ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

17 juin 1999 *

Dans l'affaire C-75/97,

Royaume de Belgique, représenté par Mes Gerwin van Gerven et Koen Coppenholle, avocats au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de Me Freddy Brausch, 11, rue Goethe,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Gérard Rozet, conseiller juridique, et Wouter Wils, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du même service, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet un recours en annulation de la décision 97/239/CE de la Commission, du 4 décembre 1996, concernant les aides prévues par la Belgique dans le cadre de l'opération Maribel *bis/ter* (JO 1997, L 95, p. 25),

* Langue de procédure: le néerlandais.

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. P. J. G. Kapteyn, président de chambre, G. Hirsch (rapporteur), G. F. Mancini, H. Ragnemalm et R. Schintgen, juges,

avocat général: M. A. La Pergola,
greffier: Mme D. Louterman-Hubeau, administrateur principal,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 17 septembre 1998,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 12 novembre 1998,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 19 février 1997, le royaume de Belgique a, en vertu de l'article 173, premier alinéa, du traité CE (devenu, après modification, article 230, premier alinéa, CE), demandé l'annulation de la décision 97/239/CE de la Commission, du 4 décembre 1996, concernant les aides prévues par la Belgique dans le cadre de l'opération Maribel *bis/ter* (JO 1997, L 95, p. 25, ci-après la «décision attaquée»).

Les mesures prises dans le cadre de l'opération Maribel bis/ter

2 En Belgique, la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés (*Moniteur belge* du 2 juillet 1981, p. 8575) a instauré l'opération dite «Maribel». Selon l'article 35 de cette loi, les employeurs occupant des travailleurs manuels bénéficient, pour chacun de ceux-ci, d'une réduction des cotisations de sécurité sociale.

3 Selon l'arrêté royal du 12 février 1993 (*Moniteur belge* du 9 mars 1993, p. 4995), les employeurs ont bénéficié, à partir du 1er janvier 1993, pour les travailleurs manuels, sous certaines conditions, d'une réduction des cotisations, par trimestre et par travailleur, de 2 825 BFR pour cinq travailleurs manuels au maximum et de 1 875 BFR pour les autres travailleurs manuels, si l'employeur occupe moins de vingt travailleurs, et de 1 875 BFR par travailleur manuel, si l'employeur occupe vingt travailleurs au moins.

4 L'arrêté royal du 14 juin 1993 (*Moniteur belge* du 7 juillet 1993, p. 16069), qui a introduit l'opération dite «Maribel bis», a apporté une nouvelle modification à partir du 1er juillet 1993. La réduction, par trimestre et par travailleur, a été portée à 3 000 BFR pour cinq travailleurs manuels au maximum dans les entreprises occupant moins de vingt travailleurs. Dans les autres cas de figure, la réduction de 1 875 BFR par trimestre et par travailleur a été maintenue.

5 Lorsque l'employeur exerce principalement son activité dans l'un des secteurs les plus exposés à la concurrence internationale, l'arrêté royal du 14 juin 1993 a porté la réduction des cotisations, par trimestre et par travailleur, respectivement, de 3 000 BFR à 7 200 BFR et de 1 875 BFR à 6 250 BFR (ci-après les «réductions majorées»).

6 Le législateur belge a défini les secteurs économiques concernés par référence aux divisions 13 à 22 et 24 à 36 de la nomenclature statistique résultant du règlement (CEE) n° 3037/90 du Conseil, du 9 octobre 1990, relatif à la nomenclature

statistique des activités économiques dans la Communauté européenne (JO L 293, p. 1). Partant, bénéficient des réductions majorées les entreprises exerçant leur activité dans des secteurs tels que l'extraction de produits non énergétiques, l'industrie chimique, la métallurgie et le travail des métaux, la fabrication d'instruments de précision et d'optique et d'autres industries de transformation.

7 L'arrêté royal du 22 février 1994 (*Moniteur belge* du 18 mars 1994, p. 6724), introduisant l'opération dite «Maribel ter», a porté, à compter du 1er janvier 1994, pour les entreprises exerçant leur activité dans l'un des secteurs les plus exposés à la concurrence internationale, le montant des réductions majorées par trimestre et par travailleur à, respectivement, 9 300 BFR pour cinq travailleurs manuels au maximum et 8 437 BFR pour les autres travailleurs manuels, dans les entreprises occupant moins de vingt salariés, et à 8 437 BFR pour les travailleurs manuels, dans les entreprises occupant vingt travailleurs au moins.

8 Ce dernier arrêté royal a également étendu l'opération Maribel ter au secteur du transport international relevant de la subdivision 60.242 de la nomenclature nationale qui dérive de la nomenclature statistique relevant du règlement n° 3037/90, à compter du 1er janvier 1994, et à certains autres secteurs des transports aériens et maritimes ainsi qu'aux activités annexes des transports appartenant aux subdivisions 61.100, 61.200, 62.100, 62.200, 63.111 et 63.220 de la même nomenclature, à compter du 1er avril 1994.

9 Le champ d'application de l'opération Maribel ter a encore été étendu, à partir du 1er juillet 1994, par l'arrêté royal du 21 juin 1994 (*Moniteur belge* du 28 juin 1994, p. 17355), à l'horticulture, la sylviculture et l'exploitation forestière.

10 Toutefois, les réductions majorées accordées dans le cadre de l'opération Maribel bis/ter ne s'appliquent qu'aux travailleurs manuels qui travaillent au moins 51 % du nombre maximal d'heures de travail ou de journées de travail prévues dans la convention collective du travail dont ils relèvent.

La décision attaquée

11 Par lettre du 17 août 1993, la Commission a demandé au gouvernement belge de lui communiquer des informations sur l'opération Maribel bis. Cette demande a été suivie d'un échange de correspondances aux termes duquel la Commission a, le 9 juillet 1996, informé le royaume de Belgique de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité CE (devenu article 88, paragraphe 2, CE) (JO C 227, p. 8, ci-après «la décision du 9 juillet 1996»). A l'issue de cette procédure, la Commission a adopté la décision attaquée.

