CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS

présentées le 23 mars 1994 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Les conclusions que voici portent sur trois affaires jointes dans lesquelles le royaume d'Espagne conteste des décisions de la Commission déclarant qu'il a accordé des aides d'État contraires aux articles 92 et 93 du traité. Bien que certaines des questions suscitées par les trois affaires présentent des traits communs, il existe également des différences importantes. C'est la raison pour laquelle nous allons examiner chacune des trois affaires séparément.

Affaire C-278/92 (Hytasa)

2. La société Hilaturas y Tejidos Andaluces (ci-après « Hytasa »), qui était une entreprise privée au moment de sa fondation, a été reprise en 1982 par un organisme dépendant de l'État espagnol (le Patrimonio del Estado) à la suite des difficultés financières qu'elle traversait. Elle fabrique différents produits textiles dans un certain nombre d'usines situées à et autour de Séville. La nationalisation de l'entreprise n'ayant pas résolu les difficultés financières que rencontrait Hytasa, un plan de restructuration a été mis en œuvre et plusieurs augmentations importantes de capital (dont la somme s'élève à 6 600 millions de PTA) ont été effectuées au moyen de fonds publics au cours des années qui ont suivi la nationalisation jusqu'en 1986.

3. Une plainte ayant été déposée devant elle, la Commission a invité les autorités espagnoles le 4 avril 1989 à lui fournir toutes les informations pertinentes sur les apports en capital que l'État aurait opérés après l'adhésion de l'Espagne à la Communauté le 1er janvier 1986. Le 24 novembre 1989, les autorités espagnoles ont fait savoir à la Commission que, depuis 1986, 7 100 millions de PTA avaient été injectés dans la société Hytasa au moyen de fonds publics.

4. Le 30 mai 1990, les autorités espagnoles ont informé la Commission qu'Hytasa était en voie de privatisation. Le plan de privatisation prévoyait le versement à la société par le Patrimonio del Estado d'un apport en capital d'un montant de 4 300 millions de PTA, la vente de la société au prix de 100 millions de

* Langue originale: l'anglais.

PTA et l'augmentation du capital de la société par l'acheteur pour un montant supplémentaire de 3 700 millions de PTA. Le plan de redressement de cinq ans partait de l'hypothèse que les ventes augmenteraient de 29 % et que la main-d'œuvre serait réduite de 30 %.

5. Le 3 août 1990, la Commission a fait savoir au royaume d'Espagne qu'elle avait l'intention d'engager la procédure prévue par l'article 93, paragraphe 2, du traité à propos de l'apport en capital de 7 100 millions de PTA opéré entre le 1er janvier 1986 et 1988 et à propos des modalités de la privatisation envisagée. En réalité, la privatisation avait déjà été opérée à ce moment-là, Hytasa ayant été vendue le 25 juillet 1990 à deux sociétés privées qui opéraient déjà dans le secteur textile: Hilatura Gossypium SA et Industria Textil del Guadiana SA.

6. Au cours de la procédure engagée sur la base de l'article 93, paragraphe 2, le royaume d'Espagne a fait valoir que les apports en capital qui avaient été opérés entre 1986 et 1988 pour un montant total de 7 100 millions de PTA ne constituaient pas une aide d'État dès lors que les investissements consentis par le gouvernement l'avaient été sur la base de critères corrects qui auraient été appliqués de la même manière par un investisseur privé. Il a également fait valoir que ces apports en capital ont été effectués pour faire face à des circonstances dont l'origine est antérieure à l'adhésion de l'Espagne à la Communauté. En ce qui concerne le plan de privatisation, le royaume d'Espagne a soutenu qu'il ne comportait aucune aide d'État, puisque l'entreprise avait été vendue au plus offrant après avoir été mise à l'encan sur le marché international. Pour estimer la valeur de l'entreprise, il faut tenir compte des pertes d'exploitation qu'elle a subies dans le passé récent et du coût du licenciement de ses travailleurs. A supposer que la vente ait impliqué une aide d'État, le royaume d'Espagne prétend qu'une telle aide était compatible avec le marché commun, puisqu'elle faisait partie d'un plan de redressement visant à rendre la société économiquement viable et que cette entreprise était située dans une région classée par la Commission parmi les régions susceptibles d'obtenir une aide régionale de l'État, à savoir la région de Séville.

7. Au cours du second semestre de 1990 et du premier semestre de 1991, il semble que l'Espagne et la Commission aient mené des négociations suivies au cours desquelles l'Espagne a été invitée à produire un plan révisé pour la restructuration d'Hytasa. L'Espagne a remis son plan révisé à la Commission le 13 juin 1991.

8. La décision 92/317/CEE de la Commission [1], relative aux aides d'État accordées à Hilaturas y Tejidos Andaluces SA, qui s'appelle désormais Mediterráneo Técnica Textil SA, et à son acquéreur, a été adoptée le 25 mars 1992. Aux termes de son article 1er, l'aide fournie à Hytasa sous la forme

1 — JO L 171, p. 54.

d'augmentations de capital d'un montant total de 7 100 millions de PTA pour la période de 1986/1988 a été accordée illégalement, car le gouvernement l'a attribuée en violation des règles de procédure prévues à l'article 93, paragraphe 3, du traité. Le même article 1er poursuit en déclarant que cette aide satisfait toutefois aux conditions requises pour que la dérogation prévue à l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité s'applique et est donc compatible avec le marché commun.

9. Selon l'article 2 de la décision, l'aide d'État de 4 200 millions de PTA contenue dans l'augmentation de capital d'Hytasa effectuée par le Patrimonio del Estado avant la privatisation de la société en juin 1990 était illégale en droit communautaire parce qu'elle avait été accordée en violation des dispositions de l'article 93, paragraphe 3, du traité. Pour arriver à cette somme de 4 200 millions de PTA, la Commission avait déduit le montant de 100 millions de PTA payé pour l'acquisition d'Hytasa de la somme de 4 300 millions de PTA apportée en capital à la société par le Patrimonio del Estado. Aux termes de l'article 2, paragraphe 2, l'aide en cause ne satisfaisait à aucune des conditions requises pour l'application des dérogations prévues à l'article 92, paragraphes 2 et 3, du traité et elle était, de ce fait, incompatible avec le marché commun.

10. L'article 3 de la décision donnait ordre au Patrimonio del Estado de récupérer l'aide (à savoir 4 200 millions de PTA) auprès de Mediterráneo Técnica Textil SA (anciennement Hytasa) conformément aux procédures et aux dispositions de la législation nationale, notamment celles concernant les intérêts de retard.

11. L'article 4 de la décision dispose qu'aucun accord prévoyant l'indemnisation des acheteurs par l'État ou par le Patrimonio del Estado ne peut être exécuté comme conséquence de l'obligation de restitution de l'aide.

12. L'article 5 faisait obligation au gouvernement espagnol d'informer la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision, des mesures prises pour s'y conformer.

13. Par une requête qu'il a déposée à la Cour le 19 juin 1992, le royaume d'Espagne a demandé l'annulation des articles 2, 3, 4 et 5 de la décision. Il a invoqué cinq moyens distincts que nous allons examiner l'un après l'autre.

Premier moyen

14. Le premier moyen pris par le gouvernement espagnol est dirigé contre la constatation de la Commission selon laquelle l'« in-

tervention financière » opérée dans le cadre du plan de privatisation serait illégale dans la mesure où les règles de procédure prévues à l'article 93, paragraphe 3, du traité auraient été enfreintes. Le gouvernement espagnol signale qu'au chapitre 5 de la décision querellée, la Commission a déclaré que:

« En ce qui concerne le statut légal de l'aide accordée à Hytasa dans le cadre du droit communautaire, il faut conclure que cette aide est illégale du fait que le gouvernement espagnol ne l'a pas notifiée au préalable à la Commission, conformément à l'article 93, paragraphe 3, du traité. »

Le gouvernement espagnol affirme que la Commission avait été informée des éléments essentiels de l'intervention financière dès le 30 mai 1990, que les clauses du contrat de la vente d'Hytasa avaient été notifiées à la Commission le 25 juin 1990 et que les principales modalités du programme de restructuration d'Hytasa lui avaient été notifiées le 6 juillet 1990. Le gouvernement espagnol souligne le fait que ces notifications avaient été faites avant la conclusion du contrat de vente le 25 juillet 1990 et avant qu'il n'ait été informé le 3 août 1990 de la décision de la Commission d'engager la procédure prévue par l'article 93, paragraphe 2, du traité.

15. Ainsi que le relève la Commission, ce moyen est manifestement dénué de fondement si l'on s'en reporte aux termes de l'article 93, paragraphe 3, du traité, qui dispose que:

« La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché commun, aux termes de l'article 92, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées avant que cette procédure ait abouti à une décision finale. »

Ainsi donc, le simple fait qu'un État membre ait notifié un projet d'aide ne lui donne pas le droit de le mettre en œuvre immédiatement. Il doit attendre jusqu'à ce que la Commission ait pris une décision finale. Il va de soi que la Commission doit agir avec la diligence voulue et qu'elle ne peut pas faire attendre l'État membre indéfiniment. Elle doit décider rapidement, après avoir effectué un examen préalable, s'il y a lieu ou non d'engager la procédure complète d'examen de l'aide, qui est prévue par l'article 93, paragraphe 2, du traité. Dans l'arrêt du 11 décembre 1973, Lorenz [2], la Cour a déclaré que la Commission n'agit pas avec la diligence voulue si elle met plus de deux mois à décider

2 — 120/73, Rec. p. 1471, point 4; voir également l'arrêt du 20 mars 1984, Allemagne/Commission (84/82, Rec. p. 1451, point 11), ainsi que les arrêts qui y sont cités.

d'entamer la procédure complète prévue par l'article 93, paragraphe 2. A l'expiration de ce délai, l'État membre peut mettre son plan en œuvre, mais les exigences de la sécurité juridique impliquent qu'il doit en aviser préalablement la Commission.

16. Dans le cas qui nous occupe à présent, il ressort clairement de la décision querellée et de l'exposé des faits qui figure dans la requête du royaume d'Espagne que la Commission n'a été informée du plan de privatisation d'Hytasa que le 30 mai 1990 et que les modalités de la vente envisagée n'ont été notifiées à la Commission que le 25 juin 1990. Les détails du plan de redressement n'ont pas été notifiés avant le 9 juillet 1990. Il est clair que, dans les circonstances de l'espèce, le royaume d'Espagne n'avait pas le droit de procéder à la vente dès le 25 juillet 1990. En agissant de la sorte, il a manifestement violé les règles de procédure énoncées à l'article 93 du traité.

