CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. SIEGBERT ALBER

présentées le 7 mai 2002 [1]

I — Introduction

1. Le présent recours en annulation du royaume d'Espagne est dirigé contre la décision 98/693/CE de la Commission, du 1er juillet 1998, concernant le régime espagnol d'aide à l'achat de véhicules industriels [pour remplacer de vieux véhicules] Plan Renove Industrial (août 1994-décembre 1996) [2]. La Commission a déclaré illégales et incompatibles avec le marché commun la plupart des aides en cause et ordonné leur remboursement.

II — Les faits et la décision attaquée

2. Le 28 juillet 1994, le gouvernement espagnol a adopté, sans notification préalable à la Commission, le «Plan Renove Industrial» (ci-après le «PRI») en faveur des personnes physiques, des petites et moyennes entreprises (ci-après les «PME»), des entités publiques territoriales et des entités de prestation de services publics locaux. Par une convention du 27 septembre 1994, l'Instituto de Crédito Oficial (institution de crédit de l'État, ci-après l'«ICO») a été chargé de l'exécution du régime.

3. La mesure critiquée était constituée par une bonification d'intérêts de quatre ans pour les crédits destinés à financer l'achat ou la location avec option d'achat de véhicules industriels, à concurrence de 70 % au maximum. La subvention maximale s'élevait à 93 196 ESP par million emprunté, ce qui correspondait à 6,5 % du prix d'achat net du véhicule. La subvention était accordée pour le financement des cinq catégories de véhicules suivantes: A) semi-remorques et camions de plus de 30 tonnes; B) véhicules industriels de 12 à 30 tonnes; C) véhicules industriels de 3,5 à 12 tonnes; D) modèles dérivés de la voiture particulière, fourgonnettes commerciales et véhicules industriels jusqu'à 3,5 tonnes, et E) autobus et autocars.

4. Une condition pour l'obtention de la subvention en cas d'acquisition d'un véhicule neuf était de retirer en même temps définitivement du marché un véhicule immatriculé en Espagne dont la première

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — JO L 329, p. 23, ci-après la «décision attaquée».

immatriculation remontait à plus de dix ans (sept ans pour les tracteurs routiers). Le véhicule de remplacement pouvait également — dans certaines limites — avoir une capacité supérieure à celle du véhicule retiré.

5. Entre le 9 février 1995 et le 20 février 1996, la Commission a demandé au royaume d'Espagne des renseignements au sujet du PRI, dont elle avait eu connaissance par une source non officielle. Le royaume d'Espagne a répondu à ces demandes par lettres des 6 mars et 26 juillet 1995 et du 14 mars 1996.

6. Par lettre du 26 juin 1996, la Commission a communiqué au royaume d'Espagne sa décision d'entamer la procédure visée à l'article 93, paragraphe 2, du traité CE (devenu article 88, paragraphe 2, CE) et l'a invité à présenter ses observations.

7. Le royaume d'Espagne a présenté ses observations par lettre du 26 juillet 1996. À la suite d'une demande d'information complémentaire de la Commission du 19 décembre 1996, il a fourni des précisions dans une lettre du 12 février 1997. En outre, la Commission a demandé au royaume d'Espagne, par lettre du 19 novembre 1997, de lui fournir des informations supplémentaires sur les entreprises bénéficiaires n'assurant pas de services de transport au titre de leur activité principale et n'opérant que sur des marchés locaux. Le royaume d'Espagne a déféré à cette demande par lettres des 27 novembre 1997 et 20 février 1998.

8. Le 1er juillet 1998, la Commission a adopté la décision attaquée. Dans les deux premiers articles, elle a déclaré que les aides octroyées aux entités publiques territoriales et aux entités de prestation de services publics locaux, ainsi qu'à des personnes physiques ou à des PME qui se consacrent à des activités autres que des activités de transport à l'échelle exclusivement locale ou régionale, ne constituent pas des aides d'État au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité CE (devenu, après modification, article 87, paragraphe 1, CE). Les deux articles suivants sont ainsi rédigés:

«*Article 3*

Toutes les autres aides octroyées à des personnes physiques et à des PME constituent des aides d'État en vertu de l'article 92, paragraphe 1, du traité et sont illégales et incompatibles avec le marché commun.

Article 4

L'Espagne supprime et récupère les aides visées à l'article 3. Ces aides sont remboursées selon les règles de droit interne et majorées du montant des intérêts, lesquels sont calculés en appliquant les taux de référence utilisés pour l'évaluation des régimes d'aides régionaux. Les intérêts courent à partir du jour où l'aide a été versée jusqu'à la date de remboursement effectif.»

III — Procédure et conclusions des parties

9. Par requête inscrite au registre de la Cour le 25 septembre 1998, le royaume d'Espagne a introduit un recours en application de l'article 173 du traité CE (devenu, après modification, article 230 CE).

10. Le 25 février 1999, la Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) a saisi le Tribunal d'un recours en annulation des articles 3 et 4 de la même décision (affaire T-55/99).

11. Par ordonnance du 25 janvier 2000, la Cour a suspendu la procédure, en application de l'article 47, troisième alinéa, du statut CE de la Cour de justice, jusqu'au prononcé de la décision du Tribunal mettant fin à l'instance dans l'affaire T-55/99.

12. Par arrêt du 29 septembre 2000, le Tribunal a rejeté le recours de la CETM [3] et la procédure devant la Cour dans la présente affaire s'est poursuivie.

13. Le royaume d'Espagne conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— annuler les articles 3 et 4 de la décision attaquée,

— condamner la Commission aux dépens.

14. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours,

3 — Arrêt CETM/Commission, Rec. p. II-3207.

— condamner le royaume d'Espagne aux dépens.

15. L'argumentation des parties sera exposée ci-après dans le cadre de l'appréciation juridique.

IV — Appréciation juridique

16. À l'appui de son recours, le gouvernement espagnol avance cinq moyens d'annulation:

— violation de l'article 92, paragraphe 1, du traité,

— violation de l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité,

— violation du principe de confiance légitime,

— violation du principe de proportionnalité, dans la mesure où la Commission a ordonné la restitution des aides,

— violation de l'article 190 du traité CE (devenu article 253 CE) pour insuffisance de motivation de l'obligation de rembourser les aides.

A — *Sur la violation de l'article 92, paragraphe 1, du traité*

17. Ce moyen s'articule en deux branches. En premier lieu, le royaume d'Espagne estime que c'est à tort que, dans la décision attaquée, la Commission a qualifié les mesures prises dans le cadre du PRI de mesures sélectives favorisant certaines entreprises ou certaines productions. Il fait valoir en second lieu que ces mesures ne faussent pas la concurrence et n'affectent pas les échanges entre États membres.

1) Le PRI ne favorise pas certaines entreprises ou certaines productions

a) Argumentation des parties

aa) Le royaume d'Espagne

18. Selon le gouvernement espagnol, le PRI n'est pas sélectif, puisque les entreprises

favorisées ne seraient pas préalablement définies. Au contraire, la subvention serait attribuée selon des critères abstraits que des entreprises tant espagnoles qu'étrangères pourraient remplir. Toutes les PME seraient favorisées, quelle que soit la branche à laquelle elles appartiennent.

19. Selon le royaume d'Espagne, les entreprises d'autres États membres pourraient soit transférer en Espagne des véhicules industriels, les y faire immatriculer pour ensuite les retirer du marché et — grâce à la subvention obtenue dans le cadre du PRI — acquérir un véhicule de remplacement, soit conclure avec le propriétaire d'un véhicule immatriculé en Espagne un accord relatif au retrait de ce véhicule et se faire imputer ensuite ce retrait. En tout cas, les conditions du PRI n'empêchent pas les entreprises de transport d'autres États membres de participer au programme. En réalité, la subvention n'attire pas les entreprises étrangères en raison des taux d'intérêt plus bas en vigueur dans leurs pays d'origine. En fin de compte, le PRI se borne à compenser le désavantage découlant pour les entreprises espagnoles de la différence entre les taux d'intérêt.

20. Le gouvernement espagnol fait remarquer que, en vertu de l'article 2.1, sous b), de l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires de l'Organisation mondiale du commerce (OMC-GATT 1994) [4], une subvention n'est pas réputée spécifique lorsqu'elle est liée à des conditions neutres et qui sont d'application horizontale, ce qui est le cas du PRI. Il ajoute que l'avocat général Darmon s'est référé lui aussi à la notion de subvention au sens du GATT dans l'affaire Sloman Neptun [5].

21. En outre, il résulte de la jurisprudence que la condition de sélectivité n'est pas remplie lorsque l'avantage est inhérent à la nature ou à l'économie du système [6]. Toutes les entreprises peuvent bénéficier du PRI. Conformément à l'économie du système, seules sont exclues les grandes entreprises, qui ne sont toutefois pas confrontées aux mêmes difficultés de financement que les PME.

bb) La Commission

22. La Commission estime que le PRI contient au moins deux conditions qui en font une mesure sélective. D'une part, seules les entreprises ayant besoin de véhicules industriels pour leur activité écono-

4 — Négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay (1986-1994) — Annexe 1A — JO L 336, p. 156.

5 — Conclusions du 17 mars 1992 (arrêt de la Cour du 17 mars 1993, C-72/91 et C-73/91, Rec. p. I-887, 903, points 31 et suiv. et 46).

6 — Arrêts de la Cour du 2 juillet 1974, Italie/Commission (173/73, Rec. p. 709), et du 9 décembre 1997, Tiercé Ladbroke/Commission (C-353/95 P, Rec. p. I-7007, point 38), ainsi que les arrêts du Tribunal du 18 septembre 1995, Tiercé Ladbroke/Commission (T-471/93, Rec. p. II-2537, point 62), et du 27 janvier 1998, Ladbroke Racing/Commission (T-67/94, Rec. p. II-1, point 62).

mique peuvent prétendre à la subvention et, d'autre part, la mesure ne vise que les PME.

