VW une part considérable des capacités communautaires de production de ces véhicules, le projet ne conduirait pas, dans un proche avenir, à des surcapacités, même compte tenu des autres projets en cours de réalisation ou à l'étude.

11. Le 17 juillet 1991, la Commission a répondu à la lettre de Matra du 17 juin en indiquant que de substantielles améliorations avaient été apportées à l'avant-projet d'aide et que la notification du gouvernement portugais, dûment complétée à la suite de demandes de la Commission, ménageait un équilibre entre les intérêts régionaux de la Communauté et le souci d'éviter toute distorsion de concurrence.

12. Le 30 juillet 1991, la Commission a communiqué à Matra, pour information, copie de sa décision du 16 juillet. En ce qui concerne l'article 85 du traité, la Commission a indiqué qu'à son avis la coopération entre Ford et VW pouvait bénéficier de l'exemption prévue au paragraphe 3, mais qu'elle avait décidé d'ouvrir la procédure prévue par l'article 19, paragraphe 3, du règlement n° 17/62 pour permettre aux tiers intéressés de présenter leurs observations.

II — Procédure écrite et conclusions des parties

1. Le recours de Matra SA a été enregistré au greffe de la Cour le 6 septembre 1991.

2. Par ordonnance du 4 décembre 1991, le président de la Cour a rejeté la demande de Matra visant à obtenir le sursis à l'exécution de la décision faisant l'objet du recours en annulation (affaire C-225/91 R, Rec. p. I-5823).

3. Par ordonnances du 8 avril 1992, la République portugaise, Ford of Europe Inc. et Ford Werke AG (ci-après « Ford ») ainsi que VW AG ont été admises à intervenir dans l'affaire à l'appui des conclusions de la Commission.

4. *Matra*, partie requérante, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer le recours recevable;

— annuler la décision de la Commission en date du 16 juillet 1991 et, généralement, prendre toutes mesures que la Cour jugera utiles pour mettre fin à l'existence et aux effets de l'infraction aux règles du traité de Rome critiquée ci-après;

— condamner la défenderesse aux dépens.

5. La *Commission*, partie défenderesse, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter, comme dénuée de fondement, la requête de l'entreprise Matra SA ayant pour objet l'annulation de la décision de la Commission du 16 juillet 1991 concernant des aides en faveur de l'entreprise commune Ford-Volkswagen pour la fabrication de véhicules à des fins multiples à Setubal;

— condamner la partie requérante aux dépens.

6. La *République portugaise*, partie intervenante à l'appui des conclusions de la Commission, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— constater l'irrecevabilité du recours pour défaut de qualité pour agir de la partie requérante;

— en conséquence, rejeter le présent recours;

— à titre conservatoire, déclarer que sont dénués de tout fondement les moyens invoqués par la partie requérante à l'appui de ses prétentions;

— dans les deux hypothèses, condamner la partie défenderesse aux dépens.

7. *Ford*, partie intervenante à l'appui des conclusions de la Commission, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter la requête de Matra d'annuler la décision de la Commission, prise le 16 juillet 1991, en matière d'approbation de l'aide octroyée au projet VUM Ford/VW au Portugal;

— condamner Matra aux dépens de la procédure, y compris les frais encourus par les parties intervenantes Ford of Europe Inc. et Ford Werke AG.

8. *VW*, partie intervenante à l'appui des conclusions de la Commission, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter les demandes de la requérante Matra SA;

— condamner Matra SA à payer les coûts résultant de la procédure, notamment les coûts supportés par l'intervenante.

9. La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

III — Moyens et arguments des parties

A — *Sur la recevabilité*

1. La *Commission*, partie défenderesse, ne considère pas que Matra soit le destinataire de la décision, mais admet qu'elle soit concernée directement et individuellement, au regard de sa position sur le marché.

Il n'y aurait pas lieu de vérifier si toutes les conditions fixées dans l'arrêt du 28 janvier 1986, Cofaz (169/84, Rec. p. 391) sont remplies; en effet, cet arrêt concernerait l'hypothèse où la procédure de l'article 93, paragraphe 2, a été ouverte et une application stricte de ces conditions restreindrait les voies de recours des entreprises concurrentes.

2. *Ford*, partie intervenante, soutient que Matra n'est pas directement et individuellement concernée par la décision, en ce qu'elle se limite à produire le véhicule monocorps « Espace »; ce véhicule serait distribué par Renault, qui supporterait dès lors le risque économique.