Deuxième moyen

17. Le gouvernement espagnol soutient que l'injection de capital dans Hytasa préalablement à sa privatisation ne constituait pas une aide d'État pour les raisons suivantes.

18. *Premièrement*, il existait un équilibre raisonnable entre les profits et les charges résultant du contrat de vente d'Hytasa. La Commission présente les choses d'une manière par trop simpliste en affirmant que le paiement du prix d'achat de 100 millions de PTA était la seule charge supportée par les acheteurs d'Hytasa en contrepartie de l'acquisition d'une société à laquelle un apport en capital de 4 300 millions de PTA venait juste d'être fait. Les acquéreurs se sont également engagés à mettre en œuvre un programme de restructuration destiné à assurer la viabilité de l'entreprise. Ce programme leur imposait d'investir 2 500 millions de PTA et de débourser 2 040 millions de PTA supplémentaires pour financer la compression du personnel. Par le contrat de vente, les acquéreurs se sont également engagés à renoncer à une créance de 822 750 396 PTA qu'Hytasa détenait contre l'État. Cette créance a été confirmée par la Cour suprême espagnole.

19. Examinant la situation du point de vue du Patrimonio del Estado, le gouvernement espagnol fait valoir que l'État a retiré de l'opération de privatisation des profits dont le montant est considérablement plus élevé que le prix de 100 millions de PTA qu'il a obtenu pour la vente de la société. La seule alternative à la privatisation de l'entreprise aurait été sa liquidation, liquidation dont le coût se serait élevé à 5 312 600 000 PTA. Pour arriver à ce chiffre, le gouvernement espagnol tient compte de la valeur ajustée des actifs de la société (8 741 800 000 PTA), de la valeur ajustée de ses engagements (6 388 millions de PTA) et du coût des licenciements (7 666 400 000 PTA): voir le rapport produit en annexe VI à la requête, page 19. En conséquence, le gouvernement espagnol soutient qu'en termes strictement financiers — c'est-à-dire en ne tenant pas compte du coût social de la mise en liquidation d'Hytasa — le plan de privatisation était profitable au Patrimonio del Estado.

20. Le gouvernement espagnol soutient également qu'il faut prendre en considération le dommage que subirait l'image du Patrimonio del Estado si Hytasa était mise en liquidation.

21. *Deuxièmement*, Hytasa a été vendue au plus offrant au terme d'une procédure conforme au droit communautaire. A ce propos, le gouvernement espagnol se réfère à un passage de la décision querellée où la Commission déclare que, pour démontrer que la vente ne comportait aucun élément d'aide d'État, il faut non seulement établir que la société a été vendue au plus offrant, mais également que la « vente a fait l'objet d'une offre ouverte et sans conditions, autrement dit qu'elle a donné lieu à une procédure d'appel d'offres dans laquelle tout acheteur potentiel était invité à présenter son offre et dans laquelle l'État n'imposait aucune condition à la conclusion de la vente » [3]. La Commission indique ensuite que l'Espagne a imposé certaines conditions aux acheteurs en « limitant temporairement leur liberté de disposer des actions acquises ».

22. L'Espagne prétend qu'Hytasa a été offerte à 160 acheteurs potentiels qui n'étaient pas tous de nationalité espagnole. Les clauses du contrat n'avaient pas été déterminées à l'avance, mais ont été fixées au terme de négociations avec l'acquéreur. Elles sont équilibrées, proportionnées et présentent un lien direct avec l'objet du contrat. La clause interdisant la vente d'Hytasa pendant une certaine période avait pour but d'éviter toute spéculation.

23. *Troisièmement*, l'injection de capital dans Hytasa par le Patrimonio del Estado est un comportement que tout investisseur privé aurait adopté. Le gouvernement espagnol cite l'arrêt du 10 juillet 1986, Belgique/Commission [4] dans lequel la Cour a dit pour droit qu'une augmentation de capital opérée dans une entreprise publique au moyen de fonds publics ne constitue pas une aide d'État si l'entreprise aurait pu obtenir les sommes en cause sur les marchés privés des capitaux, c'est-à-dire si, « dans des circonstances similaires, un associé privé se basant sur les possibilités de rentabilité prévisibles, abstraction faite de toute considération de caractère social ou de politique régionale ou sectorielle, aurait procédé à un tel apport en capital » [5].

24. Selon le gouvernement espagnol, un investisseur privé aurait été disposé à payer 3 377 300 000 PTA (c'est-à-dire 4 200 millions de PTA moins 822 700 000 PTA [6]) afin de se débarrasser

3 — Décision 92/317, chapitre 4, sixième alinéa.

4 — 234/84, Rec. p. 2263.

5 — Ibidem, point 14.

6 — Tantôt le gouvernement espagnol cite le chiffre précis qui figure au paragraphe 18, tantôt il cite un chiffre arrondi.

d'une société dont tout indiquait qu'elle allait perdre 5 milliards de PTA au cours des trois prochaines années et dont la liquidation n'aurait pu se faire qu'au prix de 5 312 600 000 PTA. Le gouvernement espagnol fait observer que, dans l'arrêt du 21 mars 1991, Italie/Commission [7], la Cour a dit pour droit qu'une société mère peut légitimement faire un apport en capital à une filiale, si le but qu'elle poursuit est de permettre la cessation d'activités de celle-ci dans les meilleures conditions. Elle a ajouté que le souci de maintenir l'image de marque du groupe constituait une préoccupation légitime. L'image du Patrimonio del Estado subirait un grave préjudice s'il cessait ses activités dans une région en proie à un taux de chômage élevé et à des conditions sociales difficiles. N'importe quelle société privée se trouvant dans la même situation que le Patrimonio del Estado serait, elle aussi, sensible aux pressions exercées par les milieux syndicaux ou politiques.

25. *Quatrièmement*, la décision querellée ne démontre pas que le marché communautaire des produits finis en coton et en laine a été affecté par l'opération financière réalisée par le Patrimonio del Estado. Elle se réfère exclusivement au marché des produits tissés et filés. Après la vente d'Hytasa, cette entreprise cessera de fournir ces produits, dont elle deviendra, en réalité, un consommateur. En ce qui concerne les produits finis, sur lesquels Hytasa concentrera ses activités dorénavant, la Commission déplore simplement — dans la décision querellée — qu'il n'existe pas de statistiques à ce sujet.

26. Selon nous, aucun des arguments que nous venons de rappeler n'est susceptible d'infirmer le point de vue de la Commission lorsqu'elle affirme que, en injectant 4 300 millions de PTA en provenance de fonds publics dans une société appartenant à l'État et en donnant, dans le même temps, son accord à la vente de cette compagnie pour le prix de 100 millions de PTA, le royaume d'Espagne a, en fait, accordé une aide d'État.

27. En ce qui concerne l'argument selon lequel il existait un équilibre raisonnable entre les charges et les profits qui résultaient du contrat par lequel la vente d'Hytasa a été conclue, il nous semble qu'il ne constitue pas le meilleur moyen d'aborder la question de savoir si l'Espagne a accordé une aide d'État aux acquéreurs d'Hytasa ni celle de savoir à combien se montait l'aide accordée. Pour répondre à ces questions, il ne faut pas tant se référer aux avantages conférés au prétendu bénéficiaire de l'aide (ou aux charges qui lui sont imposées), mais bien plutôt se référer au coût net de l'opération pour l'État. Dans les circonstances de l'espèce, l'approche adoptée par le gouvernement espagnol rendrait pratiquement impossible toute quantification de l'aide financière accordée aux acquéreurs d'Hytasa dès lors que certaines des charges qu'ils ont prétendument dû supporter ne peuvent être mesurées en termes d'argent.

28. Si d'aucuns prétendent que pour pouvoir être qualifiée d'aide d'État l'aide financière

7 — C-303/88, Rec. p. I-1433.

accordée par l'État doit être gratuite, [8] il est certainement plus correct de dire qu'il y a aide de l'État lorsqu'un État membre met à la disposition d'une entreprise des fonds qui, dans des circonstances normales, ne lui auraient pas été fournis par un investisseur privé appliquant des critères commerciaux ordinaires et faisant fi de toute autre considération, qu'elle soit de nature sociale, politique ou philanthropique.

29. Le gouvernement espagnol admet que le « critère de l'investisseur privé » est le point de repère essentiel, mais il s'efforce de démontrer que son comportement répondait à ce critère parce que la seule alternative à ce comportement — à savoir la liquidation d'Hytasa — aurait été plus coûteuse pour l'État. Le défaut de cet argument, c'est que, Hytasa ayant été constituée sous forme de société anonyme, le Patrimonio del Estado, qui est le propriétaire de son capital-actions, n'aurait pas été obligé d'injecter davantage d'argent dans la société au cours de sa liquidation. Si le passif de la société avait dépassé son actif, ses créanciers n'auraient pas été en mesure de faire appel au Patrimonio del Estado pour combler la différence. Comme la Commission le souligne à bon droit, il faut établir une distinction entre les obligations que le Patrimonio del Estado doit assumer en tant que propriétaire du capital-actions d'Hytasa et les obligations qui incombent à l'État espagnol en tant que fournisseur des prestations de sécurité sociale et des allocations de chômage. Ce dernier type d'obligation ne peut pas être pris en considération pour l'application du critère de l'investisseur privé.

30. Lorsqu'on regarde les choses sous cet angle, de nombreux points débattus avec force développements par les parties perdent toute pertinence. Le fait, qui n'est contesté par personne, qu'Hytasa a été vendue au plus offrant au terme d'une procédure d'appel d'offres menée dans les règles est certainement dénué de pertinence. Le fait que d'autres entreprises n'étaient pas disposées à reprendre Hytasa à moins que des moyens financiers plus importants encore soient fournis par le trésor public en vue de les y inciter ne prouve pas que les conditions qui ont été convenues avec l'adjudicataire ne comportaient pas une aide d'État. Nous estimons tout aussi dénué de pertinence l'argument selon lequel il fallait sauvegarder l'image du Patrimonio del Estado. On conçoit mal qu'une société holding appartenant à l'État serait à ce point préoccupée de l'atteinte qui serait portée à son image dans le public par la faillite d'une de ses entreprises qu'elle serait disposée, pour cette seule raison, à offrir des sommes d'argent énormes à une société privée afin de l'inciter à reprendre ladite entreprise.