23. Il importe peu que les bénéficiaires ne soient pas déterminés au préalable. La sélectivité existe dès lors que l'aide est réservée aux seules entreprises présentant certaines caractéristiques. Ainsi, la Cour a qualifié d'aides des mesures qui bénéficiaient à toutes les entreprises exportatrices d'un État membre, indépendamment de leur taille et de la nature des produits exportés [7].

24. Par ailleurs, la mesure litigieuse ne peut pas davantage être justifiée par la nature ou l'économie du système. Le royaume d'Espagne n'a pas indiqué quel élément inhérent au système justifiait la différenciation opérée. Le fait qu'une mesure poursuive certains buts de politique économique n'est pas suffisant à cet égard. Cette justification ne vaut qu'en matière fiscale.

b) Appréciation

25. Pour qu'une mesure puisse être qualifiée d'aide d'État, il faut, en application de l'article 92, paragraphe 1, du traité, qu'elle favorise certaines entreprises ou certains secteurs d'activité.

26. À cet égard, il n'est pas nécessaire que les entreprises concrètement favorisées soient déterminées d'emblée. Il résulte déjà du libellé de l'article 92, paragraphe 1, du traité, selon lequel il suffit qu'un secteur d'activité soit favorisé, qu'une définition abstraite du cercle des bénéficiaires possibles suffit pour que l'on puisse considérer une mesure comme sélective.

27. Si l'on menait le raisonnement du gouvernement espagnol à son terme, les législations ou programmes d'aides ne rempliraient jamais la condition d'une aide d'État puisqu'ils ont précisément pour caractéristique de n'énoncer que des critères abstraits pour déterminer le cercle des bénéficiaires. Au contraire, seules les aides accordées sur la base de telles réglementations générales pourraient être examinées selon le critère de l'article 92 du traité. Toutefois, la Cour a en permanence été amenée à statuer sur des programmes et des législations en matière d'aides sans pour autant formuler des doutes quant à leur sélectivité au motif que les bénéficiaires potentiels étaient uniquement circonscrits par des critères abstraits, mais n'étaient pas nommés concrètement [8].

7 — La Commission renvoie aux arrêts de la Cour du 10 décembre 1969, Commission/France (6/69 et 11/69, Rec. p. 523), et du 10 juin 1993, Commission/Grèce (C-183/91, Rec. p. I-3131).

8 — Voir par exemple arrêts du 8 novembre 2001, Adria-Wien Pipeline et Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, Rec. p. I-8365), concernant une disposition de la loi autrichienne relative aux taxes sur l'énergie; du 19 septembre 2000, Allemagne/Commission (C-156/98, Rec. p. I-6857), concernant une disposition de la loi allemande sur l'impôt sur le revenu, et du 17 juin 1999, Belgique/Commission (C-75/97, Rec. p. I-3671).

28. Le fait qu'une mesure ne constitue pas une subvention au sens de l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires de l'OMC est sans incidence sur sa qualification d'aide d'État en application de l'article 92 du traité. Certes, dans ses conclusions [9] dans l'affaire Sloman Neptun, l'avocat général Darmon s'est référé lui aussi, dans le cadre de réflexions de droit comparé, à la notion de subvention retenue dans le code antisubvention du GATT, sans toutefois en tirer des conclusions impératives pour le droit communautaire. En tout cas, rien n'empêche la Communauté, en droit, de qualifier d'aide une mesure qui ne constitue pas une subvention selon l'accord OMC et de fixer à cet égard dans son ordre juridique interne des critères plus stricts que ceux prescrits dans le contexte du droit international.

29. La subvention prévue dans le cadre du PRI ne serait sélective au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité que si elle profitait indistinctement à l'ensemble des entreprises situées sur le territoire national [10].

30. Comme la Commission le souligne à juste titre, seules peuvent bénéficier de la subvention les entreprises qui ont besoin d'un véhicule industriel pour exercer leur activité économique, de sorte que certains secteurs, tels que les professions libérales, sont en pratique totalement exclus de la subvention.

31. En outre, le PRI entraîne des taux de subvention différents selon les branches. Comme il n'existe pas de limitation des véhicules subventionnés par demandeur, les entreprises bénéficient du programme dans des proportions différentes, en fonction de l'importance du service de transport fourni dans leur domaine d'activité.

32. De même, la circonstance que seules les personnes physiques, les PME, les entités publiques locales et régionales et les entités de prestation de services publics locaux peuvent prétendre à la subvention distingue le PRI d'une mesure générale autorisée. Si le PRI prévoit que, dans des cas exceptionnels, des aides peuvent être accordées également à des entreprises autres que des PME, il n'a pas été fait usage de cette possibilité en pratique, ainsi que le Tribunal l'a constaté dans l'arrêt CETM/Commission [11].

33. Il convient de se demander si ces différenciations sont justifiées par la nature ou l'économie d'un système général dans lequel la mesure en cause s'inscrit. La Cour a pour la première fois développé cette idée dans l'arrêt Italie/Commission [12], mentionné par le royaume d'Espagne. Par la suite, cet argument a été souvent discuté, en

9 — Précitées (note 5), points 46 et 63 et suiv.

10 — Arrêt Adria-Wien Pipeline et Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, précité (note 8), point 35.

11 — Précité (note 3), points 46 et 47.

12 — Précité (note 6), points 33 à 35.

particulier dans le contexte de réductions d'impôt ou des charges sociales [13].

34. Les faits de la présente espèce se distinguent des cas de figure examinés dans les affaires précitées en ce sens que l'aide ne réside pas dans l'exemption d'une charge générale, mais simplement dans le traitement de faveur accordé à certaines entreprises pour des raisons tenant à la politique de l'environnement et des transports.

35. Le fait que le gouvernement espagnol poursuive à travers le PRI certains buts politiques ne confère pas à la mesure litigieuse le caractère d'un système général au sein duquel certaines différenciations inhérentes au système sont opérées [14]. On ne peut parler de système général, comme celui que constituent le régime des impôts ou les charges sociales, que s'il englobe en principe toutes les entreprises situées sur le territoire national. Or, les entreprises autres que les PME ou qui n'ont pas besoin d'un véhicule industriel ne sont pas touchées par le PRI.

36. De plus, comme le royaume d'Espagne n'a fourni aucun élément de nature à établir que le PRI s'insère dans un système de rang supérieur, il y a lieu d'écarter une justification fondée sur une différenciation inhérente au système.

37. En conséquence, il y a lieu de rejeter la première branche du premier moyen.

2) Le PRI ne fausse pas la concurrence et n'affecte pas les échanges entre États membres

a) Argumentation des parties

aa) Le royaume d'Espagne

38. Selon le gouvernement espagnol, les mesures contenues dans le PRI n'entraînent ni distorsion de concurrence ni affectation des échanges intracommunautaires. Comme seules les PME sont subventionnées et que l'intensité de l'aide est faible, le PRI n'a aucun impact sensible. Cet élément doit être pris en considération, que l'encadrement communautaire des aides d'État aux PME et la règle de minimis qu'il établit soient applicables ou non.

13 — Voir arrêts cités dans la note 6, ainsi que arrêts Adria-Wien Pipeline et Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, précité (note 8), points 42 et suiv., et Belgique/Commission, précité (note 8), points 34 et suiv.

14 — Voir également arrêt CETM/Commission, précité (note 3), point 53.

39. À ce propos, le gouvernement espagnol explique que, en cas d'achat d'un véhicule industriel, la subvention s'est élevée au maximum à 3 341 écus, soit 6,5 % du prix. Les véhicules subventionnés ne représentent que 0,5 % de tous les véhicules industriels immatriculés en Espagne. La plupart des bénéficiaires n'effectuent que des prestations de transport pour compte propre. 83 % des acquéreurs de véhicules de fort tonnage (catégories A et E) ne disposent que d'un seul véhicule et 97 % possèdent moins de cinq véhicules. Les entreprises subventionnées n'opèrent guère en dehors de l'Espagne.

40. Comme la subvention est subordonnée au retrait d'un autre véhicule, elle n'entraîne aucune extension des capacités de transport. Toutefois, le gouvernement espagnol a indiqué dans sa réplique que dans 12,3 % des cas le véhicule de remplacement subventionné était d'une catégorie supérieure au véhicule retiré.

41. De plus, ce n'est qu'au stade de la réplique que le gouvernement espagnol a fait valoir que la décision attaquée ne contient pas de motivation suffisante de l'affectation des échanges intracommunautaires.

42. Le transport pour compte propre et le transport pour compte d'autrui ne constituent pas un même marché, ainsi que l'atteste la différenciation entre les licences respectives. Celui qui fournit des prestations de transport pour compte propre avec propre véhicule n'offre aucune prestation de transport sur le marché.

bb) La Commission

43. À titre liminaire, la Commission souligne que la violation de l'article 92 du traité est constituée dès lors qu'une mesure menace de fausser la concurrence. Par ailleurs, elle expose que le secteur des transports est un marché qui n'a été libéralisé que récemment et qui doit donc faire l'objet d'une surveillance particulière.

44. Elle souligne que, dans le secteur des transports, même des aides très faibles sont susceptibles de fausser la concurrence et d'affecter les échanges intracommunautaires, ce marché étant caractérisé par des problèmes structurels et par des surcapacités. C'est la raison pour laquelle la règle de minimis n'est pas applicable dans ce domaine. En outre, le PRI favorise une extension des capacités.