3. La *République portugaise*, partie intervenante, conteste également la recevabilité du recours.

Le régime d'intervention n'empêcherait pas une partie intervenante de soulever une exception d'irrecevabilité qui n'a pas été invoquée par la défenderesse. La République portugaise relève à cet égard que la partie intervenante a un intérêt autonome, que cette exception d'irrecevabilité ne met pas en cause les conclusions de la Commission tendant au rejet du recours, que l'« état du litige » devant la Cour n'interdit pas de soulever cette question, qu'on ne saurait soumettre la partie intervenante aux dispositions strictes de l'article 91 du règlement de procédure et que la partie requérante garde la possibilité de répliquer aux moyens invoqués par la partie intervenante. De toute façon, les questions de recevabilité seraient d'ordre public et devraient être examinées d'office par la Cour.

Matra se considérerait à tort comme le destinataire de la décision. Bien que l'article 175 ne soit pas cité, les lettres du 17 juin 1991 constitueraient une invitation à agir et dès la réunion du 27 juin 1991, Matra aurait eu connaissance du rejet de cette demande; si on retenait cette date, se poserait d'ailleurs un problème de forclusion du recours pour dépassement de délai. Les lettres de la Commission du 17 juillet 1991 n'auraient qu'un caractère purement confirmatif de cette décision de rejet et la communication à Matra de la décision litigieuse en date du 30 juillet 1991 ne constituerait qu'un geste de courtoisie.

Matra ne saurait davantage prétendre être directement et individuellement concernée. Se référant à l'arrêt du 28 janvier 1986, Cofaz (précité), la République portugaise expose que, dans l'hypothèse où une entreprise, non destinataire d'une décision, n'a pas participé à la procédure de l'article 93, paragraphe 3, en particulier parce que cette procédure n'a pas été engagée, la nécessité d'une voie de droit destinée à protéger ses intérêts légitimes n'existerait pas. Matra ne serait concernée par la décision litigieuse qu'en sa qualité objective de constructeur automobile (voir arrêt du 2 février 1988,

Van der Kooy, 67/85, 68/85 et 70/85, Rec. p. 219). Or, la préservation de certaines parts de marché ne constituerait pas un intérêt légitime juridiquement protégé. La participation à la procédure précontentieuse serait indispensable pour apprécier les intérêts des différents intéressés: alors que tous les intéressés auraient le droit d'être entendus dans le cadre d'une procédure et le droit de réagir contre le refus d'ouverture, tous ces intéressés, même dans l'hypothèse où ils ont participé à la procédure, ne sauraient prétendre être directement et individuellement concernés par une décision approuvant les aides.

4. *Matra*, partie requérante, soutient, à titre principal, que la question de la recevabilité a été tranchée par l'ordonnance de référé du 4 octobre 1991.

Subsidiairement, elle expose être le destinataire de la décision attaquée, dans la mesure où celle-ci rejetterait sa plainte du 26 juin 1991, l'individualiserait expressément et lui aurait été spécifiquement adressée par la Commission.

A titre plus subsidiaire, Matra soutient qu'elle est individuellement et directement concernée (voir arrêt du 28 janvier 1986, Cofaz, précité). En effet, elle aurait joué un rôle important dans la procédure préliminaire de l'article 93 et sa position sur le marché serait substantiellement affectée par l'aide litigieuse. L'argumentation de Ford, outre qu'elle ne serait pas juridiquement fondée, serait basée sur une erreur de fait en ce que Matra, et non pas Renault, serait affectée par l'entreprise commune Newco.

B — *Sur la forme et la procédure*

1. *Matra* fait valoir deux moyens, tirés de la violation des formes substantielles et des principes généraux du droit communautaire.

2. La *Commission* conteste le bien-fondé de ces moyens.

Quant au moyen tiré de la violation des formes substantielles

— Le grief des vices de forme

1. *Matra* reproche à la Commission d'avoir commis un premier vice de procédure substantiel en n'ouvrant pas la procédure de l'article 93, paragraphe 2, malgré l'existence de difficultés sérieuses d'appréciation de la compatibilité des aides avec le traité, en particulier l'article 92 ainsi que les articles 85 et 86 (voir arrêt du 20 mars 1984, Allemagne/Commission, 84/82, Rec. p. 1451). En ce qui concerne l'article 92, Matra souligne, en particulier, le montant élevé de l'aide et le risque de création de surcapacités. La Commission elle-même s'interrogerait sur la compatibilité de l'accord entre Ford et VW avec les articles 85 et 86.

Le déroulement de la procédure mettrait en évidence l'existence de difficultés sérieuses: des négociations bilatérales secrètes auraient eu lieu entre les autorités portugaises et la Commission dès 1990; au regard de la durée de ces négociations, la procédure de notification formelle aurait nécessairement été simplifiée. Les autorités portugaises auraient apporté des modifications impor-

tantes au projet initial et l'autorisation aurait été assortie de conditions en ce qui concerne, notamment, l'ouverture du programme de formation à d'autres constructeurs et l'utilisation des infrastructures. L'exigence de rapports annuels prouverait que la Commission était préoccupée quant aux répercussions possibles du projet sur le marché.