31. Plus difficile est la question de la dette de 822 750 396 PTA, confirmée par l'arrêt de la Cour suprême espagnole, que l'État espagnol avait soi-disant à l'égard d'Hytasa et à laquelle les acquéreurs de celle-ci avaient

8 — Despina Schina: *State Aids under the EEC Treaty* — Articles 92 to 94, Oxford, 1987, p. 15, point 50; ce point de vue est réfuté par Wenig dans Groeben, Thiesing et Ehlermann (eds.), *Kommentar zum EWG Vertrag*, 4e édition, p. 2645, point 5; voir également Bellamy et Child: *Common Market Law of Competition*, 3e édition, point 14-004, ainsi que Hancher, Ottervanger et Slot: *EC State Aids*, 1993, p. 21, point 2.6.

renoncé lorsqu'ils ont accepté les clauses du contrat de vente. En principe, si l'État espagnol devait une certaine somme d'argent à Hytasa au terme d'une opération commerciale normale (et donc pas par l'effet d'un engagement à lui octroyer une certaine forme d'aide d'État) et si les acquéreurs d'Hytasa avaient accepté de renoncer à cette créance, il serait logique de tenir compte de cette somme pour le calcul du montant de l'aide accordée à Hytasa. (Il va de soi que cette question est sans incidence sur celle de savoir si Hytasa et ses acquéreurs étaient les bénéficiaires d'une aide de l'État; elle a trait uniquement à la quantification de l'aide). Néanmoins, comme la Commission l'a souligné, l'Espagne n'a pas clairement attiré l'attention de la Commission sur ce point au cours de la procédure qui avait été engagée conformément à l'article 93 du traité. Tout ce que la Commission savait, c'était qu'une clause du contrat de vente prévoyait l'abandon des droits que la société avait la possibilité d'exercer à l'encontre de l'État en application d'un arrêt rendu par la Cour suprême. C'est la raison pour laquelle nous ne voyons pas comment la décision que la Commission a adoptée au terme de cette procédure pourrait être annulée, ne fût-ce que partiellement, sur la base de ce motif.

32. La dernière question que soulève le deuxième moyen du royaume d'Espagne est celle de savoir si l'aide accordée à Hytasa a affecté les échanges entre les États membres. La pertinence de cet argument est, évidemment, que l'article 92, paragraphe 1, du traité interdit les aides d'État uniquement dans la mesure où elles produisent un tel effet.

33. Il ressort clairement de la jurisprudence de la Cour que la condition d'un effet sur les échanges entre États membres est aisément remplie. Dans l'arrêt du 17 septembre 1980, Philip Morris/Commission [9], la Cour a déclaré que:

« Lorsqu'une aide financière accordée par l'État renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires, ces derniers doivent être considérés comme influencés par l'aide. »

34. Une aide d'État peut manifestement affecter les échanges entre les États membres si le bénéficiaire de cette aide, qui voit sa position concurrentielle renforcée grâce à celle-ci, exporte des quantités importantes de biens vers d'autres États membres. L'aide d'État peut cependant avoir également un tel effet lorsque le bénéficiaire n'exporte pas de marchandises à destination d'autres États membres en ce sens que l'aide peut permettre au bénéficiaire d'augmenter sa production et, de ce fait, réduire le marché potentiel des marchandises importées d'autres États membres [10]. L'aide peut même affecter les échanges entre les États membres lorsque l'entreprise bénéficiaire exporte la quasi-totalité de sa production en dehors de la Communauté, compte tenu de l'« interdépendance entre les marchés sur lesquels opèrent les entreprises communautaires » [11].

9 — 730/79, Rec. p. 2671, point 11.

10 — Arrêt du 13 juillet 1988, France/Commission (102/87, Rec. p. 4067, point 19).

11 — Arrêt du 21 mars 1990, Belgique/Commission, di « Tubemeuse » (C-142/87, Rec. p. I-959, point 35).

35. Dans le cas auquel nous avons affaire maintenant, des sommes d'argent importantes ont été déboursées par l'État afin de sauver de l'extinction un fabricant textile qui n'aurait pas pu survivre si les forces du marché avaient pu jouer librement. Cette entreprise va donc pouvoir produire de grandes quantités de marchandises qui seront vendues en Espagne, dans d'autres États membres ou en dehors de la Communauté. Il s'agit de tissus et de vêtements en coton et en laine. Point n'est besoin d'un arsenal de statistiques ou de piles de rapports de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) pour savoir que des marchandises de ce type font l'objet d'un commerce international aussi bien dans la Communauté qu'en dehors de celle-ci: des vestes, des pantalons, des jupes et des chemises fabriqués à Séville peuvent satisfaire les besoins de consommateurs à Hambourg, Paris et Athènes de la même manière que des draps de lit, des nappes, des serviettes de bain ou de table fabriqués dans le Lancashire peuvent aboutir dans des foyers andalous. Dans ces conditions, il ne nous paraît guère possible de soutenir que l'aide accordée aux acquéreurs d'Hytasa n'a pas eu un effet sensible sur les échanges entre États membres.

Troisième moyen

36. Le gouvernement espagnol prétend que, même si l'apport en capital opéré par le Patrimonio del Estado et la vente concomitante d'Hytasa constituaient bel et bien une aide d'État, celle-ci aurait dû être déclarée compatible avec le marché commun conformément à l'article 92, paragraphe 3, sous a) et c), du traité.

37. Le gouvernement espagnol fait observer, en premier lieu, qu'il semble acquis que la région de Séville est en principe susceptible de bénéficier d'une aide d'État compatible avec le marché commun conformément à l'article 92, paragraphe 3, sous a), qui autorise les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi.

38. Le gouvernement espagnol fait grief à la Commission d'avoir déclaré dans la décision querellée que le montant de l'aide accordée (qui, selon la Commission, s'élèverait à 4 200 millions de PTA) était considérablement plus élevé que le montant investi par les acquéreurs d'Hytasa (à savoir 2 500 millions de PTA). Le royaume d'Espagne fait observer que les acquéreurs étaient tenus de mettre en œuvre un plan de redressement d'Hytasa et de consacrer un montant de 2 040 millions de PTA environ à réduire la main-d'œuvre de 314 unités.

39. Le gouvernement espagnol prétend que l'aide est justifiée conformément à l'article 92, paragraphe 3, sous a), parce que les effets bénéfiques qu'elle aurait sur la région de Séville, où 700 emplois seraient sauvés, compensaient largement les effets négatifs de l'infime distorsion de concurrence qu'elle était susceptible de provoquer.

40. Le gouvernement soutient également que l'aide peut être justifiée par application de

l'article 92, paragraphe 3, sous c), aux termes duquel 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.

41. Selon le gouvernement espagnol, la principale préoccupation qui était au centre du processus de privatisation était d'assurer la viabilité de l'entreprise par une réorientation substantielle de sa production grâce à un savoir-faire précieux, à la créativité des dessins, aux innovations techniques et au respect des impératifs de la mode. Le plan de redressement prévoyait une réduction importante de la main-d'œuvre d'Hytasa: le nombre des employés devait être ramené de 1 034 à 720. La société devait réduire sa production de filés et de tissus dans une proportion variant entre 20,8 % et 30,2 % et elle devait complètement abandonner la vente de ces produits-là (la production étant réservée à l'usage interne de l'entreprise, qui s'emploierait désormais à fabriquer des produits finis). Les activités de l'entreprise se concentreraient désormais sur la confection de vêtements.

42. Le gouvernement espagnol reproche à la Commission d'avoir conclu que le plan de redressement n'était pas susceptible de restaurer la viabilité de l'entreprise. Il cite l'arrêt du 14 novembre 1984, Intermills/Commission [12] dans lequel la Cour a déclaré que la Commission n'avait pas démontré « pourquoi l'action de la requérante sur le marché, à la suite de la réorientation de sa production grâce à l'octroi de l'aide, était de nature à altérer les conditions des échanges à tel point que la disparition de l'entreprise aurait été préférable à son assainissement » [13].

43. Il faut observer que le gouvernement espagnol a invoqué à la fois la lettre a) et la lettre c) de l'article 92, paragraphe 3, du traité. Ces deux dispositions permettant de déclarer compatibles avec le marché commun les aides d'État destinées à assurer le développement de certaines régions, il est manifeste qu'elles se chevauchent partiellement. Elles présentent néanmoins certaines différences importantes: en particulier, la lettre a) ne prévoit que les aides régionales, son application étant limitée aux « régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi », alors que la lettre c) permet à la Commission d'autoriser, en plus des aides régionales [qui, dans la lettre c), ne sont cependant pas confinées aux régions particulièrement désavantagées], des aides sectorielles, c'est-à-dire des aides destinées à faciliter le développement de certaines activités. La disposition inscrite sous c) peut donc, en principe, être appliquée sans restriction géographique, ce qui explique sans doute pourquoi les auteurs du traité ont soumis son application à la condition supplémentaire — qui n'existe pas pour la lettre a) — que ces aides « n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun ».

12 — 323/82, Rec. p. 3809.

13 — Ibidem, point 39.

44. Ce que ces deux dispositions ont en commun, c'est que l'une comme l'autre confèrent à la Commission un large pouvoir d'appréciation. Dans l'arrêt du 14 février 1990, France/Commission, dit « Boussac » [14], la Cour a dit pour droit que:

« Il y a lieu de rappeler que, dans le domaine de l'article 92, paragraphe 3, du traité, 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. »

45. Nul ne conteste en l'espèce que la région de Séville est affligée par un grave sous-emploi, ce qui rend l'article 92, paragraphe 3, sous a), applicable en principe. Comme nous l'avons indiqué plus haut, cette disposition n'impose pas expressément à la Commission de s'assurer que l'aide n'altère pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Cela ne signifie évidemment pas que la Commission serait autorisée à ne tenir aucun compte de l'intérêt commun lorsqu'elle fait application de l'article 92, paragraphe 3, sous a). La différence de formulation de la disposition énoncée sous la lettre a) et de la disposition énoncée sous la lettre c) de l'article 92, paragraphe 3, implique néanmoins clairement que la Commission doit accorder aux États membres une plus grande latitude lorsqu'ils accordent des aides à des entreprises situées dans des régions affligées par un grave sous-emploi. La décision querellée contient peu d'éléments indiquant que la Commission aurait fait une telle distinction, même si elle y a traité séparément la question de l'application éventuelle de la disposition inscrite sous a) et de la disposition inscrite sous c).