12 Aux termes de l'article 1er de cette décision, «La réduction plus importante des cotisations de sécurité sociale afférentes aux travailleurs manuels accordée dans le cadre de l'opération Maribel bis/ter aux employeurs exerçant principalement leurs activités dans un des secteurs les plus exposés à la concurrence internationale constitue une aide d'État illégale étant donné qu'elle n'a pas été notifiée préalablement à la Commission conformément aux dispositions de l'article 93 paragraphe 3 du traité CE. Elle est en outre incompatible avec le marché commun conformément aux dispositions de l'article 92 paragraphe 1 du traité CE et ne peut bénéficier d'aucune des dérogations à cette interdiction telles que prévues aux paragraphes 2 et 3 dudit article 92.»

13 Son article 2 constate que «La Belgique est tenue de prendre les mesures appropriées pour mettre fin, sans délai, à l'octroi des réductions majorées des cotisations sociales, visées à l'article 1er, et doit récupérer auprès des entreprises bénéficiaires les aides illégalement versées. Le remboursement doit s'effectuer conformément aux procédures et aux dispositions de la loi belge...».

14 S'agissant de la réduction trimestrielle du montant des cotisations par travailleur, la Commission indique, au point I des motifs de sa décision, que l'aide octroyée aux entreprises exerçant principalement leur activité dans l'un des secteurs les plus exposés à la concurrence internationale, qui est constituée par la différence entre la réduction de base et la réduction majorée, s'élève à 26 248 BFR par an et par travailleur. En revanche, concernant celles de ces entreprises qui occupent moins de vingt travailleurs, l'avantage trimestriel afférent à chacun de leurs cinq

premiers travailleurs est considéré par la Commission comme relevant de la catégorie des aides de minimis ne tombant dès lors pas sous l'application de l'article 92 du traité (devenu, après modification, article 87 CE).

Les moyens avancés par le royaume de Belgique

15 Le gouvernement belge avance cinq moyens à l'appui de sa demande en annulation. Par les trois premiers, il conteste le bien-fondé de la décision attaquée au motif que, en premier lieu, l'opération Maribel bis/ter est une mesure générale de politique économique, et non une aide, en deuxième lieu, elle n'a pas d'incidence sur le commerce intracommunautaire et, en troisième lieu, dans l'hypothèse où elle serait considérée comme aide d'État au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité, elle doit bénéficier de la dérogation prévue à l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité et être déclarée compatible avec le marché commun. Par ses deux derniers moyens, le gouvernement belge conteste l'obligation de procéder à la récupération des montants des cotisations sociales économisées au titre d'aides dans le cadre de l'opération Maribel bis/ter au motif qu'une récupération serait disproportionnée et qu'elle serait de surcroît impossible à effectuer.

Sur la nature de l'opération Maribel bis/ter

16 Par son premier moyen, le gouvernement belge conteste le bien-fondé de la décision attaquée au motif que les réductions majorées accordées dans le cadre de l'opération Maribel bis/ter constituent des mesures générales de politique économique exclues du champ d'application de l'article 92, paragraphe 1, du traité, et non des aides au sens de cette disposition. Dans le cadre de ce moyen, le gouvernement belge examine notamment les critères généraux permettant de distinguer les mesures d'aides d'État des mesures générales de politique économique, la justification éventuelle de l'opération en cause et, en dernier lieu, les contraintes budgétaires qui restreignent à présent son champ d'application.

17 Se fondant essentiellement sur les prises de position publiques de la Commission, en particulier son *XXIVe Rapport sur la politique de la concurrence de 1994* et sa communication 97/C 1/05 relative au contrôle des aides d'État et à la réduction du coût du travail (JO 1997, C 1, p. 10, ci-après la «communication de 1997»), le gouvernement belge soutient que, bien que des indications claires permettant de faire la distinction entre les deux notions fassent défaut dans la jurisprudence de la Cour, l'article 92 du traité ne s'applique pas aux mesures générales applicables à toutes les entreprises d'un État membre, lorsque ces mesures répondent à des exigences objectives, non discriminatoires et non discrétionnaires. Par «toutes les entreprises», il convient d'entendre, selon le gouvernement belge, celles qui se trouvent dans une position objectivement similaire. Il ajoute que, conformément à la communication de 1997, des mesures en faveur de certaines catégories de travailleurs ne constituent pas, en tant que telles, des aides d'État lorsqu'elles s'appliquent de manière automatique et sans discrimination.

18 Selon la Commission, il convient, en partant du régime normal de droit commun qui s'applique à l'ensemble des entreprises, d'examiner si les exceptions à ce régime qui favorisent un groupe plus ou moins important d'entreprises s'inscrivent dans la logique interne du système général. En l'espèce, la justification des mesures d'allégement des charges sociales adoptées dans le cadre de l'opération Maribel bis/ter devrait être recherchée dans la logique interne du système général de prévoyance sociale belge et non dans l'objectif spécifique de ladite opération.

19 En l'occurrence, le gouvernement belge soutient que l'opération Maribel bis/ter est une mesure générale qui exprime un choix de politique économique, consistant à favoriser la création d'emplois dans les secteurs industriels qui occupent la plupart des ouvriers manuels à bas salaires dus à leur basse qualification. Cet objectif expliquerait la limitation du bénéfice des réductions majorées aux entreprises appartenant à l'industrie de transformation et à certains secteurs du transport international, s'agissant des domaines d'activité économique les plus touchés par des licenciements et des restructurations. Le gouvernement belge relève que, même dans ces domaines, seuls ouvrent droit aux réductions majorées les travailleurs manuels travaillant au moins 51 % du nombre maximal d'heures ou de journées de travail autorisées.

20 Le gouvernement belge reconnaît que la référence aux entreprises les plus exposées à la concurrence internationale, utilisée pour définir le champ d'application de l'opération Maribel bis/ter, est malheureuse, mais souligne que ceci ne ferait pas partie des éléments pertinents pris en considération pour restreindre l'opération à certains secteurs.