Matra fait encore état d'éléments de fait qui auraient requis l'ouverture d'une procédure, à savoir le caractère disproportionné tant du projet que de l'aide, le caractère sensible du secteur automobile et les réserves de la Commission à propos d'autres projets de moindre envergure.

Matra reproche à la Commission un deuxième vice de forme, consistant à avoir autorisé l'aide sans attendre le résultat de la procédure d'exemption de l'article 85, paragraphe 3, concernant l'accord Ford/VW. Dans l'arrêt du 21 mai 1980, Commission/Italie (73/79, Rec. p. 433), la Cour aurait jugé qu'une procédure au titre des articles 92 et 93 ne doit jamais aboutir à un résultat contraire à d'autres dispositions du traité, en l'espèce l'article 95. Cette affirmation serait, a fortiori, valable pour les rapports entre les articles 92 et suivants et 85 et suivants. La Cour aurait tantôt jugé que les modalités d'une aide, contraires à certaines dispositions du traité, autres que les articles 92 et 93, sont indissolublement liées à l'objet de l'aide et aurait dès lors appliqué la seule procédure de l'article 93 (voir arrêt du 22 mars 1977, Iannelli & Volpi, 74/76, Rec. p. 557; arrêt du 25 juin 1970, France/Commission, 47/69, Rec. p. 487), tantôt admis un cumul des procédures (voir arrêt du 21 mai 1980, Commission/Italie, précité). Quelle que soit la position adoptée, la Commission aurait dû examiner l'ensemble des problèmes soulevés au regard du droit de la concurrence, avant d'aboutir à une conclusion soit sur les articles 92 et 93, soit sur les articles 85 et 86. La Commission aurait vidé de son sens la procédure d'exemption au titre de l'article 85, paragraphe 3, et notamment la consultation des tiers. La scission des deux procédures amènerait d'ailleurs la Commission à adopter des positions opposées: dans le cadre de la procédure d'exemption, elle indiquerait que le projet Newco conduira à une structure de concurrence saine; au moment d'approuver les aides, la Commission aurait affirmé que la distorsion de concurrence créée est conforme aux objectifs du traité.

Le syllogisme juridique, consistant à dire, d'abord, que l'aide ne peut être versée que si l'entreprise est mise en œuvre, ensuite que cette mise en œuvre est conditionnée par l'exemption et, par conséquent, que l'aide ne peut être versée qu'en cas d'exemption, porterait à faux. La majeure ne correspondrait pas à la réalité: en effet, la première tranche des aides aurait été versée dès la signature du contrat, sans condition de réalisation de l'investissement; de même, les aides en matière d'infrastructure et de formation devraient être versées en tout état de cause. De toute façon, le recours viserait la décision en tant que telle et non pas le versement effectif de l'aide. La mineure serait également déficiente: en effet, la procédure au titre de l'article 85, paragraphe 3, n'aurait pas d'effet suspensif, elle serait souvent longue et n'aboutirait pas toujours à une décision explicite. De plus, l'effet sur la validité des contrats de la nullité automatique des clauses restrictives de concurrence relèverait du droit national et il serait douteux qu'un tiers puisse conclure devant un tribunal portugais à la nullité d'un contrat auquel il est étranger. La conclusion du syllogisme serait dès lors erronée: la décision autorisant l'aide serait

juridiquement indépendante du résultat de la procédure d'exemption.

2. Selon la *Commission*, le raisonnement de Matra aboutit, compte tenu de l'encadrement communautaire et de l'importance des investissements dans le secteur automobile, à obliger la Commission à engager d'office la procédure de l'article 93, paragraphe 2, pour chaque aide régionale. En l'occurrence, la Commission n'aurait pas rencontré des difficultés sérieuses d'appréciation des aides.

Les contacts préliminaires avec les autorités portugaises s'inscriraient dans le cadre d'une bonne coopération entre autorités communautaires et nationales et n'auraient été ni secrets ni excessivement longs. La notification du 16 avril 1991 ne contiendrait aucune modification substantielle par rapport à la notification formelle du 26 mars 1991, mais viserait uniquement à combler certaines lacunes et erreurs mineures. La décision attaquée ne ferait état d'aucune condition; les rapports demandés par la Commission viseraient à vérifier ex post si les infrastructures sont utilisées à des fins communes et si le paiement des aides est effectué en conformité avec la notification.

Pour ce qui est du reproche de la violation de la procédure d'exemption au titre de l'article 85, paragraphe 3, la Commission rappelle que cette procédure ne peut empêcher la Commission d'exercer ses compétences au regard des articles 92 et 93. Certes, la Commission ne saurait considérer comme compatibles avec le marché commun des régimes d'aide contraires à d'autres dispositions du traité; en l'occurrence, la Commission n'aurait cependant adopté sa décision positive qu'après avoir abouti à une première appréciation favorable sur l'accord Ford/VW. Quoiqu'il en soit, le gouvernement portugais ne saurait octroyer les aides que si l'investissement se réalisait; or, en cas de refus d'exemption, les autorités portugaises ne sauraient octroyer les aides, étant donné que l'entreprise commune et les investissements ne pourront pas être mis en œuvre.