46. La Commission a énoncé les motifs pour lesquels elle rejette l'application de l'article 92, paragraphe 3, sous a) aux septième, huitième, neuvième et dixième alinéas du chapitre 6 de la décision. Le texte complet de ces alinéas est le suivant:

« En ce qui concerne l'élément d'aide d'État de 4 200 millions de pesetas espagnoles en faveur d'Hytasa contenu dans l'augmentation de capital effectuée juste avant la mise en vente de la société, l'article 92, paragraphe 3, sous a), prévoit effectivement une dérogation pour les aides destinées à favoriser le développement des zones dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi. A cet égard, bien qu'Hytasa soit installée à Séville, c'est-à-dire dans une région admise à bénéficier des aides régionales au titre de l'article 92, paragraphe 3, sous a), il convient de rappeler que la mesure d'aide en cause n'a pas été consentie dans le cadre de programmes d'aide régionale, mais sur la base de décisions ad hoc du gouvernement espagnol et sous la forme d'augmentations de capital arbitraires effectuées de manière discrétionnaire.

14 — C-301/87, Rec. p. I-307, point 49; voir également les arrêts Philip Morris/Commission, précité (note 9), points 17 et 24, et du 24 février 1987, Deufil/Commission (310/85, Rec. p. 901, point 18).

Même si l'aide en question devait être considérée comme régionale, elle ne pourrait pas pour autant bénéficier de la dérogation prévue à l'article 92, paragraphe 3, sous a), car les aides accordées en vertu des dispositions dudit article doivent contribuer au développement à long terme de la région — ce qui, en l'espèce, aurait supposé pour le moins que cette aide ait été employée à rétablir la rentabilité de l'entreprise, objectif qui n'a pas été atteint pour Hytasa si on en juge par les informations communiquées jusqu'à présent à la Commission (ce point a déjà été discuté dans la partie IV) — sans entraîner des faits négatifs inacceptables sur les conditions de concurrence dans la Communauté.

D'autre part, même si l'élément d'aide de 4 200 millions de pesetas espagnoles a été fourni par l'État à la condition explicite qu'Hytasa l'utilise partiellement pour réaliser des investissements — cette condition est impérative pour les aides destinées à faciliter le développement de certaines régions économiques, comme l'établit la communication de la Commission de 1979 relative aux principes de coordination des régimes d'aides régionales [15] —, cette aide ne peut pas être automatiquement considérée comme compatible, étant donné que la décision de l'accorder a été prise en dehors du cadre des régimes d'aides approuvés par la Commission; cette dernière doit donc, en conséquence, apprécier la compatibilité de cette aide avec le marché commun sur la base des seuls éléments intrinsèques, notamment en s'assurant, d'une part, que les projets d'investissement bénéficiant de l'aide sont compatibles, dans le secteur concerné, avec l'intérêt de la Communauté et, d'autre part, qu'ils contribuent à une restructuration efficace de la société (ces deux aspects sont abordés dans les pages suivantes).

En tout état de cause, cette aide de 4 200 millions de pesetas espagnoles dépasse largement le montant des investissements prévus par l'entreprise (2 500 millions de pesetas espagnoles), une situation qui, en toute hypothèse, est inacceptable pour une aide à l'investissement. »

47. On ne saurait faire grief à la Commission d'avoir estimé que les aides accordées en application de l'article 92, paragraphe 3, sous a), doivent contribuer au développement à long terme de la région en cause et qu'en l'espèce cela aurait supposé que cette aide ait été employée à rétablir la rentabilité de l'entreprise. Tout autre point de vue ouvrirait la porte aux aides de fonctionnement, dont les effets néfastes sont bien connus.

48. La question essentielle qu'il faut dès lors se poser est celle de savoir si le plan de restructuration auquel les acquéreurs d'Hytasa avaient souscrit était susceptible de produire le résultat désiré. Malheureusement, le raisonnement que la Commission tient sur ce point dans la décision querellée est extrêmement ténu.

15 — JO C 31, p. 9.

49. Dans le passage cité plus haut, elle n'entreprend même pas d'expliquer pourquoi le plan de restructuration n'était pas susceptible de garantir la viabilité à long terme de la société Hytasa. Il est vrai que, dans ce même passage, elle affirme à deux reprises que ce point essentiel est traité ailleurs dans la décision. C'est ainsi que dans le deuxième alinéa de la citation (à savoir le huitième alinéa du chapitre 6) la Commission déclare que l'inaptitude de l'aide à rétablir la rentabilité de l'entreprise conformément à l'objectif qui lui avait été fixé a déjà été discutée au chapitre 4. De la même manière, elle déclare à la fin de l'avant-dernier alinéa de la citation (c'est-à-dire à la fin du neuvième alinéa du chapitre 6) que le point de savoir si les projets d'investissement d'Hytasa sont compatibles avec l'intérêt de la Communauté et le point de savoir s'ils contribuent à une restructuration efficace de la société sont « abordés dans les pages suivantes ».

50. En réalité, le chapitre 4 traite de questions totalement différentes, et c'est probablement par erreur que la Commission s'y est référée, l'efficacité du plan de restructuration étant abordée au chapitre 3. Nous examinerons ce chapitre 3 plus tard. En ce qui concerne l'affirmation selon laquelle le point de savoir si les projets d'investissement d'Hytasa contribuent à une restructuration efficace de la société est « abordé dans les pages suivantes », elle n'est pas tout à fait correcte. Le reste de la décision ne mentionne aucun motif permettant de considérer que les projets d'investissement ne produiraient pas le résultat escompté. S'il est vrai qu'à la fin du chapitre 6 de la décision querellée la Commission conclut que l'aide accordée à Hytasa est susceptible d'affecter le commerce entre États membres dans une mesure contraire à l'intérêt commun, car elle « ne contribue pas à une véritable restructuration de l'entreprise qui garantirait pleinement sa viabilité », elle ne fournit aucun motif à l'appui de cette conclusion. En réalité, les alinéas qui précèdent cette conclusion traitent d'aspects très différents du plan de restructuration: la Commission y conteste le plan en ce qu'il n'inclut pas de programme de cession d'une partie des moyens de production et en ce que, de ce fait, rien ne pourrait empêcher la société, à l'avenir, d'accroître à nouveau ses activités en utilisant ses capacités inutilisées; elle critique également la mise en œuvre du plan parce qu'à la date du 1er août 1991 260 travailleurs seulement avaient été licenciés, certains d'entre eux à titre temporaire par de simples mises à pied, ce qui à nouveau laissait à l'entreprise la possibilité d'un redéploiement futur. Pour importants qu'ils soient, dans la mesure où ils ont trait à la question de savoir si les acquéreurs d'Hytasa souhaitaient véritablement réduire à long terme les activités de la société, ces points sont sans incidence aucune sur la question essentielle qui est celle de savoir si le plan de restructuration aurait ou non pour effet de restaurer la viabilité de l'entreprise.

51. Quant au chapitre 3 de la décision, il est presque aussi laconique sur la question de savoir pourquoi le plan de restructuration n'était pas susceptible d'assurer la viabilité d'Hytasa. Il se réfère à un plan révisé de restructuration qui a été présenté à la Commission par les autorités espagnoles le 13 juin 1991. Ce plan prévoyait des « changements radicaux dans les stratégies de production et de vente d'Hytasa ». En particulier, l'entreprise se limitera à proposer

sur le marché des produits finis dont la production devrait enregistrer des augmentations de 50 à 320 % selon le produit concerné. Elle devrait réduire ses activités de filage et de tissage dans des proportions variant de 13 à 25 % [16]. Le plan révisé prévoyait d'autre part un effectif permanent réduit à 720 unités et un bénéfice de 716 millions de PTA pour la dernière année (soit 9 % de marge sur les ventes). Après avoir ainsi résumé le nouveau plan, la Commission déclare ensuite ce qui suit:

« La comparaison entre les deux plans met en évidence plusieurs points qui amènent à s'interroger sérieusement sur la validité des affirmations avancées ou des prévisions de résultats. De fait, les multiples contradictions relevées entre les deux plans n'autorisent pas la Commission à partager les prévisions optimistes figurant en conclusion du plan révisé.

Les autorités espagnoles ne donnent, notamment, aucune explication quant aux moyens utilisés, dans le second plan, pour parvenir à une augmentation de 23 % du volume global des ventes, alors même que l'entreprise cessera ses ventes de filés et de tissus bruts, conservées dans le plan précédent, et qu'elle maintiendra le volume des ventes d'articles finis et de vêtements à peu près au même niveau que dans le premier plan. D'autre part, aucune justification n'est fournie en ce qui concerne l'emploi d'une main-d'œuvre directe plus nombreuse (720 travailleurs au lieu de 700), alors qu'une réduction de la production est envisagée. »

52. Un tel exposé des motifs semble parfaitement inadéquat, en particulier si on considère que la viabilité d'Hytasa examinée à la lumière du plan de restructuration est une question d'une importance fondamentale. Pour large que soit le pouvoir d'appréciation conféré à la Commission par l'article 92, paragraphe 3, celle-ci n'en demeure pas moins tenue de donner un exposé des motifs cohérent, fût-il sommaire, à l'appui de ses constatations sur un point aussi essentiel.

53. Il y a deux autres points sur lesquels le raisonnement tenu par la Commission dans la décision querellée apparaît défectueux.

54. *Premièrement*, la Commission déclare dans cette décision (au dixième alinéa du chapitre 6) que « cette aide de 4 200 millions de pesetas espagnoles dépasse largement le montant des investissements prévus par l'entreprise (2 500 millions de pesetas espagnoles), une situation qui, en toute hypothèse, est inacceptable pour une aide à l'investissement ». C'est à bon droit, selon nous, que le gouvernement espagnol vitupère la Commission au motif qu'elle aurait dû tenir compte non seulement des 2 500 millions de PTA qui ont été dépensés en investissements au sens strict du terme, mais aussi des 2 040 millions de PTA que les licenciements allaient coûter aux acquéreurs d'Hytasa. La Commission soutient que, pour

16 — La version française de la décision diffère des versions espagnole et anglaise sur ce point. Seul le texte espagnol fait foi.

mesurer l'intensité d'une aide d'État, elle ne tient pas compte du coût de la réduction de la main-d'œuvre de l'entreprise. Cette approche paraît tout à fait illogique dans le cas d'une aide qui a pour but de permettre à une entreprise déficitaire de se restructurer, de réduire ses activités et de retrouver sa rentabilité. Si la viabilité économique de l'entreprise ne peut être atteinte que par une réduction de la main-d'œuvre et si cette opération entraîne des coûts de licenciement qui résultent de la législation garantissant la protection des droits des travailleurs, il convient de considérer ces coûts comme une partie essentielle du programme de restructuration: ils sont aussi nécessaires que des investissements d'équipement destinés à adapter la production de l'entreprise.