45. La Commission explique en outre que le transport pour compte propre et le transport pour compte de tiers constituent un seul et même marché, parce que les prestations seraient interchangeables. Dans ce contexte, la Cour a demandé à la Commission, préalablement à l'audience,

de présenter dans sa plaidoirie des observations sur le point suivant: dans le cadre du contrôle des fusions, la Commission ne semble pas prendre en considération, en général, les prestations pour compte propre dans la définition du marché pertinent [15]. Si cela était exact, la Commission était invitée à expliquer pourquoi elle procédait différemment dans la présente affaire dans le cadre du contrôle des aides d'État.

46. À l'audience, la Commission a exposé à ce propos que le contrôle des fusions et celui des aides d'État obéissaient à des principes totalement différents. Toutefois, dans le cadre du contrôle des fusions, les prestations pour compte propre sont également prises en considération dans la définition du marché pertinent dans la mesure où elles sont interchangeables avec des prestations fournies par des tiers [16].

15 — Décision 92/385/CEE de la Commission, du 28 avril 1992, déclarant la compatibilité avec le marché commun d'une concentration (Affaire n° IV/M.126 — Accor/Wagons-lits) [en application du] [r]èglement (CEE) n° 4064/89 du Conseil (JO L 204 p. 1); décision 93/9/CEE de la Commission, du 30 septembre 1992, déclarant la compatibilité d'une concentration avec le marché commun (Affaire n° IV/M.214 — Du Pont/ICI) (JO 1993, L 7, p. 13); décision 96/346/CE de la Commission, du 20 septembre 1995, relative à une procédure au titre du règlement (CEE) n° 4064/89 du Conseil (IV/M.553 — RTL/Veronica/Endemol) (JO 1996, L 134, p. 32). La définition du marché pertinent a été confirmée par l'arrêt du Tribunal du 28 avril 1999, Endemol/Commission (T-221/95, Rec. p. II-1299, points 107 et suiv.).

16 — Décision de la Commission, du 11 juillet 2000, déclarant la compatibilité avec le marché commun d'une concentration (Affaire N IV/M.1943 — Telefonica/Endemol) sur base du règlement (CEE) N 4064/89 du Conseil (JO C 235, p. 6, point 8) (les productions pour compte propre ne sont prises en considération que si elles ne peuvent être obtenues sur le marché. En revanche, si elles sont offertes à la vente sur le marché des téléviseurs, elles font partie intégrante du marché pertinent); décision de la Commission du 3 juillet 2001 (COMP/JV.55 — Hutchison/RCPM/ECT, point 71, accessible sur internet à l'adresse suivante: www.europa.eu.int/comm/competition/mergers/cases/decisions/jv55_en.pdf).

47. Les échanges intracommunautaires sont affectés du seul fait que la situation concurrentielle des entreprises espagnoles est renforcée sur le territoire national. Même si elles ne participent guère aux transports intracommunautaires et si elles ne fournissent que des prestations de cabotage minimes dans d'autres États membres, il est malgré tout plus difficile pour les entreprises de transport des autres États membres de percer sur le marché espagnol.

b) Appréciation

48. L'article 92, paragraphe 1, du traité interdit les aides d'État qui faussent ou menacent de fausser la concurrence et qui affectent les échanges intracommunautaires.

49. Dans le cadre de la vérification des appréciations effectuées par la Commission dans la décision attaquée en ce qui concerne ces conditions, il faut tenir compte du fait qu'elle jouit d'une liberté d'appréciation importante dans l'application de l'article 92 du traité. C'est pourquoi la Cour ne peut substituer son appréciation à celle de la Commission, mais doit se limiter à examiner si elle est manifestement

entachée d'une erreur manifeste ou d'un détournement de pouvoir [17].

50. Dans l'application de l'article 92 du traité, la Commission peut s'appuyer sur des lignes directrices et des communications. Eu égard au montant des aides accordées en vertu du PRI, la Commission aurait peut-être [18] pu faire application de la communication relative aux aides de minimis et, sur cette base, déclarer les mesures en cause compatibles avec le marché commun. Elle s'y est toutefois refusée parce qu'il s'agit à son avis d'une mesure relevant du secteur des transports, dans lequel la communication ne serait pas applicable.

51. Les bénéficiaires du PRI ne sont sans doute que partiellement des entreprises qui fournissent des prestations de services pour compte d'autrui dans le domaine des transports, c'est-à-dire des entreprises de transport au sens strict. Bénéficient également de la subvention les entreprises dont l'activité essentielle se concentre dans d'autres secteurs et qui ont recours, dans ce cadre, à leur propres véhicules industriels pour effectuer des transports pour leur propre compte. Il convient de se demander si la Commission avait le droit d'imputer la mesure litigieuse sur ce point également au secteur des transports et, partant, de laisser totalement inappliquée la règle de minimis.

52. Pour définir précisément ce qu'il faut entendre par transports pour compte propre, il faut renvoyer à la définition figurant à l'annexe I, point 4, de la première directive du Conseil, du 23 juillet 1962, relative à l'établissement de certaines règles communes pour les transports internationaux (transports de marchandises par route pour compte d'autrui) [19], dans la version du règlement (CEE) n° 881/92 du Conseil, du 26 mars 1992, concernant l'accès au marché des transports de marchandises par route dans la Communauté exécutés au départ ou à destination du territoire d'un État membre, ou traversant le territoire d'un ou de plusieurs États membres [20] [21].

17 — Arrêts de la Cour du 14 janvier 1997, Espagne/Commission (C-169/95, Rec. p. I-135, point 34); du 5 octobre 2000, Allemagne/Commission (C-288/96, Rec. p. I-8237, point 26), et du 7 mars 2002, Italie/Commission, C-310/99 (Rec. p. I-2289, point 46).

18 — Néanmoins, il subsiste à cet égard certains doutes. S'il est vrai que l'aide par véhicule est faible, le PRI ne la limite toutefois pas à un nombre déterminé de véhicules par demandeur. C'est pourquoi il serait théoriquement possible que, dans des cas isolés, l'aide dépasse le seuil de 100 000 écus en trois ans. En outre, on peut se demander dans quelle mesure le PRI exclut le cumul de plusieurs aides, comme l'exige la communication de minimis.

19 — JO 1962, 70, p. 2005.

20 — JO L 95, p. 1.

21 — La définition susmentionnée est ainsi rédigée:
«4. Les transports de marchandises par véhicule automobile [sont libérés de tout régime de licence communautaire et de toute autorisation de transport] dans la mesure où les conditions suivantes sont remplies:
a) les marchandises transportées doivent appartenir à l'entreprise ou avoir été vendues, achetées, données ou prises en location, produites, extraites, transformées ou réparées par elle;
b) le transport doit servir à amener les marchandises vers l'entreprise, à les expédier de cette entreprise, à les déplacer soit à l'intérieur de l'entreprise, soit pour ses propres besoins à l'extérieur de l'entreprise;
c) les véhicules automobiles utilisés pour ce transport doivent être conduits par le personnel propre de l'entreprise;
d) les véhicules transportant les marchandises doivent appartenir à l'entreprise ou avoir été achetés par elle à crédit ou être loués [...]
e) le transport ne doit constituer qu'une activité accessoire dans le cadre de l'ensemble des activités de l'entreprise.»

aa) Exclusion de l'application de la règle de minimis

i) Portée des lignes directrices

53. Dans sa communication relative aux aides de minimis, la Commission a fixé une règle d'interprétation de l'article 92, paragraphe 1, du traité. En simplifiant, cette règle est la suivante: les aides dont le montant total n'excède pas 100 000 écus en trois ans sont réputées n'avoir aucun impact sensible sur les échanges et sur la concurrence entre les États membres. Par conséquent, en dessous de ce montant maximal, l'article 92, paragraphe 1, du traité n'est pas considéré comme applicable [22].

54. La règle de minimis était contenue à l'origine dans l'encadrement communautaire des aides aux petites et moyennes entreprises du 20 mai 1992 [23] et a été remplacée ultérieurement par la communication relative aux aides de minimis [24]. Avec effet à compter du 23 juillet 1996, la Commission a remplacé l'encadrement communautaire des aides aux PME de 1992 par une nouvelle version [25]. D'un point de vue chronologique, cette version aurait certainement été applicable aux fins de l'appréciation du PRI. Toutefois, la Commission ne s'est référée, dans la décision attaquée, qu'à l'encadrement communautaire de 1992 et à la communication de minimis [26]. Or, l'appréciation effectuée en application du nouvel encadrement ne conduit pas à d'autres résultats sur le fond, d'autant plus qu'il renvoie à la communication de minimis de 1996.

55. La Cour s'est prononcée à maintes reprises sur la portée des lignes directrices dans le domaine du contrôle des aides d'État, en déclarant notamment que «la Commission peut s'imposer des orientations pour l'exercice de ses pouvoirs d'appréciation par des actes tels que les lignes directrices, dans la mesure où ces actes contiennent des règles indicatives sur l'orientation à suivre par cette institution et qu'ils ne s'écartent pas des normes du traité» [27].

56. En outre, il résulte de l'arrêt CIRFS e.a./Commission que la Commission est également tenue de respecter les lignes directrices qu'elle adopte [28]. Certes, cette affaire concernait la discipline en matière d'aides dans le secteur des fibres synthéti-

22 — L'avocat général Léger fait remarquer que, entre la communication de minimis et la jurisprudence de la Cour selon laquelle même des aides insignifiantes peuvent affecter les échanges intracommunautaires (à ce sujet, voir ci-après point 88), il semble exister une certaine contradiction (conclusions du 14 mars 2002, point 45, dans l'affaire Pays-Bas/Commission (C-382/99, pendante devant la Cour).

23 — JO C 213, p. 2.

24 — JO 1996, C 68, p. 9.

25 — JO 1996, C 213, p. 4.

26 — Voir la note 12 de la décision attaquée.

27 — Arrêt du 7 mars 2002, Italie/Commission, précité (note 17), point 52; voir également arrêt du 5 octobre 2000, Allemagne/Commission, précité (note 17), point 62.