3. *Ford* souligne également la différence entre les articles 85 et 92, le premier concernant les entreprises, le second mettant en présence la Commission et les États. La Commission aurait dû examiner d'abord si l'aide en cause ne relevait pas de la dérogation de l'article 92, paragraphe 3, avant d'examiner la possibilité d'exemption de l'accord Ford/VW. Aux termes de l'accord entre Ford et VW, d'un côté, et le gouvernement portugais, de l'autre, ainsi qu'en vertu de la loi portugaise toute aide devrait être remboursée en cas de refus d'exemption.

4. La *République portugaise* précise que l'obligation de notification des aides dans le secteur automobile, qui s'impose aux États depuis l'encadrement communautaire, exige, dans le chef de l'État, une connaissance précise des données à notifier. Les contacts avec la Commission, préalables à la notification proprement dite, auraient porté sur des questions techniques et ne constitueraient pas une négociation. La notification elle-même aurait été faite dans les délais requis et complétée, afin de combler certaines lacunes mineures; les termes et le délai d'appréciation de la notification correspondraient à la pratique habituelle de la Commission. Les contacts verbaux postérieurs à la notification auraient eu pour objectif d'éclairer et de confirmer les données auparavant notifiées.

D'après l'arrêt du 20 mars 1984, Allemagne/Commission (précité), la décision d'ouvrir la procédure de l'article 93, paragraphe 2, se fonderait sur la conviction acquise par la Commission à l'issue de l'examen préliminaire. La position de la requérante consistant à identifier des difficultés sérieuses exigeant l'ouverture de la procédure modifierait le pouvoir d'appréciation conféré par le traité à la Commission et obligerait la Cour à se substituer à celle-ci dans l'exercice de ce pouvoir.

La République portugaise partage les positions de la Commissions en ce qui concerne les rapports entre les articles 85 et 92.

— Le grief du défaut de motivation

1. Selon *Matra,* la motivation de la décision en ce qui concerne la compatibilité du projet d'aide avec l'article 92, paragraphe 3, est insuffisante, voire absente. L'analyse de la situation de fait, en particulier l'examen du marché pertinent sur lequel les distorsions de concurrence doivent être évitées, serait déficiente. L'impact financier réel de la subvention ne serait mesuré qu'en pourcentage de l'investissement total des sociétés mères, sans être comparé aux investissements réalisés par des concurrents directs, aux différents éléments d'investissement, au profit net annuel d'une usine de capacité équivalente d'une des sociétés mères et sans être analysé au regard de l'effet sur le point d'équilibre de l'entreprise commune. De même, la décision ne contiendrait pas une analyse précise de l'investissement lui-même qui, de par son montant, sortirait manifestement des normes industrielles. Enfin, ferait défaut une analyse financière de l'effet de la subvention, au regard du handicap régional allégué, sur les autres opérateurs du marché; il aurait fallu préciser les éléments du retard économique de Sétubal et voir dans quelle mesure les investissements en infrastructure et la formation professionnelle n'y répondent pas.

2. La *Commission* réplique que les critiques de Matra au niveau de la motivation se confondent avec celles portant sur le bien-fondé de la décision et elle renvoie à son argumentation dans ce cadre.

La motivation d'une décision positive sur des aides régionales individuelles serait nécessairement différente de celle d'une décision négative; en effet, la motivation devrait être examinée dans le cadre du régime général d'aide, le SIBR, approuvé par la Commission, de la méthode d'application de l'article 92, paragraphe 3, sous a) et b), adoptée en 1988, et de l'encadrement communautaire. Dans cette optique, l'analyse du marché dans la décision litigieuse serait suffisamment développée; de même, la Commission aurait pris en compte, au niveau du handicap structurel, les coûts supplémentaires en matière de transport, de stockage, de personnel et d'infrastructure.

3. La *République portugaise* invoque des arguments similaires et présente un tableau détaillé du régime national d'aides régionales, approuvé par la Commission, dans lequel s'insère l'aide litigieuse.

Quant à la violation des principes généraux du droit

— Le grief de la violation des droits de la défense

1. *Matra* reproche à la Commission d'avoir violé le principe général des droits de la défense, qui vaudrait également en matière d'aides d'États. La procédure préliminaire du paragraphe 1 de l'article 93 n'offrirait pas aux intéressés des garanties similaires à celles du paragraphe 2 (voir arrêt du 20 mars 1984, Allemagne/Commission, précité).