55. *Deuxièmement*, la Commission déclare (au seizième alinéa du chapitre 6 de la décision querellée) qu'elle

« a donc procédé à un examen approfondi du programme initial de la restructuration d'Hytasa et de sa version révisée. Elle a constaté alors que les réductions prévues dans la production et la vente de produits semi-finis étaient largement compensées par l'accroissement de la production et de la vente de produits finis. La Commission estime, en conséquence, que le plan de restructuration d'Hytasa ne fournit pas d'engagements clairs quant à une réduction des activités de l'entreprise pouvant être considérée comme une justification compensatrice des aides reçues ».

Cette approche est illogique. Pour pouvoir être restructurée et retrouver sa rentabilité, Hytasa devait fabriquer quelque chose. Le but de toute l'opération était de permettre à l'entreprise de cesser les activités qu'elle ne pouvait exercer de manière rentable et d'entamer la production de produits qu'elle pouvait vendre avec un bénéfice. Condamner le plan de restructuration d'Hytasa au motif que les réductions prévues dans la production et la vente de produits semi-finis seraient compensées par l'accroissement de la production de produits finis dénote une mauvaise compréhension de la notion même de restructuration.

56. Eu égard aux défauts que nous venons de signaler dans l'exposé des motifs de la décision querellée, nous estimons que le deuxième alinéa de l'article 2 de la décision, par lequel la Commission a déclaré l'aide accordée à Hytasa incompatible avec le marché commun, doit être annulé.

Quatrième moyen

57. Le quatrième moyen énoncé par le gouvernement espagnol est pris de l'incohérence entre l'approche adoptée par la Commission pour ce qui est de l'aide accordée au cours de la période de 1986 à 1988 et l'approche qu'elle a adoptée relativement à l'apport en capital opéré au moment de la privatisation d'Hytasa en 1990. En ce qui concerne la première période, l'aide de 7 100 millions de PTA a été considérée comme compatible avec le marché commun parce qu'elle avait pour but de créer la base d'une restructuration définitive et viable de l'entreprise, res-

tructuration opérée en application d'un plan qui comprenait des investissements de rationalisation pour un montant de 5 000 millions de PTA et des frais de licenciement s'élevant à 700 millions de PTA. Au cours de la seconde période, les acquéreurs d'Hytasa devaient dépenser 2 040 millions en indemnités de licenciement et investir 2 500 millions de PTA, mais la Commission n'a aucunement expliqué pourquoi ces dernières opérations ne constituaient pas une rationalisation et une restructuration de l'entreprise permettant de justifier une contribution de l'État à hauteur de 4 200 millions de PTA (contribution qui s'élève à 3 367 300 000 PTA si on tient compte de la créance qu'Hytasa détenait contre le Patrimonio del Estado et que les acquéreurs d'Hytasa ont abandonnée). La seule explication de cette différence de traitement c'est que l'aide antérieure avait été accordée en réponse à des circonstances qui étaient intervenues avant l'adhésion de l'Espagne à la Communauté. Le gouvernement espagnol prétend, quant à lui, que son intervention de 1990 n'était que l'aboutissement de tout le processus qui avait été entamé au cours de la période antérieure et qu'elle constituait dès lors également une réponse à des circonstances antérieures à l'adhésion. En bref, le gouvernement espagnol estime que la différence de traitement entre l'aide accordée en 1986/1988 et l'aide ultérieure dénote un comportement arbitraire de la part de la Commission. Selon lui, en ne motivant pas correctement cette différence de traitement, la Commission s'est rendue coupable d'une violation de l'article 190 du traité.

58. Eu égard à la conclusion que nous avons adoptée à propos du troisième moyen, nous n'examinerons ce quatrième moyen que très brièvement.

59. Pour défectueux que soit le raisonnement que la Commission a tenu sur ce point, nous ne croyons pas que la décision querellée devrait être annulée au seul motif que la Commission a traité les aides antérieures différemment des aides qui ont suivi. On pourrait, certes, faire valoir que la Commission s'est montrée exceptionnellement indulgente à l'égard des aides accordées entre 1986 et 1988. Avec le bénéfice du recul, on peut mettre en question l'attitude de la Commission, qui a considéré que les aides accordées à cette époque-là constituaient un effort important en vue de créer des conditions permettant une restructuration définitive et viable de l'entreprise. Néanmoins, le fait que la Commission ait fait preuve d'indulgence à l'égard des aides antérieures ne signifie pas qu'elle doive faire preuve de la même bienveillance à l'égard des aides accordées en juillet 1990. Au contraire, la Commission pouvait à bon droit estimer qu'une attitude plus conciliante était nécessaire durant les premières années au cours desquelles le royaume d'Espagne avait rejoint la Communauté, de manière à accorder aux autorités espagnoles et aux entreprises concernées une période de grâce pour leur permettre de s'habituer aux règles du traité. La Commission était donc fondée à estimer qu'en juillet 1990 il n'y avait plus de raison pour elle de réserver un traitement spécial à l'Espagne.

Cinquième moyen

60. Le cinquième et dernier moyen invoqué par le royaume d'Espagne a trait à l'obligation de récupérer l'aide qui a été déclarée

incompatible avec le marché commun. Selon le gouvernement espagnol, cette obligation est contraire au principe de proportionnalité et la décision querellée n'expose pas suffisamment les motifs pour lesquels cette sanction a été retenue. Il se réfère également à la confiance légitime des allocataires de l'aide. Il soutient que la distorsion de la concurrence provoquée par l'aide n'était pas suffisamment sérieuse pour justifier une intervention qui pourrait entraîner la mort d'une entreprise rentable et provoquer ainsi un accroissement du chômage dans une région en plein marasme social.

61. Il va de soi que si, comme nous venons de le proposer, l'article 2, deuxième alinéa, de la décision querellée est annulé, cette annulation entraînera automatiquement la nullité des dispositions imposant aux autorités espagnoles de récupérer l'aide (article 3) et de s'abstenir d'exécuter tout accord qui imposerait à ces autorités d'indemniser les acquéreurs d'Hytasa pour tout préjudice qui résulterait pour eux d'une obligation édictée par la décision (article 4). L'article 5, qui impose au gouvernement espagnol d'informer la Commission des mesures qu'il prendrait pour se conformer à la décision, cesserait lui aussi d'être applicable.

62. Dans l'hypothèse cependant où la Cour approuverait la Commission et confirmerait que l'aide était incompatible avec le marché commun, nous ne croyons pas que les dispositions imposant aux autorités espagnoles de récupérer l'aide puissent être annulées pour aucun des motifs énoncés dans les différentes branches du cinquième moyen.

63. Ce qu'il faut avant tout garder à l'esprit c'est que la question de la récupération des aides ne se poserait jamais si les États membres s'acquittaient de l'obligation qui leur est faite par la première phrase de l'article 93, paragraphe 3, du traité d'informer préalablement la Commission des projets tendant à instituer ou à modifier des aides et s'ils respectaient l'interdiction qui leur est faite par la dernière phrase de l'article 93, paragraphe 3, de mettre à exécution les projets d'aide avant que la Commission ait rendu sa décision finale. L'interdiction des aides d'État faite aux États membres par l'article 92, paragraphe 1, serait vidée de son effet utile si, lorsque les États membres ne s'acquittent pas de leurs obligations, la Commission n'avait pas le pouvoir de les contraindre à récupérer les aides qu'ils ont octroyées et qui ont été jugées incompatibles avec le marché commun. Il est donc vain d'invoquer le principe de proportionnalité pour échapper à l'obligation de récupérer de telles aides: un acte nécessaire pour garantir l'effet utile d'une des interdictions fondamentales du traité ne saurait être contraire au principe de proportionnalité. Dans l'arrêt Belgique/Commission [17], précité, la Cour a reconnu expressément que la récupération d'une aide étatique illégalement accordée ne saurait, en principe, être considérée comme une mesure disproportionnée par rapport aux objectifs des dispositions du traité en matière d'aides d'État.

64. La tentative du gouvernement espagnol d'invoquer la confiance légitime des allocataires de l'aide est tout aussi hors de propos.

17 — Point 66.

Dans l'arrêt du 20 septembre 1990, Commission/Allemagne [18], la Cour a déclaré qu'un État membre dont les autorités ont octroyé une aide en violation des règles de procédure prévues à l'article 93 ne saurait invoquer la confiance légitime des bénéficiaires pour se soustraire à l'obligation de prendre les mesures nécessaires en vue de l'exécution d'une décision de la Commission lui ordonnant de récupérer l'aide [19]. Dans le même arrêt, la Cour a dit pour droit que les entreprises bénéficiaires d'une aide ne sauraient avoir, en principe, une 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. Selon la Cour, en effet, un opérateur économique diligent doit normalement être en mesure de s'assurer que cette procédure a été respectée [20].

65. Quant à l'obligation de motivation, il y a lieu d'observer que la Commission s'est référée (au chapitre 7 de la décision querellée) à l'affaire Deufil [21] ainsi qu'à l'arrêt Tubemeuse, précité. Les principes applicables sont exposés clairement dans ces arrêts. La Commission a également déclaré dans sa décision que la récupération de l'aide est nécessaire pour rétablir la situation antérieure en supprimant tous les avantages financiers dont l'entreprise bénéficiaire de l'aide illégale aurait indûment joui depuis la date du versement de cette aide. Nous estimons que cette motivation est parfaitement correcte.

18 — C-5/89, Rec. p. I-3437.
19 — Ibidem, point 17.
20 — Ibidem, point 14.
21 — Précitée, note 14.

Affaire C-279/92 (Imepiel)

66. Industrias Mediterráneas de la Piel (ou Imepiel) est un tanneur et un fabricant de chaussures dont les installations sont situées à Vall d'Uxó dans la province de Castellón de la Plana. L'entreprise a été rachetée par l'État espagnol en 1976, alors qu'elle se trouvait au bord de la faillite. Suite à cette opération, 99,94 % de son capital étaient détenus par le Patrimonio del Estado. Tout au long de la période pendant laquelle elle était aux mains des pouvoirs publics, la compagnie a perdu de l'argent. Durant les dix années d'appartenance publique jusqu'en 1987, les pertes se sont élevées à 12 700 millions de PTA.