21 Quant aux secteurs exclus du bénéfice de l'opération Maribel bis/ter, le gouvernement belge relève que sont concernés le secteur tertiaire et celui de la construction et que leur exclusion est fondée sur des considérations objectives, à savoir que le travail manuel se développe fortement dans le secteur tertiaire et que les travailleurs manuels du secteur de la construction sont soumis à des régimes de sécurité sociale et fiscaux particuliers.

22 Le gouvernement belge allègue enfin que l'opération Maribel s'inscrit dans une politique de réduction généralisée des charges sociales. Il explique que les contraintes budgétaires qui s'imposent à lui l'ont obligé à agir de manière progressive, en sorte que l'opération Maribel bis/ter, qui correspond aux premières étapes, n'a pas encore pu être étendue à tous les secteurs d'activité économique. Une telle restriction provisoire et liée à des considérations budgétaires ne ferait pas perdre à celle-ci son caractère de mesure générale de politique économique, lorsqu'elle présente déjà un caractère suffisamment général. En l'occurrence, les réductions majorées accordées dans le cadre de l'opération Maribel bis/ter bénéficieraient à un nombre d'entreprises si important qu'elles devraient être considérées comme suffisamment générales pour échapper à la qualification d'aides d'État et, partant, à l'application de l'article 92, paragraphe 1, du traité.

Sur le caractère sélectif des réductions majorées

23 A titre liminaire, il convient de rappeler que l'article 92, paragraphe 1, du traité déclare incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent

de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. Sont notamment considérées comme aides les interventions qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise et qui, par là, sans être des subventions au sens strict du mot, sont de même nature et ont des effets identiques (arrêt du 1er décembre 1998, Ecotrade, C-200/97, Rec. p. I-7907, point 34).

24 Il n'est pas contesté par le gouvernement belge que, comme la Commission l'a relevé au point IV des motifs de la décision attaquée, en faisant bénéficier certaines entreprises de l'avantage consistant en la majoration de la réduction du paiement des cotisations sociales, le système mis en place par l'opération Maribel bis/ter décharge celles-ci d'une partie de leurs coûts et leur procure des avantages financiers améliorant leur position concurrentielle.

25 Le caractère social de telles interventions étatiques ne suffit pas à les faire échapper d'emblée à la qualification d'aides au sens de l'article 92 du traité (arrêts du 26 septembre 1996, France/Commission, C-241/94, Rec. p. I-4551, point 21, et du 29 avril 1999, Espagne/Commission, C-342/96, Rec. p. I-2459, point 23). En effet, l'article 92, paragraphe 1, du traité ne distingue pas selon les causes ou les objectifs des interventions étatiques, mais les définit en fonction de leurs effets (arrêts du 29 février 1996, Belgique/Commission, C-56/93, Rec. p. I-723, point 79, et du 26 septembre 1996, France/Commission, précité, point 20).

26 Conformément à une jurisprudence constante, il importe de vérifier si les réductions majorées prises dans le cadre de l'opération Maribel bis/ter n'entraînent pas des avantages au bénéfice exclusif de certaines entreprises ou de certains secteurs d'activité et, partant, ne remplissent pas la condition de spécificité qui constitue l'une des caractéristiques de la notion d'aide d'État, à savoir le caractère sélectif des mesures en cause (voir, en ce sens, arrêts du 26 septembre 1996, France/Commission, précité, point 24, et Ecotrade, précité, point 40).

27 Ainsi que l'a à juste titre relevé le gouvernement belge lors de l'audience, il ne peut être soutenu que les mesures litigieuses constitueraient des aides d'État au motif que les autorités nationales compétentes disposeraient d'un pouvoir discrétionnaire dans l'application de la réduction majorée des charges sociales (voir arrêt du 26 septembre 1996, France/Commission, précité, point 23). En l'occurrence, les conditions d'octroi des réductions majorées en cause sont établies par le législateur belge, dans les arrêtés royaux précités, et n'ouvrent aux autorités compétentes aucune marge de manœuvre, notamment dans le choix des entreprises bénéficiaires ou des secteurs.

28 Il ne saurait pas davantage être contesté, ainsi que l'ont reconnu tant le gouvernement belge que la Commission, que la limitation des mesures litigieuses aux seuls travailleurs manuels et, plus encore, à ceux dont le temps de travail dépasse un certain nombre d'heures ne suffit pas à conclure à l'existence d'une aide au sens de l'article 92 du traité.

29 Cependant, ainsi que le reconnaît le gouvernement belge, les réductions majorées bénéficient uniquement aux entreprises appartenant à certains secteurs de l'industrie de transformation définis à l'article 1er de l'arrêté royal du 14 juin 1993 par référence à la nomenclature statistique résultant du règlement n° 3037/90 et aux secteurs déterminés aux articles 2 et 3 de l'arrêté royal du 22 février 1994 et à l'article 1er de l'arrêté royal du 21 juin 1994.

30 Le gouvernement belge admet que sont ainsi exclues du bénéfice des réductions majorées les entreprises appartenant à d'autres secteurs pourtant caractérisés par la présence d'une main-d'œuvre manuelle. Au nombre de celles-ci figurent, d'une part, les entreprises appartenant aux secteurs de l'industrie de transformation non visés par les arrêtés royaux et, d'autre part, celles relevant du secteur tertiaire et de celui de la construction.

31 Eu égard à l'exclusion de ces secteurs qui, à l'instar de ceux concernés par l'opération Maribel bis/ter, emploient des travailleurs manuels, la Commission a, à juste titre, constaté, au point V des motifs de la décision attaquée, que la

limitation du bénéfice des réductions majorées à certains secteurs d'activité rendait ces mesures de réduction sélectives, en sorte qu'elles remplissaient la condition de spécificité.

Sur le caractère dérogatoire des réductions majorées

32 Ni le nombre élevé d'entreprises bénéficiaires ni la diversité et l'importance des secteurs industriels auxquels ces entreprises appartiennent ne permettent de considérer que l'opération Maribel bis/ter constitue, comme le prétend le gouvernement belge, une mesure générale de politique économique.