28 — Arrêt de la Cour du 24 mars 1993 (C-313/90, Rec. p. I-1125, points 34 et 36); voir également arrêt de la Cour du 15 octobre 1996, IJssel-Vliet (C-311/94, Rec. p. I-5023, point 42).

ques, qui avait été adoptée avec le consentement des États membres en tant que mesure appropriée fondée sur l'article 93, paragraphe 1, du traité [29]. Toutefois, cette constatation vaut mutatis mutandis pour les lignes directrices que la Commission a établies à travers la communication relative aux aides de minimis [30].

57. La publication de la règle de minimis contribue d'une part à la simplification administrative et garantit d'autre part la transparence et la sécurité juridique [31]. En particulier, la Commission précise à l'intention des États membres dans quels cas il n'est pas nécessaire de notifier une mesure en application de l'article 93, paragraphe 3, du traité. Ce but n'est atteint que si la Commission est elle-même liée par la règle. Il s'ensuit qu'elle n'est pas libre de décider si elle l'applique ou non. Au contraire, elle doit respecter le champ d'application défini dans la communication de minimis.

ii) La règle de minimis n'est pas applicable aux aides accordées dans le secteur des transports

58. Il résulte du libellé de la communication de minimis qu'elle n'est pas applicable, entre autres, au secteur des transports. La Commission a interprété largement la notion de secteur des transports. Selon cette interprétation, toute prestation de transport relève du secteur en question, qu'elle soit fournie par une entreprise de transport pour compte d'autrui ou effectuée par une entreprise d'une autre branche pour son propre compte.

59. En revanche, le gouvernement espagnol semble plaider en faveur d'une interprétation plus étroite. En conséquence, la règle de minimis ne serait applicable qu'aux aides accordées aux entreprises de transport, c'est-à-dire aux entreprises dont l'activité principale consiste à fournir à des tiers des prestations de services de transport.

60. L'exclusion du secteur des transports dans la communication de minimis doit être interprétée en liaison avec le sens et la finalité de cette disposition. La communication elle-même ne fournit toutefois aucun éclaircissement à ce sujet. Dans l'encadrement communautaire des aides aux PME de 1992, où la règle de minimis était insérée à l'origine, la Commission se borne à indiquer en guise d'explication que l'encadrement ne s'applique pas dans les secteurs dans lesquels des règles spéciales ont été édictées.

61. Dans la décision attaquée et dans la procédure devant la Cour, la Commission a justifié l'exception que constitue le secteur

29 — Voir rapport d'audience dans l'affaire CIRFS e.a./Commission, précitée (note 28), Rec. 1993, p. I-1127 et suiv.

30 — Voir les conclusions précitées (note 22) de l'avocat général Léger dans l'affaire Pays-Bas/Commission, point 50.

31 — Voir arrêt du 7 mars 2002, Italie/Commission, précité (note 17), point 52.

des transports en faisant valoir que dans ce secteur, qui compte un grand nombre de petites entreprises, même des aides relativement faibles peuvent avoir des répercussions sur la concurrence et les échanges intracommunautaires. Par conséquent, l'exclusion du secteur des transports prend en compte les conditions spécifiques prévalant sur le marché des transports.

62. La question est de savoir quelles prestations de services ce marché des transports comprend. À cet égard, la Commission s'est contentée d'exposer dans la décision attaquée:

«Le secteur des transports englobe aussi bien des activités de transport pour le compte de tiers [que pour compte propre], deux types d'activité qui sont considérés comme interchangeables. Au plan macroéconomique comme au plan de l'entreprise, il est des circonstances dans lesquelles le recours à des prestations extérieures de services de transport permet une affectation optimale des ressources et constitue un facteur de souplesse dans l'organisation des transports.»

63. La question qui se pose est de savoir si cette délimitation du marché opérée par la Commission n'est pas entachée d'erreurs d'appréciation.

64. La question discutée à l'audience, à savoir si la délimitation du marché doit obéir aux mêmes critères selon que le contrôle porte sur une fusion ou sur une aide d'État, n'a pas à être tranchée ici de manière définitive. En effet, la Commission a indiqué clairement que, dans le cadre du contrôle des fusions également, elle prend en considération les prestations pour compte propre pour déterminer le marché pertinent dans la mesure où, dans un cas donné, elles sont interchangeables avec des prestations fournies par des tiers.

65. Il n'est donc pas contesté que, dans les deux cas, la délimitation du marché dépend de la question de savoir si toutes les prestations de service sont aptes à satisfaire les mêmes besoins, étant entendu que les prestations de services présentant des caractéristiques différentes ne forment un même marché que si elles sont interchangeables dans une mesure significative [32].

66. Par ailleurs, il ne suffit pas que l'utilisateur du service ait la possibilité théorique de choisir entre les deux formes de prestation de services. Au contraire, il doit exister une certaine probabilité que la substitution correspondante intervienne effectivement dans un nombre non négligeable de cas.

67. Pour apprécier si les prestations pour compte propre et les prestations fournies

32 — Voir la jurisprudence constante de la Cour relative à l'article 86 du traité CE (devenu article 82 CE): arrêt du 26 novembre 1998, Bronner (C-7/97, Rec. p. I-7791, point 33, avec d'autres références).

par les entreprises de transport extérieures sont interchangeables, la Commission n'a pas pris en compte suffisamment les avantages des prestations de services internes. Le propriétaire peut par exemple décider lui-même à tout moment d'employer ou non son propre véhicule et n'est pas tributaire de la disponibilité des prestations correspondantes d'un tiers. En outre, dans une entreprise qui effectue des transports pour son propre compte, le transport de biens et de personnes est fréquemment lié à la fourniture d'autres prestations dans le domaine de l'activité principale de cette entreprise, par exemple l'installation et le montage des biens transportés. Dans ce cas, l'externalisation du transport des biens ne semble guère opportune.

68. Une PME qui effectue déjà des transports pour compte propre avec un véhicule qui lui appartient a pris un jour une décision de principe pour cette forme d'organisation, compte tenu de ses besoins spécifiques, et a investi dans un véhicule. Elle s'efforcera d'utiliser ce véhicule pour rentabiliser son investissement et les dépenses courantes. Elle n'envisagerait de faire appel à des tiers que si les conditions générales se modifiaient à un point tel qu'une renonciation à la décision prise antérieurement d'exploiter elle-même un véhicule lui paraisse avantageuse.

69. La Commission a méconnu le fait que c'est tout au plus à long terme qu'une entreprise opte pour une nouvelle organisation des prestations de transport. Elle a admis à tort que les deux formes de fourniture de prestations de transport sont interchangeables de manière que l'on puisse partir du principe de l'existence d'une relation concurrentielle actuelle et, partant, d'un marché unique.

70. En faveur d'une prise en compte séparée du transport pour compte propre plaide enfin le fait que les règles de droit dérivé concernant l'accès au marché des transports de marchandises par route dans la Communauté opère lui aussi une distinction entre transports pour compte de tiers et transports pour compte propre. Ces derniers sont exemptés de toutes les règles relatives à la licence communautaire et des autres obligations en matière d'autorisation qui sont nécessaires dans le cas contraire pour accéder au marché intracommunautaire des transports de marchandises [33].

71. Si l'on interprète la règle de minimis de manière conforme à sa finalité, celle-ci n'aurait dû être écartée que dans le cas des aides en faveur des entreprises de transport qui fournissent des prestations aux tiers. Seules ces entreprises opèrent sur le marché des prestations de transport qui est caractérisé par une multitude d'entreprises et sur lequel des aides même minimes peuvent conduire à une distorsion de concurrence.

33 — Voir annexe I, point 4, de la première directive du Conseil du 23 juillet 1962, dans la version du règlement n° 881/92.

72. Les autres entreprises — mêmes si elles effectuent des transports pour compte propre — ne doivent pas être considérées comme des acteurs sur le marché des transports, mais doivent être soumises aux règles régissant leur secteur d'activité principal. Pour autant que ces entreprises n'appartiennent pas à d'autres secteurs dérogatoires et que les autres conditions d'application de la règle de minimis sont réunies, la subvention accordée sur la base du PRI à ces entreprises ne constituait pas une aide d'État au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité.

iii) Conclusion intermédiaire

73. L'erreur commise par la Commission dans l'application de la règle de minimis entraîne l'annulation de la décision attaquée dans sa totalité.

74. Une annulation partielle de la décision attaquée, limitée à sa partie portant sur les aides en faveur des entreprises qui effectuent des transports pour compte propre est interdite à la Cour. Il appartient à la Commission de procéder à une nouvelle appréciation de l'ensemble de la mesure litigieuse en appliquant correctement la règle de minimis. À cet égard, elle devra vérifier si la subvention accordée aux transporteurs non professionnels satisfait aux conditions de la règle de minimis, et en particulier si le respect du seuil prévu est garanti et le cumul avec d'autres aides exclu. Si elle annulait partiellement la décision attaquée, la Cour anticiperait sur une nouvelle délimitation correcte du marché, substituant ainsi son appréciation à celle de la Commission.

75. Aux fins d'un examen complet de tous les moyens du recours, et pour le cas où la Cour ne partagerait pas la conception soutenue ici, il convient de poursuivre notre analyse.

bb) Distorsion de concurrence et affectation des échanges en violation de l'article 92, paragraphe 1, du traité (à titre subsidiaire)

76. Si la Cour devait parvenir à la conclusion que c'est à bon droit que la Commission a écarté l'application de la règle de minimis, il conviendrait de vérifier si sa constatation selon laquelle les aides accordées sur la base du PRI faussent ou menacent de fausser la concurrence et affectent les échanges intracommunautaires en violation de l'article 92, paragraphe 1, du traité n'est pas entachée d'erreurs d'appréciation manifestes.