67. En décembre 1987, la Commission a appris par des articles parus dans la presse que les autorités espagnoles avaient mis au point un plan de sauvetage de la société et auraient procédé à un apport en capital d'un montant de 1 400 millions de PTA pour faire face aux pertes d'exploitation relatives à l'année 1987. Au cours d'une réunion avec la Commission le 9 juin 1988, les autorités espagnoles ont déclaré qu'un nouvel apport en capital d'un montant de 1 929 millions de PTA avait été réalisé en 1988 en vue de permettre une restructuration de l'entreprise au moyen de licenciements.

68. Les autorités espagnoles et la Commission se sont rencontrées à plusieurs reprises au cours de l'année 1988. Elles ont également

procédé à des échanges de correspondance. Leurs discussions portaient sur un plan de sauvetage d'Imepiel. Par une lettre datée du 14 décembre 1988, la Commission a informé les autorités espagnoles qu'elle engageait la procédure prévue par l'article 93, paragraphe 2, du traité relativement à l'aide de 3 329 millions que l'État espagnol avait apportée à Imepiel. Les autorités espagnoles ont répondu à la lettre de la Commission le 25 janvier 1989 et déclaré que l'argent injecté dans Imepiel de 1986 à 1988 devait être envisagé dans le contexte d'un plan de redressement de trois ans qui s'achèverait par la privatisation de la société. Le plan prévoyait notamment:

1) un retour à la rentabilité de la société dans un délai de trois ans;

2) une réduction de capacité (pour les chaussures, de 3,2 millions de paires par an à 1,74 millions de paires et, pour les peaux, de 1 840 000 m^2 par an à 1 297 200 m^2);

3) une réduction de la main-d'œuvre, qui passerait de 1 457 à 627 emplois.

69. Le 17 mars 1989, la Commission a été informée d'une offre de rachat de la société par un groupe d'entrepreneurs espagnols. Cette offre nécessitait une intervention financière de l'État supérieure à 23 000 millions de PTA.

70. Après de plus amples échanges de correspondance entre les autorités espagnoles et la Commission au cours de l'année 1989, la Commission a été informée des derniers détails du projet de plan de privatisation le 24 janvier 1990. L'acheteur était une société du nom de Círculo de Financiación y Gestión SA, qui disposait d'un capital-actions de 2 500 millions de PTA, dont 25 % avaient été versés. Le prix d'achat avait été fixé à 100 millions de PTA. L'acheteur devait conserver la propriété d'Imepiel pendant trois ans au moins. Lors de la vente, le Patrimonio del Estado devait procéder à une injection de capital de 8 500 millions de PTA. L'acheteur avait l'intention d'augmenter la production de chaussures (passant de 1 250 000 paires en 1989 à 3 445 000 paires en 1984) ainsi que la production de peaux (qui passerait de 8 600 000 à 15 500 000 pieds carrés).

71. Au cours d'une réunion qui s'est tenue le 26 janvier 1990, la Commission a informé les autorités espagnoles que le plan de restructuration était inacceptable en ce qu'il prévoyait une augmentation de la production. Cela n'a pas empêché Imepiel d'être privatisée le 2 février 1990.

72. A la suite de la privatisation, la Commission a étendu la procédure qu'elle avait

engagée en application de l'article 93, paragraphe 2, du traité afin d'y inclure notamment l'apport en capital d'un montant de 8 500 millions de PTA qui devait être opéré lors de la privatisation.

73. Au cours de ladite procédure, les gouvernements allemand, danois, italien, portugais et du Royaume-Uni ont tous soulevé des objections à l'encontre de l'aide financière que les autorités espagnoles avaient apportée à Imepiel. La British Footwear Manufacturers Federation a, elle aussi, présenté des objections en soulignant que les exportations de chaussures espagnoles à destination du Royaume-Uni avaient augmenté et que ces chaussures espagnoles visaient le créneau inférieur du marché où la concurrence joue sur les prix plutôt que sur la qualité.

74. Le 25 mars 1992, la Commission a adopté la décision 92/318/CEE, concernant les aides accordées par l'Espagne à la société Industrias Mediterráneas de la Piel (Imepiel) [22]. L'article 1er de la décision déclare que l'aide de 6 029 millions de PTA accordée entre 1986 et 1988 était illégale, car elle a été accordée en violation des règles de procédure énoncées à l'article 93, paragraphe 3, du traité. Cette aide a néanmoins été déclarée compatible avec le marché commun parce qu'elle satisfait aux conditions fixées par l'article 92, paragraphe 3, sous c) du traité.

75. Aux termes de l'article 2 de la décision, l'aide d'État nette d'un montant de 8 400 millions de PTA (c'est-à-dire l'apport en capital de 8 500 millions de PTA moins le produit de la vente qui était de 100 millions de PTA), contenue dans l'apport en capital fourni par le Patrimonio del Estado à Imepiel, lors de sa privatisation le 2 février 1990, est illégale en droit communautaire, car elle a été accordée par le gouvernement espagnol en violation des dispositions de l'article 93, paragraphe 3, du traité. En outre, l'aide en cause ne satisfait à aucune des conditions requises pour l'application d'une des exceptions prévues à l'article 92, paragraphes 2 et 3, du traité, et est donc incompatible avec le marché commun.

76. L'article 3 de la décision impose au Patrimonio del Estado de récupérer l'aide de 8 400 millions de PTA auprès des bénéficiaires, récupération qui devra être opérée conformément aux procédures et aux dispositions de la législation nationale, notamment celles concernant les intérêts de retard sur les créances de l'État, intérêts commençant à courir à compter de la date d'octroi de l'aide illégale.

77. L'article 4 impose au gouvernement espagnol d'informer la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision, des mesures prises pour s'y conformer.

22 — JO L 172, p. 76.

78. Par une requête déposée à la Cour le 19 juin 1992, le royaume d'Espagne a demandé l'annulation des articles 2, 3, 4 et 5 [23] de la décision 92/318.

79. Le royaume d'Espagne a articulé six moyens. Nous allons les examiner l'un après l'autre.

Premier moyen

80. Le gouvernement espagnol fait valoir que l'apport en capital fait à la société Imepiel au moment de sa privatisation ne constituait pas une aide d'État parce qu'en agissant de la sorte, le Patrimonio del Estado avait adopté le comportement normal d'un investisseur privé. Eu égard à la situation dans laquelle se trouvait Imepiel, l'État n'avait que deux options: vendre Imepiel ou la liquider. Or, le coût d'une liquidation aurait largement dépassé le coût de la privatisation. En particulier, le Patrimonio del Estado aurait dû débourser 7 900 millions de PTA pour financer le licenciement de 1 450 travailleurs. Le gouvernement se réfère également au « coût des assurances-chômage à la charge de l'État » ainsi qu'au coût du financement des « aides publiques pour la reconstitution du tissu industriel ». Il conclut donc que le « coût économique résultant des conséquences sociales de la liquidation » aurait largement dépassé le coût des apports incriminés par la Commission et signale que la région concernée était une « région particulièrement déprimée où 80 % de l'emploi dépend de l'usine d'Imepiel ».

81. Les arguments que comporte ce moyen correspondent à ceux du deuxième moyen que le gouvernement espagnol a articulé dans l'affaire C-278/92. Pour des raisons analogues à celles que nous avons exposées précédemment aux points 26 à 30, ces arguments sont manifestement dénués de fondement. Un investisseur privé ordinaire ne ferait pas un apport de 8 500 millions de PTA au capital d'une société pour accepter dans le même temps de vendre ladite société pour 100 millions de PTA. Dans la présente affaire, il ressort clairement des termes de la requête que le royaume d'Espagne applique incorrectement le critère de l'investisseur privé en ce qu'il inclut dans le coût de la liquidation d'Imepiel le coût qui résulte pour l'État du financement des assurances-chômage et des aides publiques pour la reconstitution du tissu industriel. Ces éléments ne doivent manifestement pas entrer en ligne de compte pour le critère de l'investisseur privé.

Deuxième moyen

82. Le gouvernement espagnol fait observer qu'aux termes de l'article 92, paragraphe 1, du traité les aides accordées par les États sont incompatibles avec le marché commun si elles « faussent ou ... menacent de fausser la

23 — L'article 5 déclare uniquement que le royaume d'Espagne est destinataire de la décision.

concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions » et « dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres ».

83. Le gouvernement espagnol estime que l'apport en capital opéré par le Patrimonio del Estado n'a pas porté atteinte à la concurrence entre les États membres. La part de marché d'Imepiel en Europe est infime et l'apport en capital n'a entraîné aucune discrimination à l'encontre des concurrents. En ce qui concerne la part de marché d'Imepiel, le gouvernement espagnol cite des chiffres précis: après sa privatisation, elle détenait 1,5 % du marché espagnol et 0,8 % du marché communautaire; depuis 1988, sa production n'a pas dépassé 0,2 % de la production communautaire totale.

84. Le gouvernement espagnol souligne également que le capital fourni par l'État devait être utilisé pour éponger les dettes existantes d'Imepiel. L'objectif était de rendre sa santé financière à l'entreprise et de lui permettre de demeurer en vie.

85. Ce moyen est manifestement dénué de fondement. Eu égard à l'exposé des faits qui figure dans la décision querellée, on ne saurait sérieusement prétendre que l'octroi de 8 400 millions de PTA à Imepiel ne menaçait pas de « fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions » ou qu'il n'affecterait pas les échanges entre États membres. L'aide octroyée a eu pour résultat de permettre à une entreprise déficitaire de demeurer dans les affaires et de prévoir une énorme augmentation de sa production: sa production de chaussures devait augmenter de 1 250 000 paires en 1989 à 3 445 000 paires en 1994, tandis que sa production de peaux passerait de 8 600 000 à 15 500 000 pieds carrés au cours de la même période. Il s'agit là de quantités très importantes, susceptibles de satisfaire les besoins de consommateurs en Espagne, dans d'autres États membres ou dans des pays tiers. Les arguments que nous avons exposés aux points 34 et 36 ci-avant s'appliquent avec la même vigueur au commerce de la chaussure.