33 En effet, selon la jurisprudence de la Cour, d'une part, des aides en forme d'un programme d'aides peuvent concerner tout un secteur économique et relever néanmoins de l'article 92, paragraphe 1, du traité (voir arrêt du 14 octobre 1987, Allemagne/Commission, 248/84, Rec. p. 4013, point 18) et, d'autre part, une mesure destinée à exempter partiellement les entreprises d'un secteur industriel particulier des charges pécuniaires découlant de l'application normale du système général de prévoyance sociale, sans que cette exemption se justifie par la nature ou l'économie de ce système, doit être considérée comme une aide (arrêt du 2 juillet 1974, Italie/Commission, 173/73, Rec. p. 709, point 33).

34 Par conséquent, une mesure qui a pour but de favoriser la création d'emplois en réduisant, pour certaines entreprises, le montant des cotisations sociales doit être qualifiée d'aide d'État lorsqu'elle ne se justifie pas par la nature ou l'économie du système général de prévoyance sociale.

35 En l'espèce, le système général de protection sociale mis en place par la loi du 29 juin 1981 a pour but, aux termes de son article 3, «de remplacer ou de compléter le revenu professionnel du travailleur afin de le préserver des conséquences de certains risques du travail, de certaines situations de famille et

conditions de vie et des risques sociaux». Il ressort de l'article 22 de la même loi que les cotisations de sécurité sociale, exprimant la solidarité des travailleurs et des employeurs, figurent au nombre des moyens financiers de la sécurité sociale et sont, dès lors, destinées à contribuer à la réalisation des objectifs poursuivis.

36 Certes, une réduction majorée des cotisations de sécurité sociale qui concerne seulement une catégorie limitée d'employeurs en raison de leur appartenance à certains secteurs industriels, les libérant ainsi de certaines charges sociales, ne présente pas, à première vue, un caractère dérogatoire au regard de la nature et de l'économie du système général de protection sociale.

37 Au demeurant, en l'état actuel du droit communautaire, les États membres conservent leur compétence pour aménager leurs systèmes de sécurité sociale (arrêt du 26 mars 1996, García e.a., C-238/94, Rec. p. I-1673, point 15). Il leur est donc loisible de poursuivre des objectifs de politique de l'emploi, tels ceux, invoqués par le royaume de Belgique, au nombre desquels figurent, notamment, le maintien d'un haut niveau d'emploi parmi les travailleurs manuels et le maintien d'un secteur industriel afin d'équilibrer l'économie belge. S'agissant des coûts de la prévoyance sociale, les États membres sont même invités par la Commission à diminuer les coûts de la main-d'œuvre, comme il résulte, notamment, du point 1 de sa communication de 1997, ainsi que du texte des «Lignes directrices concernant les aides à l'emploi» publiées en 1995 par la Commission (JO C 334, p. 4, ci-après les «lignes directrices»).

38 En revanche, il y a lieu de mettre en exergue le fait que les réductions majorées mises en œuvre par les autorités belges en vue d'atteindre cet objectif ont pour unique effet direct d'accorder un avantage économique aux seules entreprises bénéficiaires, en les déchargeant d'une partie des coûts sociaux qu'elles devraient normalement supporter. Ceci est encore plus vrai pour les secteurs de l'horticulture et de la sylviculture pour lesquels l'opération Maribel bis/ter ne peut, en aucun cas, être justifiée par les objectifs de la politique de l'emploi, comme l'a admis le gouvernement belge.

39 Ainsi, l'opération Maribel bis/ter, qui poursuit une politique de l'emploi par des moyens ne présentant un avantage direct que pour la situation concurrentielle des entreprises concernées appartenant à certains secteurs d'activité économique, n'est pas justifiée par la nature et l'économie du régime de la sécurité sociale en vigueur en Belgique.

Sur les restrictions budgétaires

40 Les explications du gouvernement belge, selon lesquelles l'opération Maribel bis/ter serait une mesure générale de politique économique dont l'extension prévue à tous les secteurs d'activité économique ne pourrait être réalisée que progressivement, pour des raisons tenant aux restrictions budgétaires, ne peuvent être admises.

41 Même lorsqu'un État membre déclare son intention d'étendre ultérieurement à l'ensemble de son économie des mesures qu'il limite, dans un premier temps, à certains secteurs d'activité et de les généraliser ainsi, une telle intention ne saurait être prise en compte pour écarter l'application de l'article 92, paragraphe 1, du traité, puisque, conformément à la jurisprudence de la Cour rappelée au point 25 du présent arrêt, ces mesures doivent être appréciées uniquement en fonction de leurs effets.

42 La solution inverse qui consisterait à apprécier le caractère d'une mesure susceptible de constituer une aide illégale en fonction de l'intention de l'État membre de la généraliser conduirait à priver le droit communautaire de son efficacité en matière d'aides d'État. En effet, l'État membre concerné serait en mesure, en pareil cas, d'échapper aux règles communautaires par la seule déclaration de son intention de généraliser, dans le futur, la mesure incriminée.

43 Il en va de même lorsque l'État membre concerné peut faire état d'éléments susceptibles de constituer une première étape vers une généralisation de la mesure examinée. Dès lors, l'extension de l'opération Maribel bis/ter aux entreprises relevant des secteurs de l'horticulture et de la sylviculture ne saurait en rien modifier l'appréciation portée sur cet argument relatif à l'intention du gouvernement belge.

44 Il ressort de l'ensemble de ces considérations que le grief du gouvernement belge selon lequel la Commission a, à tort, considéré l'opération Maribel bis/ter comme une aide au sens de l'article 92 du traité ne saurait être retenu. Il convient donc d'écarter le premier moyen du gouvernement belge.

Sur l'incidence de l'opération Maribel bis/ter sur les échanges entre États membres

45 Par son deuxième moyen, le gouvernement belge soutient que, dans l'hypothèse où l'opération Maribel bis/ter serait considérée comme une aide au sens de l'article 92 du traité, elle n'affecte pas les échanges intracommunautaires.

