ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

25 octobre 2001 *

Dans l'affaire C-276/99,

République fédérale d'Allemagne, représentée initialement par MM. W.-D. Plessing et C.-D. Quassowski, en qualité d'agents, puis par M. W.-D. Plessing, assisté de M^e^ R. Bierwagen, Rechtsanwalt,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. V. Kreuschitz et J. M. Flett, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la décision 1999/597/CECA de la Commission, du 21 avril 1999, dans une procédure d'application de l'article 88 du traité CECA concernant une aide d'État octroyée par l'Allemagne en faveur de Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH (JO L 230, p. 4),

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. P. Jann (rapporteur), président de chambre, A. La Pergola, L. Sevón, M. Wathelet et C. W. A. Timmermans, juges,

avocat général: M. J. Mischo,
greffier: M^me^ L. Hewlett, administrateur,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 10 mai 2001,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 14 juin 2001,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 23 juillet 1999, la République fédérale d'Allemagne a, en vertu de l'article 88, deuxième alinéa, CA, demandé l'annulation de la décision 1999/597/CECA de la Commission, du 21 avril 1999, dans une procédure d'application de l'article 88 du traité CECA concernant une aide d'État octroyée par l'Allemagne en faveur de Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH (JO L 230, p. 4, ci-après la «décision attaquée»).

Le cadre juridique

2 L'article 88 du traité CECA prévoit:

«Si la Commission estime qu'un État a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité, elle constate ledit manquement par une décision motivée, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations. Elle impartit à l'État en cause un délai pour pourvoir à l'exécution de son obligation.

Un recours de pleine juridiction est ouvert à cet État devant la Cour dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision.

Si l'État n'a pas pourvu à l'exécution de son obligation dans le délai fixé par la Commission ou, en cas de recours, si celui-ci a été rejeté, la Commission peut, sur avis conforme du Conseil, statuant à la majorité des deux tiers:

a) suspendre le versement des sommes dont elle serait redevable pour le compte de l'État en question en vertu du présent traité;

b) prendre ou autoriser les autres États membres à prendre des mesures dérogatoires aux dispositions de l'article 4 en vue de corriger les effets du manquement constaté.

Un recours de pleine juridiction est ouvert, dans un délai de deux mois à compter de leur notification, contre les décisions prises en application des points a) et b).

Si les mesures ci-dessus prévues s'avèrent inopérantes, la Commission en réfère au Conseil.»

Les faits à l'origine du recours

3 Dans le cadre de la restructuration de la société Eisenwerk-Gesellschaft Maximilianshütte mbH, établie à Sulzbach-Rosenberg (Allemagne), déclarée en état de cessation des paiements en 1986, le Land de Bavière a pris des parts dans la société Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH (ci-après «NMH»), qui est venue aux droits de la société précitée, et il lui a accordé, notamment, des prêts d'actionnaire à hauteur de 49,895 millions de DEM et de 24,1125 millions de DEM au cours des années 1994 et 1995. Par deux décisions 96/178/CECA, du 18 octobre 1995, et 96/484/CECA, du 13 mars 1996, relatives à des aides d'État accordées par le *Land* de Bavière à l'entreprise CECA Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH, Sulzbach-Rosenberg (respectivement JO 1996, L 53, p. 41, et JO L 198, p. 40), la Commission avait qualifié lesdits prêts d'actionnaire d'aides incompatibles avec le marché commun et enjoint à la République fédérale d'Allemagne d'en demander la restitution. Ces décisions ont fait l'objet de recours de la part de la République fédérale d'Allemagne et de la société concernée, introduits respectivement devant la Cour et devant le Tribunal. La Cour a sursis à statuer jusqu'au prononcé de l'arrêt du Tribunal.

4 Étant donné que le recours n'a pas d'effet suspensif, la République fédérale d'Allemagne a demandé à la Cour de surseoir à l'exécution de la décision 96/178, relative au prêt portant sur 49,895 millions de DEM, au motif que la mise en œuvre de la demande de restitution de cette somme aurait pour conséquence la mise en liquidation immédiate de NMH. Par ordonnance du président de la Cour du 3 mai 1996 (Allemagne/Commission, C-399/95 R, Rec. p. I-2441), cette demande a été rejetée.