77. Pour déterminer quelle incidence les mesures litigieuses ont sur la concurrence, il convient de déterminer d'abord le marché qu'elles affectent.

i) Définition du marché pertinent

78. Dans la décision attaquée, la Commission n'a pas effectué de constatations approfondies en vue de délimiter le marché pertinent. Elle s'est bornée, dans le cadre de l'examen du champ d'application de la règle de minimis, à procéder à la constatation déjà citée selon laquelle le secteur des transports englobe aussi bien des activités de transport pour le compte de tiers que pour compte propre [34].

79. Les développements relatifs à la définition de la notion de secteur des transports au sens de la communication de minimis valent mutatis mutandis pour la délimitation du marché aux fins de l'application de l'article 92, paragraphe 1, du traité. Les prestations de transport fournies par une entreprise pour son propre compte et avec ses propres véhicules ne peuvent être remplacées purement et simplement par des prestations de transport extérieures. C'est la raison pour laquelle ces deux formes de prestations ne forment pas un seul et même marché.

80. La Commission a surtout omis d'exposer pourquoi les transports effectués jusque-là par une entreprise avec ses propres véhicules en tant que prestations accessoires à une activité principale distincte sont en réalité interchangeables avec des prestations effectuées par des tiers. Le fait que la catégorie en question des bénéficiaires du PRI ait utilisé jusqu'à présent ses propres véhicules à ces fins plaide précisément contre l'interchangeabilité.

81. Par conséquent, la décision attaquée doit être annulée également pour détermination erronée du marché pertinent.

ii) Distorsion de concurrence et affectation des échanges

82. Si l'on envisage les prestations de transport professionnelles pour le compte de tiers de manière isolée, les constatations de la Commission dans la décision attaquée, relatives à la distorsion de concurrence et à l'affectation des échanges intracommunautaires, ne sont pas critiquables.

83. Le PRI procure aux PME du secteur des transports établies en Espagne un avantage par rapport aux grandes entreprises et aux entreprises dont le siège est situé dans d'autres États membres. Seules les entreprises espagnoles disposent en général de véhicules industriels immatriculés en Espagne, qui peuvent être retirés et remplacés

34 — Voir ci-dessus, point 62.

par de nouveaux véhicules subventionnés dans le cadre du PRI. Les possibilités mentionnées par le gouvernement espagnol sur la manière dont les entreprises d'autres États membres peuvent également remplir les conditions d'attribution de l'aide ne sont pas réalisables en pratique ou impliquent en tout cas des coûts supplémentaires. Les dépenses nécessaires à cet effet seraient sans commune mesure avec le montant de l'aide accordée.

84. À cet égard, l'argument du gouvernement espagnol selon lequel le PRI contribue uniquement à compenser les taux d'intérêts différents existant dans les États membres est dénué de pertinence. Les différences entre les conditions juridiques et économiques générales en vigueur dans les États membres ne peuvent être éliminées que par la voie de l'harmonisation juridique. Par contre, la modification unilatérale d'un certain élément des coûts de production dans un secteur économique d'un État membre est susceptible de perturber l'équilibre existant [35].

85. Même si la subvention finance une acquisition, elle doit être qualifiée d'aide au fonctionnement. Comme la subvention sert à l'acquisition d'un nouveau véhicule en remplacement d'un véhicule industriel de dix ans au moins, les bénéficiaires font l'économie de charges qu'ils auraient normalement dû supporter de toute façon au cours de leur activité habituelle. L'acquisition d'un véhicule n'entraîne aucune organisation nouvelle ni extension de l'entreprise qui appellerait un besoin de financement extraordinaire. Il est de jurisprudence constante que les aides au fonctionnement sont réputées fausser la concurrence parce qu'elles améliorent la situation financière et les possibilités d'action des entreprises favorisées par rapport à celles qui ne le sont pas [36].

86. Lorsque des aides accordées au moyen de ressources d'État renforcent la position d'entreprises situées sur le territoire national en concurrence avec des entreprises d'autres États membres, elles affectent également les échanges intracommunautaires [37].

87. Le gouvernement espagnol avance divers arguments, étayés par une série de données chiffrées, afin d'expliquer pourquoi les aides accordées dans le cadre du PRI n'affectent pas les échanges intracommunautaires. Il fait valoir d'une part que seule une aide minimale est accordée, que les entreprises bénéficiaires sont très petites et qu'elles n'exploitent le plus souvent qu'un seul véhicule.

35 — Voir arrêt du 2 juillet 1974, Italie/Commission, précité (note 6), points 36 à 40, ainsi que conclusions précitées (note 5) de l'avocat général Darmon dans l'affaire Sloman Neptun, point 62.

36 — Voir arrêt du 5 octobre 2000, Allemagne/Commission, précité (note 17), points 89 et 90, ainsi que arrêt du Tribunal du 8 juin 1995, Siemens/Commission (T-459/93, Rec. p. II-1675, point 48), confirmé par l'arrêt de la Cour du 15 mai 1997, Siemens/Commission (C-278/95 P, Rec. p. I-2507 P, points 20 et suiv.).

37 — Arrêts du 17 septembre 1980, Philip Morris Holland/Commission (730/79, Rec. p. 2671, point 11), et du 19 septembre 2000, Allemagne/Commission, précité (note 8), point 32.

88. Selon une jurisprudence constante toutefois, l'importance relativement faible d'une aide et la taille relativement modeste des entreprises bénéficiaires n'excluent pas l'éventualité que les échanges intracommunautaires soient affectés [38]. Même une aide relativement faible peut affecter les échanges entre États membres lorsque le secteur en question est marqué par une vive concurrence [39]. Tel est le cas notamment du marché des transports, qui est très morcelé et marqué par des capacités excédentaires, ainsi que la Commission l'a expliqué sans être contredite.

89. Le gouvernement espagnol mentionne d'autre part la circonstance que les entreprises bénéficiaires ne participent guère aux transports intracommunautaires. Néanmoins, ce fait n'empêche pas non plus que les échanges intracommunautaires puissent être affectés. En effet, ainsi que la Cour l'a constaté [40],

«[...] il n'est pas nécessaire que l'entreprise bénéficiaire participe elle-même aux exportations. 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 [...]

De même, lorsqu'un État membre octroie des aides à des entreprises opérant dans les secteurs des services et de la distribution, il n'est pas nécessaire que les entreprises bénéficiaires exercent elles-mêmes leurs activités en dehors dudit État membre pour que les aides influencent les échanges communautaires, spécialement lorsqu'il s'agit d'entreprises implantées près des frontières entre deux États membres.»

iii) Motivation insuffisante de l'affectation des échanges intracommunautaires

90. Ce n'est qu'au stade de la réplique que le gouvernement espagnol a invoqué le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de l'affectation des échanges intracommunautaires. Comme il n'a pas motivé le retard apporté à la présentation de ce moyen, l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure lui interdit de l'invoquer. Cependant, la Cour peut soulever d'office, à tout moment, la violation des formes substantielles et, en particulier, la

38 — Arrêts du 7 mars 2000, Italie/Commission, précité (note 17), point 86, et du 19 septembre 2000, Allemagne/Commission, précité (note 8), point 32.

39 — Arrêts du 11 novembre 1987, France/Commission (259/85, Rec. p. 4393, point 24), et du 21 mars 1991, Italie/Commission (C-303/88, Rec. p. I-1433, point 27).

40 — Arrêt du 7 mars 2002, Italie/Commission, précité (note 17), points 84 et 85; voir également arrêt du 14 septembre 1994, Espagne/Commission (C-278/92 à C-280/92, Rec. p. I-4103, point 40).

violation de l'obligation de motivation [41]. C'est pourquoi il y a lieu d'examiner ce moyen.

91. À propos de l'obligation de motiver l'affectation des échanges intracommunautaires prévue à l'article 92, paragraphe 1, du traité CE, la Cour a jugé dans l'arrêt Italie et Sardegna Lines/Commission que,

«s'il peut ressortir, dans certains cas, des circonstances mêmes dans lesquelles l'aide a été accordée qu'elle est de nature à affecter les échanges entre États membres et à fausser ou à menacer de fausser la concurrence, il incombe à tout le moins à la Commission d'évoquer ces circonstances dans les motifs de sa décision» [42].

92. La Commission a satisfait à ces exigences en expliquant dans la décision attaquée (à la section IV, dernier alinéa):

«Lorsqu'une aide renforce la position des entreprises d'un secteur particulier participant aux échanges intracommunautaires, ceux-ci doivent être considérés comme affectés au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité. Étant donné que l'aide prévue par le Plan Renove Industrial renforce la position financière et les possibilités d'action des entreprises bénéficiaires par rapport à leurs concurrents, et que cet effet se produit dans le cadre des échanges intracommunautaires, la Commission considère que ces échanges peuvent être affectés par l'octroi de ces aides.»

93. Eu égard au lien qui existe, selon la jurisprudence, entre le renforcement de la position d'une entreprise dans la concurrence et les effets sur les échanges intracommunautaires, une motivation plus approfondie ne s'imposait pas sur ce point. Il s'ensuit que le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de l'affectation des échanges doit être rejeté.

3) Conclusion

94. La Commission n'ayant pas fait application, à tort, de la règle de minimis aux entreprises qui n'effectuent que des transports pour compte propre, le premier moyen du recours est fondé. Dans l'hypothèse, examinée à titre subsidiaire, où la règle de minimis aurait été inapplicable, la délimitation erronée du marché conduirait également à l'annulation de la décision attaquée.

41 — Voir arrêts de la Cour du 20 mars 1959, Nold/Haute Autorité (18/57, Rec. p. 89), et du 20 février 1997, Commission/Daffix (C-166/95 P, Rec. p. I-983, point 97), ainsi que arrêt du Tribunal du 2 juillet 1992, Dansk Pelsdyravlerforening/Commission (T-61/89, Rec. p. II-1931).