46 Il ajoute que la décision attaquée n'est pas suffisamment motivée, notamment en ce qu'elle ne précise pas l'impact des mesures litigieuses sur les échanges entre les États membres, et que, dès lors, elle viole l'obligation de motivation prévue à l'article 190 du traité CE (devenu article 253 CE).

47 S'agissant des incidences de l'opération Maribel bis/ter sur les échanges intracommunautaires, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, lorsqu'une aide accordée par l'État renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires, ces derniers doivent être considérés comme influencés par l'aide, quand bien même l'entreprise bénéficiaire ne participerait pas elle-même aux exporta-

tions. En effet, lorsqu'un État membre octroie une aide à une entreprise, la production intérieure peut s'en trouver maintenue ou augmentée, avec cette conséquence que les chances des entreprises établies dans d'autres États membres d'exporter leurs produits vers le marché de cet État membre en sont diminuées (arrêt du 14 septembre 1994, Espagne/Commission, C-278/92 à C-280/92, Rec. p. I-4103, point 40).

48 Dans le cas d'un programme d'aides, la Commission peut se borner à étudier les caractéristiques du programme en cause pour apprécier si celui-ci assure un avantage sensible aux bénéficiaires par rapport à leurs concurrents et est de nature à profiter essentiellement à des entreprises qui participent aux échanges entre États membres (arrêt Allemagne/Commission, précité, point 18). De surcroît, dans l'hypothèse d'une aide non notifiée, il n'est pas nécessaire que la motivation de la décision de la Commission contienne une appréciation actualisée de ses effets sur la concurrence et l'affectation des échanges entre États membres (arrêt du 14 février 1990, France/Commission, C-301/87, Rec. p. I-307, point 33).

49 Conformément à cette jurisprudence, et contrairement à ce que soutient le gouvernement belge, il n'est pas nécessaire, en l'occurrence, que les entreprises bénéficiaires de l'opération Maribel bis/ter aient des activités d'exportation. Elles peuvent même n'opérer qu'au niveau local.

50 Selon la formule même de l'article 1er de l'arrêté royal du 14 juin 1993, rappelée au point V des motifs de la décision attaquée, l'employeur est bénéficiaire de la réduction majorée lorsqu'il «exerce principalement son activité dans un secteur exposé le plus à la concurrence internationale». La décision attaquée précise, au point précédent, que «la finalité première [des réductions majorées] est de diminuer les coûts des entreprises qui, soit sont exportatrices, soit sont en concurrence avec les importations en Belgique de productions d'entreprises étrangères, c'est-à-dire notamment d'autres État membres». Cette constatation est corroborée par une «déclaration sur le plan global pour l'emploi» du gouvernement belge, qui, selon les indications figurant au même point a été communiquée à la Commission le 27 décembre 1993, et dans laquelle ce gouvernement invoquait notamment la détérioration des résultats en matière d'exportations pour justifier l'augmentation des réductions plus importantes des

cotisations sociales. Le gouvernement belge n'a pas contesté la réalité de cette déclaration.

51 Ainsi, les échanges intracommunautaires sont susceptibles d'être affectés par l'opération en cause, dans la mesure où celle-ci, en sa qualité d'aide sectorielle, améliore la position concurrentielle des entreprises concernées, tant sur le marché belge qu'à l'exportation, par rapport aux entreprises établies dans d'autres États membres en les déchargeant d'une partie de leurs coûts sociaux. En conséquence, il y a lieu de retenir que l'opération Maribel bis/ter est de nature à affecter les échanges entre États membres et à fausser ou à menacer de fausser la concurrence.

52 Par ailleurs, conformément à la jurisprudence de la Cour rappelée aux points 47 et 48 du présent arrêt, il ne saurait être reproché à la Commission, dans ces circonstances, une motivation insuffisante au regard des exigences de l'article 190 du traité.

53 Eu égard aux considérations qui précèdent, le deuxième moyen du gouvernement belge relatif à l'absence d'incidence de l'opération Maribel bis/ter sur les échanges entres les États membres et à une violation de l'obligation de motivation ne saurait être retenu.

Sur la compatibilité de l'opération Maribel bis/ter avec le marché commun

54 Par son troisième moyen, le gouvernement belge soutient que, dans l'hypothèse où l'opération Maribel bis/ter serait considérée comme une aide affectant les échanges entre États membres, elle doit être déclarée compatible avec le marché commun en application de l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité. Il fait notamment grief à la Commission de ne pas avoir admis, ni dans la décision attaquée ni dans la procédure devant la Cour, que cette opération présentait un caractère d'aide à la création d'emplois.

55 Selon une jurisprudence constante, la Commission jouit, pour l'application de l'article 92, paragraphe 3, du traité, d'un large pouvoir d'appréciation dont l'exercice implique des évaluations d'ordre économique et social qui doivent être effectuées dans un contexte communautaire (arrêt du 21 mars 1991, Italie/Commission, C-303/88, Rec. p. I-1433, point 34).

56 S'agissant de l'exercice de son pouvoir d'appréciation, la Commission affirme, notamment au point 13 des lignes directrices et au point 1 de sa communication de 1997, qu'elle a traditionnellement adopté une attitude favorable à l'égard des aides qui visent à favoriser la création d'emplois.

57 Cependant, ainsi qu'il ressort du point IV des motifs de la décision attaquée, la Commission a refusé, en l'occurrence, l'application de la dérogation prévue à l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité essentiellement au motif que les réductions majorées sont octroyées sans aucune contrepartie sociale ou économique directe de la part des entreprises bénéficiaires et ne sont donc liées ni à la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises ni au recrutement de certaines catégories de travailleurs éprouvant des difficultés particulières à s'insérer ou se réinsérer dans le marché du travail. Par conséquent, le régime d'aide instauré par l'opération Maribel bis/ter ne garantit nullement que l'objectif de création d'emplois puisse être atteint.