5 Par lettres des 12 juin et 20 août 1996, le Land de Bavière a enjoint à NMH de restituer le montant des prêts qui lui avaient été accordés. Comme NMH n'a pas donné suite à ces injonctions, le Land de Bavière a, en février 1997, introduit devant l'Amtsgericht Regensburg (Allemagne) une demande d'injonction de payer portant sur un montant partiel correspondant à 14,8 millions de DEM. Après opposition formée par la débitrice, la procédure a repris devant le Landgericht Amberg (Allemagne). Celui-ci a, par ordonnance du 5 mars 1998, décidé de suspendre la procédure conformément à l'article 148 du code de procédure civile allemand, aux termes duquel il convient de surseoir à statuer lorsque la solution du litige dépend de l'existence ou de l'inexistence d'un rapport de droit qui fait l'objet d'un autre litige encore pendant devant une autre juridiction. Le Landgericht Amberg a considéré que tel était le cas en l'espèce, compte tenu de la procédure pendante devant le Tribunal. Le Land de Bavière n'a exercé aucune voie de recours contre cette ordonnance de suspension de la procédure.

6 Le 14 juillet 1998, la République fédérale d'Allemagne a informé la Commission du sursis à statuer prononcé par le Landgericht Amberg et, le 23 novembre 1998, elle lui a transmis copie de l'ordonnance du 5 mars 1998. À la même date, elle a également informé la Commission que, le 6 novembre 1998, NMH avait demandé l'ouverture d'une procédure de règlement judiciaire.

7 La Commission soutient que, en date du 16 décembre 1998, elle aurait engagé contre la République fédérale d'Allemagne la procédure en manquement prévue à

l'article 88 CA, au motif que cette dernière avait méconnu l'article 86 du traité CECA en raison de la non-exécution des décisions exigeant la restitution des sommes versées à NMH. Hormis un communiqué de presse de cette même date, il n'a été produit aucun document écrit de nature à établir l'engagement d'une procédure en manquement par la Commission.

8 Le 31 décembre 1998, NMH a fait l'objet de l'ouverture d'une procédure de liquidation. Le 18 janvier 1999, le Land de Bavière a fait inscrire sur la liste des créances ouverte dans le cadre de ladite procédure l'intégralité de celles résultant des prêts accordés à NMH.

9 Par arrêt du 21 janvier 1999, Neue Maxhütte Stahlwerke et Lech-Stahlwerke/Commission (T-129/95, T-2/96 et T-97/96, Rec. p. II-17), le Tribunal a rejeté les recours qui avaient été introduits notamment contre les deux décisions mentionnées au point 3 du présent arrêt, lesquelles prescrivaient en particulier à la République fédérale d'Allemagne d'enjoindre à NMH de restituer les sommes versées à cette dernière à titre de prêts d'actionnaire. Par ordonnance de la Cour du 25 janvier 2001, Lech-Stahlwerke/Commission (C-111/99 P, Rec. p. I-727), le pourvoi introduit contre cet arrêt par Lech-Stahlwerke GmbH a été rejeté. Pour ce qui concerne les recours mentionnés au point 3 du présent arrêt, qui avaient été introduits devant la Cour par la République fédérale d'Allemagne, celle-ci s'est désistée par lettres des 8 juin 1999 et 27 février 2001.

10 Par lettre du 1er février 1999, la Commission a, conformément à l'article 88, premier alinéa, CA, communiqué au gouvernement allemand son argumentation concernant la violation alléguée du traité, en lui enjoignant de présenter ses observations dans le délai d'un mois. Le gouvernement allemand a répondu par lettre du 3 mars 1999, dans laquelle il a rejeté les griefs soulevés par la Commission.

11 Le 21 avril 1999, la Commission a adopté la décision attaquée, dont le dispositif est libellé comme suit:

«Article premier

L'Allemagne a enfreint les obligations qui lui incombent en vertu des décisions 96/178/CECA et 96/484/CECA ainsi que de l'article 86 du traité, en s'abstenant d'exiger auprès du tribunal compétent la restitution intégrale de la somme de 74 millions de marks allemands (majorée des intérêts) qui avait été accordée à Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH sous la forme d'une aide incompatible avec le traité CECA ou de constater la réduction de la créance dans un accord passé devant notaire garantissant que les décisions seraient immédiatement et pleinement exécutées dès l'adoption d'une décision de justice sur la créance partielle.

Article 2

L'Allemagne (le *Land* de Bavière) a enfreint les obligations qui lui incombent en vertu des décisions 96/178/CECA et 96/484/CECA ainsi que de l'article 86 du traité, en omettant d'exercer une voie de recours contre la décision adoptée par le Landgericht Amberg du 5 mars 1998 de suspendre la procédure dont il était saisi.

Article 3

La République fédérale d'Allemagne est destinataire de la présente décision.»

12 Le 23 juillet 1999, la République fédérale d'Allemagne a introduit un recours en annulation contre la décision attaquée. La Commission conclut au rejet du recours.

Les moyens et arguments des parties

13 La République fédérale d'Allemagne invoque trois moyens à l'appui de son recours. Le premier moyen est dirigé contre l'article 1er de la décision attaquée qui aurait été prise en violation du droit communautaire, dans la mesure où ledit État membre n'aurait pas été tenu, dans les circonstances de l'espèce, d'exiger en justice la restitution intégrale de la somme qui avait été accordée à NMH sous la forme d'une aide incompatible avec le traité CECA ni de passer un accord devant notaire garantissant le remboursement intégral de ladite somme.