Même à supposer que l'ouverture de cette procédure ait pu être refusée, la Commission n'en aurait pas moins violé les droits de la défense de Matra en procédant à une consultation inadéquate. En effet, l'entrevue du 27 juin 1991 serait restée purement formelle, la décision litigieuse ayant été formellement adoptée peu après. Aucun des arguments de Matra n'aurait été repris ou refuté dans la décision; la requérante n'aurait jamais eu accès au dossier ni pu présenter ses commentaires sur le projet de décision. La distinction entre les plaignants et les entreprises concernées par une enquête diligentée contre elles serait sans pertinence.

2. La *Commission* réplique que la procédure au titre de l'article 93, paragraphe 2, n'a pas été évitée, mais ne s'est pas révélée indispensable. La requérante aurait eu la possibilité de communiquer à la Commission ses observations avant l'adoption de la décision et l'ouverture d'une procédure formelle ne lui aurait apporté aucun avantage supplémentaire. La Commission aurait pris en compte toutes les observations de Matra, mais elle ne serait pas tenue d'assortir ses décisions d'un exposé détaillé des arguments et contre-arguments suscités par les plaintes. La Cour distinguerait, quant à l'étendue des droit de la défense, entre les personnes à l'encontre desquelles une décision administrative est prise et les plaignants (voir arrêt du 17 novembre 1987, BAT, 142/84 et 156/84, Rec. p. 4487).

3. La *République portugaise* ajoute que la requérante aurait pu attaquer le refus de la Commission d'engager la procédure.

— Le grief d'une violation du principe de bonne administration

1. *Matra* soutient que la Commission a violé le principe de bonne administration en refusant d'ouvrir la procédure de l'article 93, paragraphe 2, ce qui lui aurait permis de s'informer pleinement, et en adoptant la décision avant d'avoir établi si l'entreprise bénéficiaire était validement constituée au regard du droit de la concurrence.

2. La *Commission* répond qu'elle disposait de tous les éléments pour arrêter sa position et qu'elle a pris en considération les observations de Matra.

C — *Sur le fond*

1. *Matra* fait valoir trois moyens d'annulation, tirés d'erreurs manifestes d'appréciation, d'erreurs de droit et d'un détournement de pouvoir.

2. La *Commission* conteste le bien-fondé de ces moyens.

Quant au moyen tiré d'erreurs manifestes d'appréciation

— Le grief de la méconnaissance d'un risque de surcapacité

1. *Matra* reproche à la Commission une appréciation manifestement erronée des faits: selon des experts indépendants, les projets d'investissement européens connus conduiraient, pour fin 1995, à une capacité de production évaluée à 500 000 véhicules, pour un marché de 300 000 unités, soit une surcapacité de plus de 50 %. Ford avancerait des chiffres incomplets et même en procédant à une extrapolation des prévisions sur l'an 2000, on arriverait à une surcapacité de 40 à 50 %.

La réponse à la contradiction entre un marché réduit, mais en expansion, et le processus de fabrication à grandes séries du projet Newco consisterait à « préempter » le marché, d'une part, en obtenant, le plus rapidement possible, une position dominante et, d'autre part, en subventionnant massivement la production les premiers temps, en attendant la montée des ventes. En conséquence, tous les opérateurs non subventionnés devraient supporter des coûts supplémentaires, une rentabilité réduite et une concurrence déstabilisée.

La Commission ne saurait contester le risque d'une position dominante dans le chef de Ford et VW, en insistant sur le maintien de modèles et de circuits de distribution différents. Les avantages résultant de l'aide, de la neutralisation de la concurrence entre Ford et VW et des économies d'échelle permettraient à l'entreprise commune d'agir de manière indépendante de ses concurrents. Dans l'appréciation de l'impact économique de la subvention, la Commission n'aurait pas tenu compte de l'existence de la rente économique découlant de la position dominante commune.

2. La *Commission* rappelle que, dans l'encadrement communautaire, elle a souligné que les aides régionales ne devaient pas conduire à des surcapacités importantes. L'entreprise Newco n'atteindrait son plein régime de production qu'en 1996 et, pour 1995, les ventes globales des usines actuelles ou futures ne devraient pas dépasser la demande évaluée à 325 000 unités; cette demande devrait progresser et s'établir, en 1999, à 500 000 unités équivalant, à peu près, aux capacités de production. Même en prenant en compte les importations japonnaises, le projet Newco ne devrait pas conduire à des surcapacités importantes.

La position dominante se définirait par une indépendance économique vis-à-vis des autres acteurs sur le marché. Or, malgré une part de marché de 35 %, Ford et VW ne pourraient pas agir sans tenir compte des autres constructeurs européens de voitures monocorps, Chrysler/SDP, PSA/Fiat et Matra/Renault. Étant donné que Ford et VW commercialisent des modèles différenciés, par des réseaux indépendants, on ne saurait d'ailleurs cumuler leurs parts de marché pour établir une position dominante commune. Les économies d'échelle seraient, en partie, neutralisées par les coûts additionnels de développement du produit commun et de différenciation des modèles; Matra bénéficierait d'ailleurs d'économies similaires du fait de sa collaboration avec Renault.