42 — Arrêt de la Cour du 19 octobre 2000 (C-15/98 et C-105/99, Rec. p. I-8855, point 66); voir également arrêts du 13 mars 1985, Pays-Bas et Leeuwarder Papierwarenfabriek/Commission (296/82 et 318/82, Rec. p. 809, point 24), et du 24 octobre 1996, Allemagne e.a./Commission (C-329/93, C-62/95 et C-63/95, Rec. p. I-5151, point 52).

B — Sur la violation de l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité

1) Argumentation des parties

a) Le royaume d'Espagne

95. Le gouvernement espagnol estime que les conditions d'une dérogation à l'interdiction des aides d'État en application de l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité sont réunies, au motif que les mesures contenues dans le PRI contribuent à la protection de l'environnement et à la sécurité routière. Le PRI n'aurait pas pour effet d'augmenter les capacités dans le secteur des transports, ni de désavantager les entreprises d'autres États membres.

96. Le remplacement de véhicules de plus de dix ans par des véhicules neufs entraîne à lui seul une réduction des émissions de substances toxiques, de sorte qu'il ne serait pas nécessaire de subordonner l'octroi de la subvention à des conditions particulières. Le PRI conduirait au respect anticipé des normes en vigueur, puisque les véhicules seraient remplacés plus tôt que cela n'est prescrit légalement.

b) La Commission

97. La Commission observe d'abord que les dérogations prévues à l'article 92, paragraphe 3, du traité sont d'interprétation stricte, et que c'est à l'État membre concerné qu'il appartient de démontrer que les conditions d'une dérogation sont réunies. Le royaume d'Espagne n'y serait pas parvenu.

98. Elle soutient que le montant de l'aide dépend uniquement du prix, sans prise en compte de facteurs spécifiques liés à la protection de l'environnement ou à la sécurité routière. Il suffit que le véhicule subventionné — de même que le véhicule retiré — soit conforme aux normes en vigueur. S'il est vrai que les véhicules neufs sont en partie soumis à des normes plus sévères que les véhicules qui ont été immatriculés pour la première fois avant une date donnée, il est néanmoins possible qu'un véhicule retiré ait déjà respecté ces normes.

99. En vertu de l'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement, seuls les coûts supplémentaires liés à la protection de l'environnement peuvent être éligibles aux fins de l'attribution d'une subvention. Les aides à l'adaptation aux nouvelles normes ne peuvent excéder 15 % des coûts supplémentaires. Dans le cadre du PRI au contraire, c'est le prix total du véhicule qui constitue l'assiette de calcul de l'aide.

100. Comme les entreprises sont déchargées de coûts qu'elles devraient assumer dans le cadre de leur gestion normale, on est en présence d'aides au fonctionnement qui, par leur nature même, altèrent les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun [43]. En outre, la Commission signale l'augmentation de capacité et la discrimination induites par le PRI, ainsi que le risque de cumul avec d'autres aides autorisées en 1993 et en 1996.

2) Appréciation

101. Aux termes de l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité, peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

102. Pour l'application de cette disposition dérogatoire, la Commission jouit 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 [44]. Il faut cependant que le raisonnement suivi par la Commission demeure cohérent [45].

103. Comme nous l'avons déjà exposé, la Commission peut, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, se lier par des lignes directrices dans la mesure où celles-ci sont compatibles avec le droit communautaire [46]. Elle a fait usage de cette possibilité en adoptant l'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement.

104. Selon ces lignes directrices, peuvent être autorisées notamment les aides aux investissements (point 3.2) et, à certaines conditions, également les aides au fonctionnement (point 3.4), ainsi que les aides pour l'achat de produits écologiques (point 3.5). Parmi les aides aux investissements, l'encadrement communautaire distingue trois cas: les aides à l'adaptation à de nouvelles normes obligatoires en matière d'environnement, les aides aux entreprises qui vont au-delà des normes obligatoires et les aides en l'absence de normes obligatoires.

105. La Commission a classé le PRI parmi les mesures prises en application de

43 — La Commission renvoie à ce propos à l'arrêt du Tribunal Siemens/Commission, précité (note 36).

44 — Arrêts du 17 juin 1999, Belgique/Commission, précité (note 8), point 55, et du 21 mars 1991, Italie/commission, précité (note 39), point 34.

45 — Voir arrêt du 14 septembre 1994, Espagne/Commission, précité (note 40), point 51.

46 — Voir ci-dessus, point 50.

l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité tout en refusant une exemption, compte tenu de l'encadrement communautaire des aides à l'environnement. Il convient de vérifier si l'évaluation qu'elle a faite du PRI n'est pas entachée d'erreurs manifestes d'appréciation.

106. À ce propos, il y a lieu de rappeler d'abord les effets du PRI. Il offre une incitation financière au remplacement de véhicules ayant au moins dix ans par des véhicules neufs. Il faut partir du principe que tant les véhicules retirés que les véhicules acquis respectaient et respectent les normes qui leur étaient — et qui leur sont — applicables. En outre, il y a lieu d'admettre qu'au vu de leur âge les véhicules retirés auraient dû de toute façon être échangés dans un avenir prévisible.

107. En revanche, il est relativement probable qu'au moins une partie des entreprises aient saisi l'occasion que constituait la subvention pour mettre un véhicule à la casse, de sorte qu'il a été retiré de la circulation plus tôt que cela n'aurait été le cas en l'absence de subvention. Enfin, chacun peut constater, au vu des progrès accomplis dans la conception technique des véhicules, que les véhicules neufs sont plus performants, en ce qui concerne la sécurité, la consommation de carburant et les émissions de substances toxiques, que les véhicules retirés, plus vieux d'au moins dix ans.

108. En résumé, on peut donc constater que la mesure litigieuse a eu certains effets positifs sur la sécurité routière et l'environnement en suscitant — même si cela ne s'est peut-être produit que dans une mesure minime — l'échange de vieux véhicules contre des véhicules neufs plus tôt que cela n'aurait été le cas en l'absence de subvention.

109. Pourtant, le fait que la Commission n'ait pas exempté le PRI en application de l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité en liaison avec l'encadrement communautaire des aides à l'environnement ne constitue pas, en dernière analyse, une erreur manifeste d'appréciation. En effet, il ne suffit pas qu'une aide ait un effet positif sur l'environnement pour qu'elle puisse bénéficier d'une exemption. Il faut au contraire procéder à un examen comparatif entre les effets de l'aide sur la concurrence et les échanges intracommunautaires et les objectifs poursuivis dans le domaine de la protection de l'environnement. L'encadrement communautaire fixe des conditions différenciées à cet effet.

110. On peut toutefois reprocher à la Commission de ne pas avoir indiqué très clairement dans quelle catégorie d'aides énumérée dans l'encadrement elle classe le PRI en dernière analyse.

111. Le régime d'aide remplit en lui-même les critères qui caractérisent les aides au

fonctionnement d'après la jurisprudence et la pratique de la Commission; sur le fond, en effet, ce sont en tout état de cause des investissements de remplacement indispensables qui sont subventionnés [47], même s'il est possible que les acquisitions soient quelque peu anticipées en raison de la subvention.

112. La Cour a jugé, à propos des aides au fonctionnement, qu'elles ne peuvent en règle générale être exemptées sur la base l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité [48].

113. En conséquence, la Commission a exposé dans la décision attaquée que, en principe, les aides aux investissements devant être réalisés de toute manière ne peuvent être exemptées, au motif qu'elles faussent considérablement la concurrence et qu'elles sont contraires à l'intérêt commun. Toutefois, ce n'est que devant la Cour qu'elle a expressément qualifié les mesures litigieuses d'aides au fonctionnement, et non dans la décision attaquée déjà.

114. Selon l'encadrement communautaire, les aides au fonctionnement peuvent être subventionnées dans certaines circonstances exceptionnelles [49]. La Commission n'a pas abordé ces dispositions dans la décision attaquée. Cependant, les aides accordées en vertu du PRI ne sont manifestement pas non plus comparables avec les cas dans lesquels la Commission considère exceptionnellement comme licites les aides au fonctionnement en vertu de l'encadrement communautaire.

115. La Commission semble plutôt avoir estimé que sont applicables en premier lieu les dispositions relatives aux aides aux entreprises qui dépassent les normes obligatoires en matière d'environnement (point 3.2, sous B, de l'encadrement communautaire). En effet, elle observe que les coûts éligibles se limitent exclusivement aux dépenses d'investissement extraordinaires qui sont nécessaires pour atteindre les objectifs de protection de l'environnement en se conformant à des normes plus strictes que celles qu'exige la loi. Toutefois, elle écarte à juste titre une exemption, au motif que le royaume d'Espagne n'a pas prouvé que le PRI pouvait inciter les entreprises à aller au-delà des normes en vigueur.

116. D'une part, la Commission a considéré comme inapplicables les dispositions relatives aux aides à l'adaptation à de

47 — Voir à ce sujet jurisprudence citée dans la note 36.

48 — Arrêts de la Cour du 6 novembre 1990, Italie/Commission (C-86/89, Rec. p. I-3891, point 18); du 14 février 1990, France/Commission dit «Boussac» (C-301/87, Rec. p. I-307, point 50), et, surtout arrêt du 5 octobre 2000, Allemagne/Commission, précité (note 17), points 89 et 90.

49 — Il existe certains doutes sur le point de savoir si l'encadrement communautaire est compatible sur ce point avec l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité et son interprétation par la Cour en ce qui concerne les aides au fonctionnement. Cependant, il n'est pas nécessaire d'approfondir ici cette question, d'autant plus que les conditions de l'exemption au titre des aides au fonctionnement ne sont de toute façon pas réunies.

nouvelles normes obligatoires en matière d'environnement (point 3.2, sous A, de l'encadrement communautaire), au motif qu'elles ne joueraient que pour les investissements liés à certaines immobilisations. Cette limitation n'est toutefois en rien corroborée par le libellé de l'encadrement communautaire, qui ne mentionne en fait les investissements et les équipements qu'en termes généraux.