14 Le deuxième moyen est dirigé contre l'article 2 de la décision. La République fédérale d'Allemagne soutient que, eu égard aux particularités de l'affaire, rien ne l'obligeait à exercer une voie de recours contre l'ordonnance du Landgericht Amberg, du 5 mars 1998, prononçant la suspension de la procédure introduite devant ce dernier.

15 Par son troisième moyen, la République fédérale d'Allemagne argue que la décision attaquée est fondée sur une application erronée de l'article 88 CA, en ce sens que, en tout état de cause, il n'y avait pas de manquement au moment où a été prise la «décision motivée» au sens du premier alinéa de ladite disposition. Il convient d'examiner en premier lieu ce moyen.

16 Selon le gouvernement allemand, l'objectif de la procédure en manquement n'est ni de statuer sur des questions de droit abstraites ni de sanctionner une attitude passée, mais d'assurer une interprétation uniforme du traité et de contraindre un État membre à mettre fin à des violations du traité existantes.

17 Or, en l'espèce, lorsque la Commission a pris la décision attaquée, il n'existait pas de violation du traité. La Commission aurait admis cela elle-même, puisqu'elle n'avait pas fixé de délai pour exécuter les obligations à la charge de la République fédérale d'Allemagne. En effet, en demandant, le 18 janvier 1999, l'inscription de l'intégralité des créances à la liste des créances de NMH, ledit État membre aurait accompli tout ce qui était nécessaire et utile pour récupérer le montant dû par cette dernière. Le gouvernement allemand soutient, sur le fondement d'une analogie avec le traité CE, que, pour pouvoir être constaté valablement, le manquement doit exister à la date à laquelle est prise la décision motivée, soit en l'espèce le 21 avril 1999, ou, à tout le moins, à la date de la mise en demeure, soit en l'espèce le 1er février 1999. Or, ces deux dates sont postérieures à celle du 18 janvier 1999 susmentionnée.

18 La Commission conteste que l'article 88 CA doive être interprété comme ne visant qu'à contraindre l'État membre concerné à mettre un terme à des manquements actuels et persistants. En l'espèce, le manquement serait indubitablement établi et l'inscription des créances à la liste des créances de NMH ne changerait rien à cette constatation.

19 Selon elle, la fixation d'un délai n'est pas une condition indispensable à la constatation d'un manquement dans le cadre d'une procédure introduite en vertu de l'article 88 CA, interprétation qui serait corroborée par le troisième alinéa de cette disposition. En effet, celle-ci prévoirait des sanctions dans deux hypothèses,

d'une part, en cas de non-exécution des obligations dans le délai fixé par la Commission et, d'autre part, en cas de rejet du recours, lequel est susceptible d'intervenir nonobstant la circonstance qu'aucun délai n'avait été fixé pour l'exécution desdites obligations.

20 La Commission fait valoir en particulier qu'une décision motivée relative à un manquement au titre de l'article 88 CA ne peut être comparée à un avis motivé au sens de l'article 226 CE. En effet, un tel avis serait un acte non contraignant, qui revêt avant tout une importance procédurale, tandis que la décision motivée prise au titre de l'article 88 CA serait contraignante et pourrait avoir «valeur de chose jugée», avec pour conséquence qu'il revient à l'État membre concerné d'agir en justice contre une telle décision.

21 Dès lors, puisque, dans le cadre de l'article 226 CE, une violation du traité par un État membre peut être constatée alors même qu'il a été remédié au manquement allégué au cours de la procédure devant la Cour, il n'y aurait aucune raison pour que la Commission qui, à cet égard se trouve dans une situation comparable à celle de la Cour, ne dispose pas de cette possibilité lorsque, au cours de la procédure pendante devant elle, l'obligation a déjà été exécutée ou que, comme en l'espèce, l'exécution de l'obligation n'est plus objectivement possible.

Appréciation de la Cour

22 À cet égard, il y a lieu de relever, en premier lieu, qu'il résulte des termes mêmes de l'article 88, premier alinéa, CA que la Commission ne peut constater le

manquement d'un État membre à une obligation qui lui incombe en vertu du traité CECA qu'après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations et que la Commission doit impartir à ce dernier un délai pour pourvoir à l'exécution de son obligation.

23 Il convient de rappeler, en second lieu, que la Cour a déjà constaté que la procédure de l'article 88 CA ouvre des voies d'exécution et constitue l'ultima ratio permettant de faire prévaloir les intérêts communautaires consacrés par le traité contre l'inertie et contre la résistance des États membres (arrêt du 15 juillet 1960, Italie/Haute Autorité, 20/59, Rec. p. 663, 692).