3. *Ford et VW* rappellent, à titre liminaire, que la Commission bénéficie, pour l'application de l'article 92, paragraphe 2, d'un large pouvoir d'appréciation (arrêt du 17 septembre 1980, Philip Morris, 730/79, Rec. p. 2671; arrêt du 24 février 1987, Deufil, 310/85, Rec. p. 901; arrêt du 14 février 1990, France/Commission, C-301/87, Rec. p. I-307). Dès lors, la Cour devrait limiter son contrôle de légalité à l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation des faits ou d'un détournement de pouvoir.

Selon *VW*, il n'existerait pas de principe selon lequel les aides à l'investissement ne sont autorisées, en application de l'article 92, paragraphes 2 et 3, que si elles ne conduisent pas à des surcapacités. Dans l'encadrement communautaire, la Commission aurait uniquement souligné le risque de surcapacités importantes. VW s'interroge sur l'existence d'un marché propre de voitures monocorps au regard des possibilités de substitution avec les véhicules « breaks » ou d'autres petits véhicules commerciaux. Les prospections du marché opérées par Matra seraient limitées à 1995, partiraient de la prémisse erronée que Newco produira immédiatement à plein et feraient abstraction des débouchés hors de l'Europe de l'Ouest.

Selon *Ford*, une extrapolation des projections d'évolution du marché présentées par Matra sur l'an 2000 laisserait prévoir une demande se situant entre 450 000 et 980 000 unités, à laquelle répondrait une capacité de production de 536 000 unités. Encore faudrait-il tenir compte des exportations en dehors de l'Europe de l'Ouest et des excès de capacités de production dont aurait besoin, pour des raisons conjoncturelles, l'industrie automobile.

L'existence de modèles et de réseaux de distribution différents conduirait au maintien d'une concurrence entre Ford et VW au niveau des prix, de la marque, des services et même de la qualité. L'entreprise commune, loin de créer une nouvelle position dominante, aiderait à éliminer celle de Matra/Renault.

— Le grief d'une appréciation manifestement erronée du handicap régional

1. *Matra* reproche à la Commission une erreur d'analyse des faits en ce qui concerne l'évaluation du handicap structurel qui justifierait le niveau et l'intensité de l'aide. Il aurait fallu opposer les coûts supplémentaires au niveau du transport, de la formation, du déplacement d'un certain personnel d'encadrement et de l'investissement, aux économies réalisables à Sétubal; Matra cite à cet égard les coûts inférieurs de la main-d'œuvre, du terrain, de la construction et de la maintenance, les économies d'échelle et d'envergure résultant de l'entente entre Ford et VW ainsi que les économies résultant d'infrastructures réalisées et de la présence d'autres constructeurs automobiles. Selon Matra, à un coût supplémentaire de 170 à 220 écus par véhicule correspondrait une aide directe de 600 à 1 000 écus, et cela sur une durée normale d'amortissement de sept ans.

La Commission commettrait, en outre, une erreur de droit manifeste en admettant, contrairement à sa communication de 1979 sur les aides à finalité régionale et à l'encadrement communautaire, que les aides doivent neutraliser, à côté des coûts additionnels d'investissement, les coûts de fonctionnement. Il faudrait distinguer entre les dépenses courantes de fonctionnement, rele-

vées dans les comptes d'exploitation des entreprises, et les aides à l'investissement correspondant aux postes de bilan « immobilisations corporelles ou incorporelles ».

La Commission admettrait à tort que l'aide régionale peut conduire à une délocalisation d'industries et à un transfert d'emplois existants. Matra met d'ailleurs en cause le caractère régional du projet, dans la mesure où son effet économique réel se produirait, dans une mesure significative, hors du Portugal; en effet, l'aide permettrait à Ford et VW de réduire des investissements qui auraient normalement dû être réalisés; l'usine projetée serait un établissement d'assemblage à valeur ajoutée locale limitée et sans transferts importants de technologie; les flux commerciaux engendrés bénéficieraient essentiellement aux producteurs de composants « nobles », en particulier Ford et VW, installés dans le centre de l'Europe; 95 % de la production seraient réexportés, ce qui laisserait apparaître les aides litigieuses comme des subventions directes à l'exportation; dans la mesure où elles constituent des aides au fonctionnement, les aides bénéficieraient à la trésorerie de l'entreprise commune et non pas à la région dite défavorisée.

Le fait que la subvention reste en-deçà de 75 % (ESN) ne constituerait pas une garantie que la Commission n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation. Matra propose des données chiffrées établissant une intensité de l'aide de 67 % en ce qui concerne les investissements physiques éligibles, seuls pertinents.