117. D'autre part, la Commission fait remarquer que la subvention est fonction du prix et non pas de critères spécifiques à l'environnement. Dans ses développements devant la Cour, elle a même fait état des limites spécifiques de la subvention (15 % des coûts éligibles), que le point 3.2, sous A, de l'encadrement communautaire prévoit précisément pour cette forme d'aides à l'investissement.

118. En dépit de ce manque de clarté dans son exposé, la Commission a toutefois fondé la décision attaquée, quant au fond, sur des considérations exactes, et en particulier sur le fait que le PRI subventionne, en dernière analyse, les coûts de fonctionnement. Or, sauf dans certains cas exceptionnels, ces aides au fonctionnement ne peuvent être autorisées, même si elles ont accessoirement un effet bénéfique pour l'environnement.

119. Même si l'on considérait les mesures litigieuses comme des aides à l'investissement, une exemption n'est pas envisageable. En effet, le royaume d'Espagne n'a pas démontré que les conditions d'une exemption pour les aides à l'adaptation aux nouvelles normes en matière d'environnement ou pour les aides qui constituent une incitation à les dépasser sont réunies. À cet égard, il convient de rappeler que l'encadrement communautaire s'analyse comme une règle dérogatoire à l'interdiction des aides d'État énoncée à l'article 92, paragraphe 1, du traité et, partant, doit faire l'objet d'une interprétation stricte [50].

120. De même, la Commission a pris à juste titre en considération le fait que le PRI est contraire à l'intérêt commun, parce qu'il a conduit à une augmentation de la capacité de transport. Les dénégations du gouvernement espagnol a cet égard n'emportent pas la conviction. En effet, il a lui-même concédé que 12,3 % environ des bénéficiaires ont obtenu la subvention pour un véhicule industriel d'une catégorie supérieure à celle du véhicule retiré. Lorsque la Commission applique des lignes directrices dans le cadre de l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité, il lui est loisible d'intégrer également dans son examen comparatif global des intérêts en présence d'autres aspects de l'intérêt communautaire.

121. Enfin, le gouvernement espagnol n'a pu établir de manière convaincante que tout cumul avec d'autres aides est exclu.

50 — Jurisprudence relative à des dérogations fondées sur l'article 92, paragraphe 2, sous c), du traité: arrêt du 19 septembre 2000, Allemagne/Commission, précité (note 8), point 49.

Certes, il a fait valoir sans être contredit que les mesures d'exécution des aides autorisées par la Commission en 1993 contiennent une règle anticumul. Toutefois, il est resté muet sur le risque de cumul avec des aides autorisées en 1996. En outre, la Commission souligne à juste titre que seule une interdiction de cumuler l'aide litigieuse avec d'autres aides figurant dans le PRI lui-même serait de nature à prévenir ce risque de manière certaine; or, une telle interdiction fait défaut.

122. En conséquence, la Commission n'ayant commis aucune erreur manifeste d'appréciation en refusant l'exemption prévue à l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité, il y a lieu de rejeter le deuxième moyen de recours.

C — Sur la violation du principe de protection de la confiance légitime

1) Argumentation des parties

a) Le royaume d'Espagne

123. Le gouvernement espagnol invoque une violation du principe de protection de la confiance légitime, au motif que la procédure administrative a duré en tout 41 mois. Pendant cette période, la Commission a laissé s'écouler au total 32 mois, répartis entre différents intervalles de temps au cours de la procédure, alors que les autorités espagnoles ont toujours répondu sans délai à ses demandes de renseignements.

124. Les longues périodes durant lesquelles la Commission est restée sans réaction ont fait naître dans le chef du gouvernement espagnol une confiance dans la régularité des aides. C'est sur la base de cette confiance que le nombre d'aides accordées a atteint 14 500 environ.

125. La Cour n'a refusé de reconnaître l'existence d'une confiance légitime que lorsque les autorités nationales n'ont transmis des renseignements qu'avec réticence [51], ce qui n'a toutefois pas été le cas en l'espèce. Dans l'arrêt RSV/Commission [52], la Cour a annulé une décision de la Commission au motif que la longueur de la procédure avait fait naître une confiance légitime.

b) La Commission

126. La Commission relève d'abord qu'un État membre qui ne s'est pas conformé à

51 — Voir arrêt du 21 mars 1991, Italie/Commission, précité (note 39), point 43.

52 — Arrêt du 24 novembre 1987 (223/85, Rec. p. 4617).

l'obligation de notification qui lui incombe en vertu de l'article 93, paragraphe 3, du traité ne peut se prévaloir d'une confiance légitime dans la régularité de l'aide. De plus, la procédure n'aurait pas été excessivement longue dans cette affaire. Les retards seraient imputables à l'absence de coopération des autorités espagnoles.

127. En tout état de cause, selon la Commission, la longueur de la procédure ne suffit pas en elle-même à fonder une confiance légitime. En réalité, il doit s'y ajouter des actes ou des déclarations émanant d'elle, qui permettent à l'État membre concerné de conclure à la compatibilité de l'aide avec le marché commun. Or, la Commission n'a nullement donné d'indications en ce sens tout au long de la procédure.

128. Les autorités espagnoles ont accordé la plupart des aides entre juillet 1995 et juillet 1996 bien qu'elles aient été au courant dès février 1995 de l'enquête menée par la Commission en raison de l'absence de notification de la mesure litigieuse et de son éventuelle incompatibilité avec le marché commun. En 1997, elles ont même lancé un nouveau programme similaire alors que la procédure formelle concernant le PRI initial avait déjà été ouverte.

2) Appréciation

129. À titre liminaire, il convient de rappeler la jurisprudence constante de la Cour selon laquelle le bénéficiaire d'une aide ne peut avoir de confiance légitime dans la régularité de l'aide que si celle-ci a été accordée dans le respect de la procédure prévue par l'article 93 du traité [53]. Cette règle vaut à plus forte raison pour l'État membre qui a accordé une aide sans notification préalable.

130. Certes, la Cour a déclaré dans l'arrêt RSV/Commission que le bénéficiaire d'une aide peut, en cas de comportement négligent de la Commission durant la procédure administrative et à certaines conditions, légitimement croire que la Commission n'en ordonnerait plus la récupération [54]. Comme la Commission le souligne à juste titre, l'affaire RSV/Commission était caractérisée, outre la longueur de la procédure administrative, par des circonstances exceptionnelles qui pouvaient amener le bénéficiaire à escompter que la Commission ne formulerait pas de critiques à l'encontre de l'aide.

131. En l'espèce, le gouvernement espagnol n'a pas allégué de circonstances compara-

53 — Arrêts de la Cour du 20 septembre 1990, Commission/Allemagne (C-5/89, Rec. p. I-3437, point 14); du 14 janvier 1997, Espagne/Commission, précité (note 17), point 51, et du 20 mars 1997, Alcan Deutschland (C-24/95, Rec. p. I-1591, point 25).

54 — Arrêt précité (note 52), point 17.

bles. Il se fonde uniquement sur la durée de la procédure. Toutefois, la durée de la procédure devant la Commission ne peut en principe fonder à elle seule une confiance légitime.

132. En pratique, la Commission clôture en principe la procédure préalable — et cela également lors du contrôle d'aides non notifiées — par une décision, soit qu'elle engage la procédure formelle, soit qu'elle constate que la mesure en cause ne constitue pas une aide d'État et ne soulève pas d'objections.

133. Dès lors qu'un État membre est informé que la Commission a engagé une procédure préalable, il ne peut considérer qu'elle ne critiquera pas la mesure en cause qu'à partir du moment où une décision en ce sens lui sera parvenue. Il en est de même pour la période postérieure à l'ouverture de la procédure formelle, car celle-ci s'achève également par une décision. En revanche, le fait que la procédure dure depuis un certain temps ne peut en principe fonder une confiance légitime quant à la régularité de cette mesure [55].

134. Une inaction anormalement longue de la Commission ou un retard arbitraire qu'elle apporterait au déroulement de la procédure seraient toutefois de nature à constituer une violation du principe de bonne administration ou à entraîner la déchéance du droit pour la Commission de s'attaquer à la mesure en cause. Ce n'est que dans de tels cas que l'État membre pourrait éventuellement invoquer une confiance légitime dans le fait qu'il ne s'attendait plus à une mise en cause de la mesure.

135. À cet égard, il convient toutefois d'examiner si la durée de la procédure est imputable à la seule Commission ou également au fait que l'État membre ne lui a pas transmis sans délai tous les renseignements nécessaires, en violation de l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 5 du traité CE (devenu article 10 CE) [56].

136. En l'occurrence, rien n'indique que la Commission soit restée inactive pendant une durée anormalement longue ou qu'elle ait arbitrairement prolongé la procédure. Au contraire, la longueur de la procédure est imputable à l'attitude des autorités espagnoles, qui n'ont pas fourni rapidement à la Commission toutes les informations nécessaires.

137. Par lettre du 9 février 1995, la Commission a demandé aux autorités espagnoles des renseignements sur le PRI. Ces

55 — Voir point 4.2.3 du «Guide des procédures applicables en matière d'aides d'État», parues dans: *Règles de concurrence applicables aux aides d'État*, Commission (édit.): *Droit de la concurrence dans les Communautés européennes*, volume II A, 1999; voir également article 13 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 83, p. 1), lequel n'était toutefois pas encore applicable dans la présente affaire.