24 La finalité de la procédure est donc, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 42 de ses conclusions, d'obtenir, de la part de l'État récalcitrant, un changement de comportement, et non pas de constater in abstracto un manquement ayant existé dans le passé (voir, pour la procédure de manquement en vertu de l'article 226 CE, arrêt du 31 mars 1992, Commission/Italie, C-362/90, Rec. p. I-2353, points 9 à 13).

25 Malgré le fait que la procédure prévue par l'article 226 CE et celle prévue par l'article 88 CA comportent des caractéristiques différentes, leur but est identique, à savoir, au premier chef, faire cesser le manquement au droit communautaire.

26 Quant à la procédure prévue à l'article 88 CA, cette interprétation résulte également du libellé des premier alinéa, deuxième phrase, et troisième alinéa, première phrase, de cette disposition, qui prévoient explicitement que l'État membre en cause doit pourvoir à l'exécution de son obligation.

27 Or, en l'espèce, il convient de constater que, à la date de l'engagement de la procédure par la Commission, le manquement allégué par cette dernière avait épuisé tous ses effets, en sorte que la République fédérale d'Allemagne n'était plus susceptible d'intervenir utilement pour y mettre fin.

28 D'une part, en effet, dans la mesure où la Commission n'a produit aucun document en date du 16 décembre 1998 de nature à établir l'engagement d'une procédure, et dans la mesure où un communiqué de presse ne constitue pas un acte formel adressé à un État membre, ladite procédure n'a été ouverte que par la notification de la lettre de mise en demeure de la Commission à la République fédérale d'Allemagne, intervenue le 1er février 1999.

29 Toutefois, à la suite de l'ouverture de la procédure de liquidation de NMH le 31 décembre 1998, il n'était plus possible de remédier aux comportements dénoncés par la Commission, à savoir, le fait de ne pas avoir étendu le recours introduit devant la juridiction nationale compétente à l'ensemble du montant des prêts accordés (article 1er de la décision attaquée) et le défaut de recours contre la décision, adoptée le 5 mars 1998 par le Landgericht Amberg, de suspendre la procédure dont il avait été saisi (article 2 de la décision attaquée). En effet, ainsi que l'a fait valoir le gouvernement allemand, sans être contredit sur ce point par la Commission, l'ouverture de la procédure de liquidation a pour effet, en droit allemand, d'interrompre l'ensemble des procédures en cours et tous les actes de procédure effectués par une partie au cours de cette interruption sont sans effet juridique sur l'autre partie. Par ailleurs, à la date du 18 janvier 1999, le Land de Bavière a fait inscrire sur la liste des créances l'intégralité de celles résultant des prêts accordés à NMH.

30 D'autre part, la Commission a admis que, dans ces circonstances, il n'était plus nécessaire d'impartir un délai à la République fédérale d'Allemagne pour mettre fin au manquement allégué.

31 Il en résulte que la finalité inhérente à la procédure de l'article 88 CA, telle qu'elle a été rappelée aux points 23 à 25 du présent arrêt, ne pouvait objectivement être atteinte à aucun stade de la procédure, même si l'État membre avait voulu mettre fin au manquement allégué. Il s'ensuit que la décision attaquée, qui n'a pas été prise dans le respect de l'objectif visé par l'article 88 CA, est entachée d'irrégularité.

32 Par ailleurs, la Commission n'a pas invoqué l'existence d'un risque imminent que la République fédérale d'Allemagne puisse récidiver dans le manquement allégué ou d'autres raisons spécifiques pour lesquelles la constatation d'un manquement serait exceptionnellement nécessaire. La Commission n'a pas non plus indiqué les raisons pour lesquelles elle n'aurait pas pu agir en temps utile pour éviter, par les procédures qui sont à sa disposition, que le manquement reproché produise ses effets (voir, en ce qui concerne des obligations similaires de la Commission dans le cadre de la procédure en manquement en vertu de l'article 226 CE, arrêt Commission/Italie, précité, point 12).

33 La décision attaquée a donc été prise en violation de l'article 88 CA et doit, par conséquent, être annulée, sans qu'il soit besoin d'examiner les deux autres moyens invoqués par la République fédérale d'Allemagne.

Sur les dépens

34 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 République fédérale d'Allemagne ayant conclu à la condamnation de la Commission et cette dernière ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) **La décision 1999/597/CECA de la Commission, du 21 avril 1999, dans une procédure d'application de l'article 88 du traité CECA concernant une aide d'État octroyée par l'Allemagne en faveur de Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH, est annulée.**

2) **La Commission est condamnée aux dépens.**

Jann La Pergola Sevón

Wathelet Timmermans

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 25 octobre 2001.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

P. Jann