58 Dans ces conditions, le gouvernement belge n'a pas apporté les éléments permettant de conclure que la Commission a dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation en considérant que l'opération Maribel bis/ter ne répondait pas aux conditions permettant de bénéficier de la dérogation prévue à l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité.

59 Dès lors que le refus d'accorder le bénéfice de l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité n'est pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, le troisième moyen du gouvernement belge doit être également rejeté.

Sur le caractère disproportionné de l'obligation de récupérer l'aide

60 Par son quatrième moyen, le gouvernement belge conteste l'injonction qui lui est faite de récupérer le montant des aides accordées sous la forme d'une réduction majorée des cotisations de sécurité sociale au motif qu'une telle récupération aurait un caractère disproportionné. A l'appui de son moyen, il avance trois arguments.

61 En premier lieu, le gouvernement belge, qui admet que la Commission dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour exiger ou non la récupération d'une aide illégale, considère cette mesure comme une sanction trop lourde par rapport à la gravité de l'infraction commise, eu égard à l'incertitude qui planerait, selon lui, sur la notion de mesures générales et leur délimitation par rapport à la notion d'aide.

62 En second lieu, il estime que, compte tenu de l'obligation de coopération inscrite à l'article 5 du traité CE (devenu article 10 CE), la Commission avait l'obligation de limiter les préjudices résultant de la constatation de l'illégalité de l'opération Maribel bis/ter et, à ce titre, aurait dû recourir à des moyens moins contraignants. Elle aurait, notamment, dû enjoindre au gouvernement belge de suspendre l'aide, qui n'avait pas été notifiée, le temps qu'elle procède à l'examen de sa compatibilité avec les règles du traité en matière d'aides d'État.

63 Le gouvernement belge reproche, en dernier lieu, à la Commission un manque d'informations précises quant à son intention d'exiger ou non la récupération des montants accordés dans le cadre de l'opération Maribel bis/ter. En ne s'exprimant pas clairement à ce sujet lors de la phase d'examen, la Commission aurait violé les droits de la défense et le principe de sécurité juridique.

Sur le pouvoir de la Commission d'exiger la récupération

64 A titre liminaire, il convient de rappeler que la suppression d'une aide étatique illégalement accordée par voie de récupération est la conséquence logique de la constatation de son illégalité (arrêt du 21 mars 1990, Belgique/Commission, 142/87, Rec. p. I-959, point 66) et que l'obligation pour l'État de supprimer une aide considérée par la Commission comme incompatible avec le marché commun vise au rétablissement de la situation antérieure (arrêt du 4 avril 1995, Commission/Italie, C-350/93, Rec. p. I-699, point 21). Le gouvernement belge a d'ailleurs reconnu cette fonction du remboursement des montants accordés au titre d'aides illégales.

65 Par cette restitution, le bénéficiaire perd l'avantage dont il avait bénéficié sur le marché par rapport à ses concurrents, et la situation antérieure au versement de l'aide est rétablie (arrêt du 4 avril 1995, Commission/Italie, C-350/93, précité, point 22). Du fait que la restitution ne vise qu'au rétablissement de la situation antérieure légale, elle ne saurait en principe être considérée comme une sanction.

66 Il résulte également de cette fonction du remboursement que, en règle générale, sauf circonstances exceptionnelles, la Commission ne saurait méconnaître son pouvoir discrétionnaire, reconnu par la jurisprudence de la Cour (arrêt du 24 février 1987, Deufil/Commission, 310/85, Rec. p. 901, point 24), lorsqu'elle demande à l'État membre de récupérer les sommes accordées au titre d'aides illégales puisqu'elle ne fait que rétablir la situation antérieure.

67 Si le gouvernement belge invoque deux cas particuliers dans lesquels la Commission a été amenée à renoncer à une demande de remboursement, rien n'indique, en l'espèce, l'existence de circonstances exceptionnelles justifiant la même solution. D'ailleurs, le gouvernement belge lui-même ne justifie d'aucun élément permettant de conclure en ce sens, mais se borne à dénoncer la demande de récupération comme disproportionnée.

Sur la disproportion entre le manquement et l'obligation de récupération

68 A l'égard du prétendu caractère disproportionné de l'obligation de récupérer l'aide au regard du manquement reproché au royaume de Belgique, il y a lieu de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, la récupération d'une aide étatique illégalement accordée, en vue du rétablissement de la situation antérieure, ne saurait en principe être considérée comme une mesure disproportionnée par rapport aux objectifs des dispositions du traité en matière d'aides d'État (arrêts du 21 mars 1990, Belgique/Commission, précité, point 66, et du 14 septembre 1994, Espagne/Commission, précité, point 75).

69 L'incertitude qui caractérise, selon le gouvernement belge, la notion de mesures générales et, par conséquent, l'étendue du champ d'application des règles communautaires en matière d'aides d'État ne saurait modifier cette appréciation et rendre la demande de récupération inadéquate.

70 Le gouvernement belge a lui-même relevé que la Commission avait demandé des informations au sujet de l'opération Maribel bis peu après son entrée en vigueur, par lettre du 17 août 1993. Il est évident qu'il n'a donc pas pu se méprendre sur l'intention de la Commission de vérifier si cette opération constituait ou non une aide illégale. D'ailleurs, la lettre que le ministère des Affaires sociales belge a adressée le 15 septembre 1993 au représentant permanent de la Belgique auprès des Communautés, à la suite de la demande de la Commission, fait référence à la notion d'« aide aux entreprises exportatrices ».

71 Dès lors, l'incertitude quant à la notion de mesures générales ne pouvait pas empêcher le gouvernement belge de savoir, dès le début de l'enquête, que l'opération Maribel bis était susceptible de constituer une aide d'État au sens de

l'article 92 du traité. Par conséquent, à la lumière de la jurisprudence de la Cour, qui, dans l'arrêt Deufil/Commission, précité, avait déjà reconnu à la Commission le pouvoir d'enjoindre aux autorités nationales d'ordonner la restitution des montants versés, et eu égard à la pratique développée à la suite de cet arrêt par la Commission, ce gouvernement ne pouvait pas méconnaître le risque que la Commission lui ordonne de récupérer les montants accordés au titre de l'opération Maribel bis/ter.