86. S'il est vrai que la part de marché d'Imepiel ne représente qu'un faible pourcentage du marché communautaire de la chaussure, dont le volume total s'élève à 1 290 millions de paires, une part aussi modeste résulte de la structure morcelée du secteur de la fabrication de chaussures qui, selon la décision querellée, compte environ 15 000 entreprises qui emploient en moyenne 24 travailleurs. Imepiel est donc un producteur important. De surcroît, comme la Commission l'a déclaré dans la décision querellée, 42 % de la production communautaire est commercialisée à l'intérieur de la Communauté. Dans ces conditions, une aide qui a permis à un producteur en mauvaise posture non pas seulement de rester en vie, mais bien de doubler sa production ne pouvait pas manquer d'affecter les échanges entre États membres.

87. Quant à l'argument selon lequel le capital apporté par l'État devait être utilisé pour éponger les dettes existantes d'Imepiel, il est dénué de pertinence. A défaut d'une telle aide, l'entreprise aurait dû chercher une autre source de financement pour éponger ces dettes et il est possible qu'elle n'aurait pas pu survivre. Sous quelqu'angle qu'on la considère, cette aide a manifestement contribué à renforcer la position concurrentielle d'Imepiel.

88. En ce qui concerne enfin l'argument selon lequel l'aide n'a entraîné aucune discrimination à l'encontre des concurrents d'Imepiel, il est tout simplement absurde. L'essence même des aides d'État est de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises (c'est-à-dire les entreprises allocataires) au détriment d'autres entreprises (c'est-à-dire les entreprises qui ne bénéficient pas d'une telle aide). Pour être non discriminatoire, une aide devrait être accordée dans la même mesure à chaque fabricant de chaussures de la Communauté.

Troisième moyen

89. Le gouvernement espagnol affirme que si le capital accordé à Imepiel au moment de sa privatisation constituait une aide d'État, celle-ci devrait néanmoins être considérée comme compatible avec le marché commun en application de l'article 92, paragraphe 3, sous c). Selon lui, les sommes allouées à Imepiel étaient des aides sectorielles, c'est-à-dire des aides destinées à faciliter certaines adaptations ou à permettre la cessation de certaines activités. L'aide accordée à Imepiel répondait aux conditions de l'article 92, paragraphe 3, sous c) parce que: i) elle était absolument nécessaire en raison de la situation dans laquelle se trouvait le secteur industriel en question; ii) son objectif ultime était de restaurer la viabilité à long terme de l'entreprise; iii) elle était liée à un plan de restructuration qui comportait un plan de rentabilité auquel le Patrimonio del Estado et les acquéreurs avaient souscrit; et iv) elle était proportionnée dès lors qu'elle ne faussait la concurrence que dans une mesure infime.

90. Le principal objectif de l'aide accordée à Imepiel était de lui permettre de s'adapter à un marché basé sur la libre concurrence. Imepiel avait été nationalisée à une époque où l'État espagnol poursuivait une politique industrielle qui n'était pas toujours fondée sur les principes d'une économie de marché. L'adhésion de l'Espagne à la Communauté a nécessité des changements radicaux dans cette politique. L'aide accordée à Imepiel visait à faciliter ce processus d'adaptation.

91. Le gouvernement espagnol soutient également qu'Imepiel était établie dans une région à très haut niveau de chômage, considérée par la Commission comme une zone susceptible de bénéficier d'« aides économiques ». Imepiel fournit directement ou indirectement 40 % des emplois disponibles dans la région de Vall d'Uxó.

92. Les remarques que nous avons faites au point 44 ci-avant à propos de la marge d'appréciation dont la Commission dispose pour déterminer si une aide est compatible avec le marché commun s'appliquent également dans cette affaire-ci.

93. Bien que le gouvernement espagnol se réfère au niveau élevé du chômage dans la région du Vall d'Uxó, il ne se prévaut pas de l'article 92, paragraphe 3, sous a), du traité dans la présente affaire, mais uniquement de l'article 92, paragraphe 3, sous c). Dans la décision querellée, la Commission avait en réalité déclaré que l'article 92, paragraphe 3, sous a), ne pouvait pas s'appliquer parce que le niveau de vie n'était pas anormalement bas dans la région concernée et qu'elle ne connaissait pas un grave sous-emploi. Nous avons déjà fait observer que les termes différents utilisés à l'article 92, paragraphe 3, sous a) et c), impliquent que la Commission devrait se montrer plus sévère lorsqu'elle fait application de la disposition énoncée sous c). En particulier, la Commission doit examiner si l'aide n'altère pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

94. Les aides autorisées par l'article 92, paragraphe 3, sous c), peuvent être destinées à faciliter le développement de certaines activités (aides sectorielles) ou de certaines régions économiques (aides régionales). Dans la décision querellée (au chapitre 6), la Commission a d'abord examiné la possibilité d'autoriser l'aide accordée à Imepiel en lui reconnaissant le statut d'aide régionale. Elle a néanmoins rejeté cette possibilité pour plusieurs raisons: le montant de l'aide dépassait le plafond (de 30 % des dépenses d'investissement productif) que la Commission avait fixé pour l'aide régionale dans la région de Vall d'Uxó; la décision d'admettre que cette entité géographique puisse bénéficier d'aides régionales avait été prise par la Commission pour stimuler les investissements de diversification et, en particulier, pour faire office de dispositif de sécurité pour les licenciements opérés par Imepiel et non pour aider Imepiel elle-même; l'aide en cause a été accordée à Imepiel en vertu d'une décision ad hoc et elle a en outre été octroyée sous la forme d'une aide d'exploitation à une entreprise en difficulté, dès lors que l'apport en capital n'était pas soumis à la condition que des investissements soient réalisés ou des emplois créés. La Commission a conclu que même si l'aide devait être considérée comme une aide régionale, elle ne pourrait être justifiée que si elle contribuait au développement à long terme de la région en assurant la viabilité de l'entreprise concernée et si cette entreprise était tenue d'appliquer un plan de restructuration susceptible d'améliorer la situation concurrentielle. Bien que la Commission se soit montrée quelque peu laconique sur ce point, la décision querellée semble impliquer que ces conditions n'étaient pas remplies.

95. Quant à la question de savoir si l'aide pourrait être justifiée en tant qu'aide sectorielle, la Commission a déclaré dans la décision querellée qu'elle a adopté une approche stricte à l'égard des aides accordées à des sociétés en difficulté parce que ce sont les aides de ce type qui comportent le plus grand risque de transférer vers d'autres États membres les problèmes de chômage et d'emploi, ces aides étant utilisées comme des

moyens de conserver le statu quo en empêchant les forces à l'œuvre dans l'économie de marché de produire leurs effets normaux, c'est-à-dire d'entraîner la disparition des firmes les moins compétitives. C'est la raison pour laquelle, peut-on lire dans la décision, la Commission exige que les aides aux entreprises en difficulté soient strictement réservées aux opérations garantissant la mise en œuvre d'un solide programme de restructuration ou de reconversion, capable de rétablir la rentabilité à long terme du bénéficiaire. Un tel programme doit en outre prévoir une « compensation justifiant l'aide, sous la forme d'une contribution du bénéficiaire au développement du secteur dans son ensemble au niveau de la Communauté, en réduisant sa propre présence sur le marché ». Dans la décision querellée, la Commission ne se prononce pas sur la capacité du plan de restructuration proposé au moment de la privatisation d'Imepiel d'assurer la rentabilité de celle-ci, mais elle rejette ce plan au motif qu'il ne prévoit aucune compensation justifiant l'octroi de l'aide. Il semble que l'objection essentielle de la Commission ait été que, loin de réduire et de réorienter ses activités, Imepiel se proposait simplement d'accroître la production des produits qu'elle avait toujours fabriqués.

96. Nous ne pensons pas qu'il puisse être fait grief à la Commission d'avoir, en décidant que l'aide accordée à Imepiel ne pouvait être déclarée compatible avec le marché commun, que ce soit en tant qu'aide régionale ou en tant qu'aide sectorielle, excédé le large pouvoir d'appréciation dont elle dispose pour l'application de l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité. Selon nous, c'est à bon droit que la Commission a souligné que les aides de sauvegarde, qui ont pour objectif de préserver les entreprises contre les conséquences normales de leur incapacité à demeurer compétitives, doivent être jugées sur la base de critères particulièrement rigoureux.

97. Lorsqu'une entreprise jadis rentable cumule les pertes d'exploitation pendant plusieurs années, cela indique qu'elle n'a pas été en mesure de s'adapter aux changements du marché, ce qui montre à son tour qu'elle n'a pas réagi aux modifications intervenues dans la demande ou au renforcement de la concurrence que lui livrent d'autres entreprises. Si les États membres prenaient l'habitude de sauver des entreprises qui se trouvent dans une telle situation, les conséquences en seraient désastreuses pour la Communauté dans son ensemble: la concurrence s'en trouverait faussée; les entreprises performantes seraient privées de l'avantage concurrentiel dont elles disposeraient normalement vis-à-vis des entreprises moins performantes en récompense de leur gestion saine et de leur flair commercial; le chômage se déplacerait d'un État membre vers un autre et, à long terme, il y aurait peu d'espoir de voir se dégager une industrie communautaire performante capable de se mesurer avec les entreprises des pays tiers.

98. C'est la raison pour laquelle la Commission a raison d'estimer que toute aide de sauvegarde devrait être soumise à la condition que le bénéficiaire souscrive un plan de restructuration sain. Si l'aide a pour seul effet de

permettre au bénéficiaire de continuer les activités qui sont les siennes, mais à une échelle beaucoup plus grande, les chances de le voir accéder à une rentabilité à long terme sont ténues, car il est peu probable qu'une fois préservée de la faillite l'entreprise se mette soudain à tirer profit d'activités qu'elle a exercées de manière déficitaire au cours des années qui ont précédé. En revanche, si l'aide est soumise à la condition que le bénéficiaire rationalise ses activités ou procède à une réallocation de ses ressources en abandonnant les activités déficitaires au profit d'autres activités plus rentables, il semble alors, à première vue, que l'aide envisagée puisse être autorisée.

99. Il existe à cet égard une différence importante entre le cas d'Imepiel qui nous occupe ici et celui d'Hytasa, où les bénéficiaires de l'aide avaient proposé un plan de restructuration qui comportait apparemment un effort réel de réorienter les activités de l'entreprise. Dans le cas d'Imepiel, il n'y a guère d'éléments indiquant que l'acquéreur de l'entreprise avait l'intention de procéder à une restructuration d'envergure. C'est ainsi que les informations qui figurent à l'annexe II à la requête, informations qui ont été fournies à la Commission par le royaume d'Espagne le 30 janvier 1990, contiennent très peu de détails sur la manière dont les acquéreurs d'Imepiel entendaient atteindre leur objectif de restaurer la rentabilité de l'entreprise dans un délai de quatre ans si ce n'est en produisant des quantités toujours plus importantes de chaussures. Si tous les fabricants de chaussures déficitaires de la Communauté s'appliquaient à résoudre leurs difficultés en doublant leur production grâce à des aides d'État, le marché serait vite saturé et les fabricants ruinés. Dans de telles conditions, nous estimons que la Commission a considéré à bon droit que l'aide n'était pas compatible avec le marché commun.