56 — Arrêt du 21 mars 1991, Italie/Commission, précité (note 39), point 43.

dernières n'ont transmis à la Commission que des informations sommaires par lettre du 6 mars 1995, reçue le 7 avril 1995. Ce n'est qu'à la suite d'une nouvelle demande, du 6 juillet 1995, que les autorités espagnoles ont adressé à la Commission, par lettre du 26 juillet 1995, soit plus de six mois après la première demande de renseignements, une copie de l'accord du 27 septembre 1994 relatif aux modalités d'exécution du PRI.

138. S'il est vrai que près de sept mois se sont écoulés jusqu'à la demande suivante de la Commission, du 20 février 1996, il ne s'agit pas là toutefois d'une période d'inaction anormalement longue, que le royaume d'Espagne aurait pu interpréter comme une approbation (implicite) du PRI par la Commission. Il en est de même de la phase suivante comprise entre la dernière transmission de renseignements le 18 mars 1996 et l'ouverture de la procédure formelle fin juin 1996.

139. La procédure formelle a duré presque deux ans. Certes, cette durée est supérieure au délai (prorogeable) de dix-huit mois que le Conseil a consacré entre-temps à l'article 7, paragraphe 6, du règlement n° 659/1999 pour les procédures d'examen formelles portant sur des aides notifiées [57], mais elle n'est pas anormalement longue.

57 — Lorsque la décision a été adoptée, le règlement n° 659/1999 n'était pas encore entré en vigueur et n'est donc pas applicable en l'espèce, mais il fournit un élément de comparaison.

Au demeurant, le PRI n'est pas une aide notifiée. En outre, il faut prendre en considération le fait que les autorités espagnoles n'ont pas non plus transmis dans leurs premières observations tous les renseignements nécessaires durant cette période, mais seulement après une nouvelle demande de la Commission. Le gouvernement espagnol n'a pas allégué que ces demandes complémentaires de la Commission étaient inutiles et qu'elles ont conduit à retarder de manière arbitraire la procédure. Il y a donc lieu de constater que la durée de la procédure formelle n'est pas imputable à la seule Commission.

140. Dans ces conditions, la durée de la procédure formelle n'a pas pu susciter de confiance légitime dans le chef du royaume d'Espagne; partant, le troisième moyen du recours doit être rejeté.

D — L'obligation de récupération des aides viole le principe de proportionnalité

1) Argumentation des parties

141. Selon le gouvernement espagnol, la récupération d'aides incompatibles avec le marché commun n'est pas une conséquence automatique de la violation de l'article 92 du traité, mais relève du pouvoir d'appré-

ciation de la Commission [58]. Il résulte des communications de cette dernière relatives à sa pratique en matière d'aides non notifiées que leur restitution est normalement ordonnée, sauf circonstances particulières. Le gouvernement espagnol énumère en outre une série de décisions dans lesquelles la Commission a renoncé à ordonner la récupération de l'aide.

142. Eu égard aux dommages minimes causés à la concurrence, l'obligation de récupérer l'aide, qui a de graves conséquences pour les PME bénéficiaires, est totalement disproportionnée. Une telle injonction est contraire à l'énonciation du Tribunal dans l'arrêt Cityflyer Express/Commission [59], selon laquelle le principe de proportionnalité exige l'adoption des mesures de rétablissement de la concurrence qui portent le moins atteinte à un développement économique équilibré.

143. Dans la réplique, le gouvernement espagnol a encore fait valoir que, en tout cas, l'obligation de récupération énoncée à l'article 4 de la décision attaquée doit être annulée pour protéger la confiance des bénéficiaires de l'aide.

144. La Commission ne conteste pas qu'elle dispose d'un pouvoir d'appréciation pour ordonner ou non la récupération d'une aide, mais elle invoque la jurisprudence constante en vertu de laquelle la récupération d'une aide est en principe la conséquence logique de la constatation de son incompatibilité avec le marché commun [60]. Le fait que la récupération ait de graves conséquences pour les bénéficiaires de l'aide ne justifie pas que l'on déroge à la règle générale.

2) Appréciation

145. Selon une jurisprudence constante, «la suppression d'une aide illégale par voie de récupération est la conséquence logique de la constatation de son illégalité. Par conséquent, 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» [61].

146. Cela n'exclut pas que la Commission puisse renoncer à une récupération en présence de circonstances exceptionnelles. En réalité, la Cour s'est contentée, dans la jurisprudence précitée, à donner à la Commission une indication qui lui permette d'exercer son pouvoir d'appréciation dans la plupart des cas.

58 — Le gouvernement espagnol se réfère à l'arrêt de la Cour du 24 février 1987, Deufil/Commission (310/85, Rec. p. 901).

59 — Arrêt du Tribunal du 30 avril 1998 (T-16/96, Rec. p. II-757, point 55).

60 — Elle se réfère sur ce point à l'arrêt de la Cour du 21 mars 1990, Belgique/Commission, dit «Tubemeuse» (C-142/87, Rec. p. I-959, point 66).

61 — Arrêt Tubemeuse, précité (note 60), point 66; arrêt du 7 mars 2002, Italie/Commission, précité (note 17), point 98.

147. Le gouvernement espagnol n'a pas avancé d'indices solides qui plaident en faveur d'une renonciation à la récupération des aides. Il s'est contenté d'évoquer, sans autres précisions, les conséquences graves d'une restitution pour les bénéficiaires de l'aide. On ne saurait donc considérer que la Commission ait commis une erreur dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation en ordonnant la récupération de l'aide et en faisant prévaloir l'objectif du rétablissement de la concurrence sur les intérêts des bénéficiaires [62].

148. Il n'existe aucun élément dans l'arrêt Cityflyer Express/Commission [63] du Tribunal qui permette de soutenir que la Commission, dans un cas tel que celui qui nous occupe, soit obligée de renoncer totalement à la récupération de l'aide sur le fondement du principe de proportionnalité. En réalité, le Tribunal s'est borné à constater que la récupération doit se limiter à ce qui est nécessaire pour éliminer la distorsion de concurrence. Dans le cadre d'un prêt à des conditions préférentielles, il n'y a donc pas lieu, en principe, de rembourser immédiatement l'intégralité du capital, mais uniquement de reverser la différence entre le taux d'intérêt préférentiel et le taux qui aurait été consenti dans des conditions normales de marché.

149. Enfin, aucune confiance légitime des bénéficiaires de l'aide ne fait obstacle à la récupération. Comme nous l'avons déjà exposé, le bénéficiaire d'une aide non notifiée ne peut en principe nourrir d'espérances fondées quant à sa régularité [64]. À cela s'ajoute le fait que la Commission a publié sa décision d'ouverture de la procédure formelle le 13 septembre 1996 au *Journal officiel des Communautés européennes* [65]. Par conséquent, les doutes qu'elle y a exprimés quant à la compatibilité de l'aide avec le marché commun doivent être supposés connus [66]. Le fait que, par la suite, la procédure se soit prolongée pendant deux ans ne fonde pas non plus, pour les raisons que nous avons déjà exposées [67], de confiance légitime.

150. En conséquence, il y a lieu de rejeter le quatrième moyen du recours.

E — Sur la violation de l'article 190 du traité pour motivation insuffisante de l'obligation de récupération

1) Argumentation des parties

151. Le gouvernement espagnol fait valoir que l'ordre de récupérer l'aide n'est pas

62 — Voir arrêt du 7 mars 2002, Italie/Commission, précité (note 17), point 99.

63 — Précité (note 59), points 55 et 56.

64 — Voir jurisprudence citée dans la note 53.

65 — JO C 266, p. 10.

66 — Voir arrêt du Tribunal, CETM/Commission, précité (note 3), point 127.

67 — Voir ci-dessus, point 139.

suffisamment motivé, la Commission se bornant à indiquer que son remboursement est nécessaire au rétablissement de la concurrence.

152. La Commission estime au contraire qu'une motivation spécifique ne s'impose pas, eu égard à la violation de l'interdiction des aides d'État et à la lumière de la jurisprudence selon laquelle la récupération est la conséquence logique de cette interdiction. En outre, la Commission rappelle la jurisprudence qui dit que l'article 190 du traité n'exige pas l'examen de l'ensemble des faits et qu'il faut s'attacher non seulement aux termes de la décision, mais également au contexte factuel et juridique dans lequel elle s'inscrit.

2) Appréciation

153. Il résulte de la jurisprudence de la Cour que l'injonction faite aux autorités nationales d'ordonner la restitution d'une aide n'a pas à être motivée spécialement lorsque cette dernière a été accordée en violation de l'article 93, paragraphe 3, du traité [68]. Il en est ainsi a fortiori lorsque cette aide s'avère également incompatible sur le fond avec le marché commun.

154. Comme les aides prévues dans le cadre du PRI ont été accordées sans être préalablement notifiées à la Commission, il n'était pas nécessaire de motiver l'obligation de récupération. En tout état de cause, le fait que la Commission précise, dans la décision attaquée, que le remboursement des aides était nécessaire pour rétablir les conditions de concurrence existant avant leur octroi suffisait. Partant, le moyen doit être rejeté.

V — Dépens

155. 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 succombé en ses conclusions et le royaume d'Espagne ayant conclu à la condamnation de la Commission aux dépens, il y a lieu de condamner cette dernière aux dépens.

68 — Arrêts du 7 mars 2002, Italie/Commission, précité (note 17), point 106, et du 14 septembre 1994, Espagne/Commission, précité (note 40), point 78.

VI — Conclusion

156. Le premier moyen du recours étant fondé, nous proposons à la Cour de statuer de la manière suivante:

«1) La décision 98/693/CE de la Commission, du 1er juillet 1998, concernant le régime espagnol d'aide à l'achat de véhicules industriels Plan Renove Industrial (août 1994-décembre 1996), est annulée.

2) La Commission est condamnée aux dépens.»