Les données sur le handicap structurel fournies par Ford souligneraient l'absence de toute justification chiffrée dans la décision. Matra conteste cependant ces chiffres et aboutit, en opposant le handicap régional net et l'aide, à un avantage net par véhicule treize à vingt fois supérieur à celui avancé par Ford.

2. La *Commission* rappelle que l'avantage concurrentiel est intrinsèque à toutes les aides visées par l'article 92, paragraphe 1. Seule importerait la compatibilité de l'aide avec les dérogations prévues à l'article 92, paragraphe 3, sous a).

En ce qui concerne le handicap régional, la Commission souligne que les aides doivent neutraliser les coûts additionnels découlant non seulement des investissements, mais également du fonctionnement des nouvelles installations. Les aides devraient encore inciter les entreprises à se transférer vers les régions visées. La Commission aurait analysé tous les éléments en vue d'assurer un équilibre entre les exigences de la concurrence et du développement régional dont l'importance serait soulignée dans l'encadrement communautaire. La Commission aurait ainsi examiné chaque poste d'investissement, ainsi que les coûts additionnels de fonctionnement (pour une période de cinq ans) découlant de la localisation à Sétubal, compte des économies éventuelles résultant de cette localisation. L'intensité des aides aurait été appréciée en fonction des critères retenus pour d'autres investissements à finalité régionale, à savoir l'impact de l'investissement et de la production s'y rattachant sur le segment du marché considéré, la nature des dépenses éligibles aux fins de la détermination de l'intensité des aides, l'analyse des coûts/bénéfices de l'investissement, compte tenu de la composante géographique, ainsi que les avantages directs et indirects au niveau régional.

La détermination de l'intensité des aides au développement régional relèverait des pouvoirs d'appréciation de politique économique que l'article 92 confère à la Commission. La subvention régionale ne constituerait pas plus du tiers du plafond autorisé par la Commission dans le cadre du SIBR portugais et serait justifiée par rapport aux coûts additionnels encourus par l'installation à Sétubal; les abattements fiscaux, échelonnés sur une période comprise entre 1997 à 2001, constitueraient une incitation régionale proprement dite. A cet égard, il s'agirait de créer des emplois et non pas de les délocaliser.

La Commission précise que la notification ne fait pas état d'un engagement de Ford et VW de s'approvisionner à raison d'un certain montant auprès d'entreprises portugaises. Cet engagement pourrait s'avérer contraire à l'article 30 du traité. Il s'agirait cependant d'une condition qui n'est pas intimement liée au régime d'aides notifié et qui ne mettrait pas en cause la décision du 16 juillet 1991 (voir arrêt du 22 mars 1977, Ianelli & Volpi, précité).

3. *VW*, *Ford* et le *gouvernement portugais* soulignent que le développement régional figure parmi les objectifs du traité et que l'article 92 établit, à son paragraphe 3, une exception au principe de la libre concurrence en faveur du développement économique des régions les moins favorisées. Le Portugal répondrait aux critères développés par la Commission dans sa communication sur la méthode d'application de l'article 92, paragraphe 3, sous a) et sous c), aux aides régionales (JO 1988, C 212, p. 2). Dans la méthode précitée, la Commission aurait admis, pour les régions concernées, un maximum de 75 % (ESB) de l'investissement initial. Or, l'aide contestée n'aurait qu'une intensité de 27 %. Elle s'intégrerait d'ailleurs dans le programme SIBR, approuvé préalablement par la Commission, et répondrait à l'encadrement communautaire qui soulignerait l'importance d'investissements dans le secteur automobile dans les régions défavorisées. Étant liée, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, par les principes dégagés en vue de l'application de l'article 92, paragraphe 3, sous a), la Commission n'aurait pu qu'autoriser l'aide en cause, dès lors que les conditions fixées étaient remplies.

Le *gouvernement portugais* insiste sur les difficultés structurelles que connaît la région de Sétubal et rappelle les effets positifs de l'investissement au niveau du transfert de technologie, de la valeur ajoutée locale, de la balance des paiements et de l'emploi; le gouvernement souligne que Ford et VW se sont engagés à acquérir pour une certaine valeur, auprès d'entreprises nationales du secteur des accessoires pour automobiles, des produits destinés à des voitures fabriquées dans d'autres usines de Ford ou de VW.

VW expose que l'aide à l'investissement ne vise pas seulement les coûts nets supplémentaires résultant de l'installation d'une entreprise dans une région sous-développée, mais également les coûts nets supplémentaires résultant du fonctionnement courant de l'entreprise dans cette région.

Ford présente des données sur les coûts supplémentaires induits par le site de Sétubal par rapport à un investissement en Europe du Nord. La comparaison de ces coûts supplémentaires avec les économies induites par ce site conduirait à une incitation à l'investissement de 53 écus par véhicule. Ford souligne également l'importance

du projet pour le développement régional de Sétubal.