72 S'agissant de la pratique de la Commission, il ne peut être ni contesté ni ignoré que, avant même l'instauration de l'opération Maribel bis/ter, la Commission avait pour coutume d'ordonner la récupération lorsqu'elle constatait qu'une aide était incompatible avec les règles du traité en matière d'aides d'État (voir, à cet égard, les arrêts du 13 juillet 1988, France/Commission, 102/87, Rec. p. 4067, point 9; du 14 février 1990, France/Commission, précité, point 6; du 21 mars 1990, Belgique/Commission, précité, point 8; du 21 mars 1991, Italie/Commission, précité, point 2, et du 10 juin 1993, Commission/Grèce, C-183/91, Rec. p. I-3131, point 3).

Sur la suspension des réductions majorées pendant la phase d'examen

73 Quant au second argument du gouvernement belge relatif à la violation, de la part de la Commission, d'une prétendue obligation d'avoir recours à une mesure moins contraignante, il convient tout d'abord de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, la Commission, lorsqu'elle constate qu'une aide a été instituée sans avoir été notifiée, a le pouvoir, après avoir mis l'État membre concerné en mesure de s'exprimer à cet égard, de lui enjoindre, par une décision provisoire, en attendant le résultat de l'examen de l'aide, de suspendre immédiatement le versement de celle-ci (arrêts du 14 février 1990, France/Commission, précité, point 19, et du 21 mars 1991, Italie/Commission, précité, point 46).

74 Toutefois, cette jurisprudence n'implique pas que la Commission soit tenue d'enjoindre automatiquement à l'État membre concerné de suspendre le versement d'une aide qui n'a pas été notifiée conformément à l'article 93, paragraphe 3, du traité (arrêt du Tribunal du 18 septembre 1995, SIDE/Commission, T-49/93, Rec. p. II-2501, point 83). En effet, la solution inverse aboutirait à priver de son intérêt l'obligation légale imposée à l'État membre par l'article 93, paragraphe 3, du traité de ne pas mettre à exécution les aides projetées avant la décision finale de la Commission et aurait pour conséquence de renverser les rôles des États membres et de la Commission.

75 En tout état de cause, dans la présente affaire, une injonction de suspension n'aurait pas eu le même effet que l'obligation de récupération dans la mesure où une partie des réductions majorées avait déjà été effectuée au moment de la première demande d'information de la Commission, que celle-ci soit intervenue le 17 août 1993, selon le gouvernement belge, ou le 4 février 1994, date avancée par la Commission dans la décision du 9 juillet 1996 et dans la décision attaquée.

76 De surcroît, avant d'enjoindre au gouvernement belge de suspendre l'opération Maribel bis/ter, la Commission aurait été tenue, conformément à la jurisprudence de la Cour, de mettre le royaume de Belgique en mesure de s'exprimer à l'égard d'une telle mesure (arrêts du 21 mars 1991, Italie/Commission, précité, point 46, et du 11 juillet 1996, SFEI e.a., C-39/94, Rec. p. I-3547, point 43), ce qui aurait nécessairement retardé la suspension de l'aide.

Sur le manque d'informations sur les intentions de la Commission

77 S'agissant du prétendu manque d'information sur l'intention de la Commission d'enjoindre, le cas échéant, la récupération de l'aide illégale, il y a lieu de relever

que la Commission a indiqué, sans être démentie, que sa première demande d'information qui date, selon le gouvernement belge lui-même, du 17 août 1993 comportait l'avertissement suivant: «La Commission attire l'attention du gouvernement belge sur la lettre qu'elle a envoyée à tous les États membres le 3 novembre 1983 au sujet de leurs obligations au titre de l'article 93 paragraphe 3 du traité CEE ainsi que sur la communication publiée au Journal officiel de la Communauté européenne n° C 318/3 du 24 novembre 1983, qui rappelait que toute aide octroyée illégalement est susceptible de faire l'objet d'une demande de remboursement».

78 Il convient également d'ajouter que l'avant-dernier alinéa de la décision du 9 juillet 1996 renvoyait de nouveau à la lettre du 3 novembre 1983 et à la communication publiée le 24 novembre 1983 et rappelait également les lettres des 4 mars 1991, 22 février et 30 mai 1995, adressées par la Commission à tous les États membres au sujet des aides octroyées illégalement et la communication de la Commission aux États membres (JO 1995, C 156, p. 5) sur le même sujet.

79 Ainsi, la Commission n'a nullement laissé entendre qu'elle renoncerait, le cas échéant, à demander la restitution des montants accordés dans le cadre de l'opération Maribel bis/ter. Par conséquent, le gouvernement belge ne pouvait ignorer le risque d'une récupération éventuelle de l'aide illégale et ses griefs fondés sur une violation du principe de sécurité juridique et des droits de la défense doivent être écartés.

Sur le défaut de motivation

80 A titre subsidiaire, le gouvernement belge reproche à la Commission de ne pas avoir motivé sa décision d'ordonner la récupération de l'aide et d'avoir ainsi violé l'article 190 du traité.

81 Il ressort de la jurisprudence de la Cour que, en principe, l'exigence de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce, notamment du contenu de l'acte, de la nature des motifs invoqués et de l'intérêt que son destinataire peut avoir à recevoir des explications (arrêts du 13 mars 1985, Pays-Bas et Leeuwarder Papierwarenfabriek/Commission, 296/82 et 318/82, Rec. p. 809, point 19, et du 24 octobre 1996, Allemagne e.a./Commission, C-329/93, C-62/95 et C-63/95, Rec. p. I-5151, point 31).

82 Toutefois, en matière d'aides d'État, lorsque, contrairement aux dispositions de l'article 93, paragraphe 3, du traité, la subvention projetée a déjà été versée, la Commission, qui a le pouvoir d'enjoindre aux autorités nationales d'en ordonner la restitution, n'est pas tenue d'exposer des motifs spécifiques pour justifier de son exercice (arrêt du 14 septembre 1994, Espagne/Commission, précité, point 78).

83 En l'occurrence, la décision attaquée ne comporte aucune motivation de la demande de récupération des aides. Si ce défaut total de justification, pris isolément ou dans un autre contexte, peut paraître intolérable, compte tenu, notamment, des difficultés administratives qu'entraînera l'exécution de cette décision, liées au champ d'application étendu de l'opération Maribel bis/ter et à sa complexité, il convient de souligner qu'elle intervient sans surprise dans un contexte bien connu du gouvernement belge et dans le cadre d'une décision qui explique, de façon circonstanciée, en quoi les aides en question sont incompatibles avec le marché commun. Dès lors, il y a également lieu de rejeter ce grief du gouvernement belge.

84 Il ressort des considérations exposées ci-dessus que le moyen tiré du caractère disproportionné de l'obligation de récupérer les montants octroyés ne saurait être retenu.

Sur l'impossibilité d'exécuter l'obligation de récupérer l'aide

85 Par ce dernier moyen, le gouvernement belge soutient qu'il lui est absolument impossible de récupérer les montants accordés sous la forme de réductions majorées en raison, notamment, du champ d'application étendu et de la complexité de l'opération Maribel bis/ter. Il explique qu'il lui faudrait procéder, dans plus de 2 000 entreprises et trimestre par trimestre, à la vérification du nombre de travailleurs manuels employés à des périodes précises. De surcroît, la récupération serait d'avance exclue dans le cas des entreprises qui, entre-temps, ont déposé leur bilan.

86 La Commission, qui soulève l'irrecevabilité de ce moyen, relève, à juste titre, que l'impossibilité absolue alléguée ne saurait invalider la décision attaquée, dès lors qu'elle n'apparaît qu'au stade de l'exécution. Il résulte, en effet, de la jurisprudence de la Cour que des difficultés éventuelles, procédurales ou autres, quant à l'exécution de l'acte attaqué ne sauraient influer sur la légalité de celui-ci (arrêt du 14 septembre 1994, Espagne/Commission, précité, point 80). En revanche, la Commission ne saurait imposer, par une décision telle que la décision attaquée, sous peine de son invalidité, une obligation dont l'exécution serait, dès sa naissance, de manière objective et absolue, impossible à réaliser. Dès lors, le moyen du gouvernement belge n'est susceptible d'être retenu que dans la mesure où la récupération n'aurait objectivement jamais pu être exécutée.

87 Il y a lieu d'ajouter que, après l'expiration du délai pour former un recours en annulation contre une décision de la Commission enjoignant à un État membre de récupérer une aide illégale, l'argument tiré d'une impossibilité absolue d'exécution d'une telle injonction est le seul moyen de défense que l'État membre concerné peut encore faire valoir dans le recours intenté par la Commission sur le fondement de l'article 93, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité (arrêts du 15 janvier 1986, Commission/Belgique, 52/84, Rec. p. 89, points 13 et 14; du 2 février 1989, Commission/Allemagne, 94/87, Rec. p. 175, point 8; Commission/Grèce, précité, point 10, et du 29 janvier 1998, Commission/Italie, C-280/95, Rec. p. I-259, point 13).

88 En outre, l'État membre qui, lors de l'exécution d'une décision de la Commission en matière d'aides d'État, rencontre des difficultés imprévues et imprévisibles ou prend conscience de conséquences non envisagées par la Commission doit soumettre ces problèmes à l'appréciation de cette dernière, en proposant des modifications appropriées de la décision en cause. Dans un tel cas, la Commission et l'État membre doivent, en vertu de la règle imposant aux États membres et aux institutions communautaires des devoirs réciproques de coopération loyale, qui inspire, notamment, l'article 5 du traité, collaborer de bonne foi en vue de surmonter les difficultés dans le plein respect des dispositions du traité et, notamment, de celles relatives aux aides (arrêt du 4 avril 1995, Commission/Italie, C-348/93, Rec. p. I-673, point 17). A la lumière de ces considérations, il y a lieu d'examiner les arguments du gouvernement belge à l'appui de ce grief en respectant les limites posées au présent recours en annulation.

89 Le fait qu'un certain nombre d'entreprises ont déposé leur bilan postérieurement à la décision attaquée n'est pas de nature à empêcher la récupération de l'aide auprès de la majorité des entreprises qui continuent leurs activités. Cet argument n'est donc pas pertinent (voir, en ce sens, arrêt du 14 septembre 1994, Espagne/Commission, précité, point 80).

90 S'agissant des difficultés d'ordre administratif et pratique que le grand nombre d'entreprises concernées va incontestablement entraîner, il ressort de l'arrêt du 29 janvier 1998, Commission/Italie, précité, qu'elles ne sont pas non plus de nature à permettre de considérer la récupération comme étant techniquement impossible à réaliser. En effet, rien ne prouve malgré la présence incontestable des difficultés telles qu'énoncées par le gouvernement belge au moment même de l'injonction attaquée, d'une part, qu'il est absolument impossible de procéder à la récupération et, d'autre part, que cette impossibilité absolue existait déjà au moment où la Commission a pris la décision attaquée. Reconnaître, dans ces conditions, une impossibilité de récupération reviendrait à mettre en cause l'efficacité du droit communautaire en matière d'aides d'État, ce qui ne saurait être admis.

91 Par conséquent, il convient de rejeter également le dernier moyen du gouvernement belge tiré de l'impossibilité d'une récupération.

92 Aucun des arguments du gouvernement belge n'ayant abouti, il convient donc de rejeter le recours.

Sur les dépens

93 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du royaume de Belgique et celui-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre)

déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté.**

2) **Le royaume de Belgique est condamné aux dépens.**

Kapteyn Hirsch Mancini

Ragnemalm Schintgen

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 17 juin 1999.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

P. J. G. Kapteyn