— Le grief d'une appréciation manifestement erronée des aides d'infrastructure et de formation

1. *Matra* reproche à la Commission de ne pas avoir pris en compte les aides d'infrastructure et de formation pour apprécier l'impact sur la concurrence.

Même si d'autres entreprises pouvaient, à l'avenir, bénéficier des infrastructures nouvelles au niveau des routes, de l'approvisionnement en eau et en électricité et du traitement des déchets, elles profiteraient, en réalité, uniquement à VW et Ford et constitueraient dès lors une aide d'État.

Les aides au programme de formation seraient démesurées et il ne serait nullement établi que ce programme soit accessible à d'autres entreprises. D'ailleurs, une part non négligeable de la formation serait effectuée dans l'entreprise commune.

Matra signale que, dans les notifications initiales, le gouvernement portugais avait indiqué des coûts de « prédémarrage » de l'ordre de 200 millions d'écus se rapportant à la formation et à la productivité réduite des employés. Or, par un simple jeu d'écriture, ces coûts inéligibles auraient été transformés en coûts de formation d'un montant équivalent, subventionnés, de l'accord de la Commission.

2. La *Commission*, soutenue explicitement sur ce point par *Ford*, réplique que les infrastructures au niveau des routes, de l'urbanisation du terrain et de l'élimination des déchets seront d'utilisation commune. Quant aux autres travaux d'infrastructure, les services rendus à Ford/VW seraient facturés au prix du marché.

Le montant de l'aide à la formation professionnelle ne serait pas disproportionné pour 4 000 ouvriers concernés. Le programme de formation serait accessible à d'autres constructeurs automobiles et une part seulement modeste de la formation serait effectuée dans les nouvelles installations.

3. La *République portugaise* ajoute que relève de l'article 92, paragraphe 1, une aide portant sur des coûts qui sont normalement à la charge des entreprises, ce qui ne serait pas le cas des investissements en infrastructure ou en formation.

Quant au moyen tiré d'une erreur de droit

1. *Matra* reproche à la Commission d'avoir autorisé l'aide, sur la base du SIBR, sans tenir compte de l'effet de distorsion réel sur le marché et d'avoir admis la nécessité d'une incitation supplémentaire par rapport à celle qui était justifiée sur la base du handicap régional. L'article 92, paragraphe 3, subordonnerait la compatibilité d'une aide avec le marché commun à l'existence d'une contrepartie qui ne pourrait être obtenue par la loi du marché, à la condition toutefois que la distorsion de la concurrence ne soit pas

excessive par rapport aux intérêts de la Communauté et que l'aide soit indispensable pour atteindre l'objectif régional, social ou économique. La Commission ne saurait se départir de ces limites au moyen de dispositions normatives ou administratives, telle l'autorisation du SIBR.

Matra rappelle à cet égard le caractère excessif de l'investissement par rapport à des projets similaires et l'intensité de l'aide. Les nouveaux chiffres avancés par Ford mettraient en évidence que la Commission a statué sur des données surévaluées. Matra reprend également le grief du caractère excessif de l'aide par rapport au handicap régional. Ford et VW reconnaîtraient elles-mêmes la non-viabilité du projet commun à défaut de subventions et admettraient que l'aide n'est pas tellement destinée à compenser un prétendu handicap régional, mais à permettre à deux multinationales de réaliser un projet attractif.

2. La *Commission* expose que l'analyse des aides litigieuses, dans le contexte du développement régional, constitue le point central du litige et renvoie aux positions développées préalablement sur l'intensité de l'aide et l'avantage concurrentiel.

3. *Ford* reproche à Matra de comparer les investissements du projet Newco aux autres projets présentant des données techniques et économiques différentes. L'évaluation des coûts d'investissement aurait d'ailleurs entre-temps été réduite d'environ 268 millions d'écus, de sorte que le projet Newco se situerait sur la même ligne que d'autres investissements similaires.

Selon *Ford* et *VW*, relèvent uniquement de l'article 92, paragraphe 3, sous a), des aides ayant causé un investissement dans une région défavorisée (voir arrêt du 17 septembre 1980, Philip Morris, précité). Or, si l'aide s'était limitée à compenser le handicap régional, elle n'aurait pas rempli cette condition de causalité.

Quant au détournement de pouvoir

1. *Matra* soutient que la Commission, en préjugeant de l'issue de la procédure ouverte en application de l'article 85, paragraphe 3, a opéré un détournement de procédure.

2. La *Commission* conteste ce reproche et renvoie à sa réponse au moyen tiré d'une violation des formes substantielles.

3. La *République portugaise* ajoute que Matra reste en défaut de prouver que le moyen utilisé, à savoir l'acceptation des aides, permet d'atteindre l'objectif allégué, à savoir autoriser l'accord Ford/VW sans attendre l'issue de la procédure d'exemption.

F. A. Schockweiler
Juge rapporteur