Quatrième moyen

100. Ce moyen correspond de près au quatrième moyen qui a été articulé dans l'affaire C-278/92. Le gouvernement espagnol soutient que la décision querellée comporte une violation de l'article 190 du traité en ce que son exposé des motifs est contradictoire. Le point essentiel de cet argument est qu'il n'existait aucune raison justifiant un traitement différent de l'aide accordée en 1986 et 1988 et de l'aide accordée à l'occasion de la privatisation d'Imepiel. A supposer qu'une différence de traitement soit justifiée, c'est l'aide à la privatisation qui aurait dû bénéficier d'un traitement plus généreux.

101. Selon nous, ce moyen doit être écarté pour les mêmes raisons que celles que nous avons déjà exposées au point 59.

Cinquième moyen

102. Le cinquième moyen articulé par le gouvernement espagnol est pris de l'incompatibilité de l'obligation de rembourser l'aide

avec le principe de la sécurité juridique et le principe de la confiance légitime. Selon le gouvernement espagnol, la Commission n'est pas tenue d'exiger le remboursement de l'aide dans tous les cas. Il s'agit seulement pour elle d'une faculté qu'elle peut exercer lorsqu'elle le juge opportun, auquel cas elle est tenue d'en fournir les motifs. Dans la décision querellée, la Commission n'a pas exposé les motifs pour lesquels elle exigeait le remboursement de l'aide.

103. En ce qui concerne la sécurité juridique et la confiance légitime, le gouvernement espagnol fait observer qu'Imepiel a mis au point son plan de restructuration avec la conviction qu'elle obtiendrait du Patrimonio del Estado le montant de l'aide qui avait été convenu.

104. Selon nous, ce moyen doit être écarté pour les mêmes raisons que celles que nous avons déjà exposées aux points 63 à 65. Bien que le raisonnement que la Commission a tenu sur ce point dans la décision querellée soit particulièrement peu étoffé, nous observons qu'elle a cité l'arrêt Deufil/Commission [24]. L'obligation de récupérer l'aide étant la conséquence manifeste de l'octroi prématuré de l'aide par l'État, qui n'a pas attendu l'autorisation de la Commission, nous ne pensons pas que la Commission soit tenue d'exposer des motifs spécifiques pour se justifier d'exercer le pouvoir que la Cour lui a reconnu dans l'arrêt Deufil/Commission.

Sixième moyen

105. Dans le sixième moyen dont il se prévaut, le gouvernement espagnol prétend que la situation actuelle d'Imepiel, qui est engagée dans une procédure de faillite, empêche le royaume d'Espagne de s'acquitter de son obligation de récupérer l'aide.

106. Nous estimons que ce moyen doit être rejeté, car la validité de la décision querellée doit être appréciée à la lumière des circonstances qui prévalaient au moment de son adoption. Le simple fait que le cours ultérieur des événements rend difficile ou même impossible l'exécution de la décision ne saurait porter atteinte à la validité de celle-ci [25].

107. Les commentaires que nous avons faits au point 38 des conclusions que nous présentons aujourd'hui également dans l'affaire C-42/93 à propos d'une difficulté générale dans l'application des dispositions du traité relatives aux aides d'État s'appliquent également à la présente espèce.

24 — Précité, note 14.

25 — Voir arrêt Belgique/Commission, précité, points 58 à 63.

Affaire C-280/92 (Intelhorce)

108. La société Industrias Textiles de Guadalhorce a été fondée en 1957 par l'Instituto Nacional de Industria, une société holding appartenant à l'État espagnol. Cette entreprise fabrique et commercialise des produits textiles en coton. Son usine est située à proximité de la ville de Malaga dans la région d'Andalousie. Ses activités manufacturières, qui sont intégrées verticalement, incluent le filage, le tissage et la confection de vêtements. A la fin des années 60, les activités de l'entreprise ont été déficitaires pendant plusieurs années. Elle a été privatisée en 1972 et a changé de nom en 1975 pour s'appeler désormais Intelhorce. Au cours de la seconde moitié des années septante, la situation de l'entreprise s'est aggravée et elle a été renationalisée en 1980, les autorités ayant apparemment vu dans cet instrument un moyen d'assurer la survie de l'entreprise et la sauvegarde de l'emploi. La renationalisation a été opérée par le truchement du Patrimonio del Estado, qui a mis en chantier un plan de restructuration destiné à assurer la rentabilité de l'entreprise. Entre 1980 et 1985, la société a consenti des investissements, dont le montant s'élève à 6 000 millions de PTA, et elle a réduit la main-d'œuvre, qui est passée de 2 785 à 2 094 travailleurs. Au cours de cette période, l'État a effectué des apports en capital pour un montant de 17 000 millions de PTA. Malgré ces investissements, Intelhorce a essuyé en 1985 des pertes pour un montant de 1 300 millions de PTA sur un chiffre d'affaires de 9 400 millions de PTA.

109. Saisie d'une plainte, la Commission a adressé, le 4 avril 1989, une lettre aux autorités espagnoles dans laquelle elle les invite à lui fournir des renseignements sur les apports en capital que l'État espagnol aurait effectués pour éponger les pertes d'exploitation d'Intelhorce après l'adhésion de l'Espagne à la Communauté. Le royaume d'Espagne a fourni les renseignements demandés dans une série de lettres qu'il a expédiées entre le mois d'août 1989 et le mois de mai 1990. Selon ces informations, l'État a effectué cinq apports en capital entre le mois de juin 1986 et le mois de mai 1989, apports dont le total s'élève à 7 820 millions de PTA. L'aide ainsi accordée a été utilisée principalement pour financer le remplacement des équipements et la compression de la main-d'œuvre. Entre 1986 et 1989, Intelhorce a consenti des investissements pour un montant de 5 000 millions de PTA et dépensé plus de 1 100 millions en indemnités de licenciement. Sa main-d'œuvre a été réduite progressivement pour être ramenée de 1 883 travailleurs à la fin du mois de mai 1986 à 1 617 travailleurs en juin 1989. En 1986, Intelhorce a essuyé des pertes pour un montant de 2 093 millions de PTA et pour un montant de 2 413 millions de PTA en 1988.

110. Les autorités espagnoles ont également fait savoir à la Commission qu'elles avaient décidé de privatiser Intelhorce. En janvier 1988, un prospectus a été adressé à 106 sociétés jugées susceptibles d'être intéressées par la reprise d'Intelhorce. Au terme de diverses négociations avec des soumissionnaires potentiels, trois soumissions définitives ont été reçues. Les autorités espagnoles

ont adjugé le marché aux sociétés Benorbe et Benservice qui appartiennent au groupe Benetton. La vente d'Intelhorce a été conclue dans les termes suivants:

— Avant la conclusion de la vente, l'État apporterait 5 869 millions de PTA à Intelhorce sous forme d'une augmentation de capital souscrite par le Patrimonio del Estado.

— Les acquéreurs s'engageaient à acheter l'ensemble des actions d'Intelhorce pour un montant de 2 000 millions de PTA, qui serait payé à 70 % par Benorbe et à 30 % par Benservice. Ce montant était à régler en trois versements de 700, 700 et 600 millions de PTA, respectivement exigibles les 1er juin 1991, 1992 et 1993.

— Les nouveaux propriétaires s'engageaient à souscrire une augmentation de capital d'Intelhorce de 2 000 millions de PTA, dont 25 % devaient être versés au moment de la vente.

Les acquéreurs s'étaient également engagés à ne pas demander à l'État l'autorisation de procéder à des mises à pied temporaires chez Intelhorce pendant une période de trois ans et à ne pas vendre les actions achetées sans autorisation préalable pendant une période de quatre ans suivant la date de l'acquisition.

111. Les autorités espagnoles ont informé la Commission que les deux autres offres retenues dans un premier temps étaient plus coûteuses pour l'État en ce que les deux soumissionnaires exigeaient des contributions de l'État plus élevées tout en proposant de payer un prix symbolique pour l'achat d'Intelhorce. Les autorités espagnoles ont également affirmé que l'offre finalement sélectionnée était celle qui présentait les plus grandes chances de réussite en termes de viabilité industrielle, compte tenu des caractéristiques du programme quinquennal de restructuration présenté par les acquéreurs.

112. Le 25 juillet 1990, la Commission a décidé d'engager la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité à l'égard des mises de fonds de 13 689 millions de PTA effectuées par l'État dans Intelhorce entre la date de l'adhésion de l'Espagne à la Communauté, en janvier 1986, et celle de la privatisation effective d'Intelhorce en août 1989. (Ce montant correspond aux 7 820 millions de PTA apportés à la société entre juin 1986 et mai 1989, auxquels s'ajoute le capital additionnel de 5 869 millions souscrit au moment de la privatisation). La procédure concernait en outre l'aide additionnelle éventuellement apportée par l'État à l'occasion de la privatisation en ce qu'il avait accepté une offre d'achat à un prix inférieur à la valeur des actifs nets de la société. La décision de la Commission d'engager la procédure prévue par l'article 93, paragraphe 2, a été notifiée au gouvernement espagnol le 18 septembre 1990.

113. Au cours de la procédure susvisée, le gouvernement espagnol a souligné que les augmentations de capital qui ont eu lieu au cours de la période de juin 1986 à mai 1989 étaient un des éléments du plan de restructuration conçu pour assurer la viabilité de la société et que les investissements réalisés par le gouvernement étaient fondés sur des critères de saine gestion qu'un investisseur privé aurait également appliqués. Il a déclaré en outre que l'intervention publique en cause n'avait pas faussé la concurrence dans le marché commun, puisque la position de la société sur le marché s'était affaiblie au cours de la période concernée. Pour ce qui est en particulier des augmentations de capital effectuées en 1986 et 1987, les autorités espagnoles ont fait valoir qu'elles avaient été décidées en réponse à des problèmes apparus antérieurement à l'adhésion de l'Espagne à la Communauté.

114. En ce qui concerne les conditions de la vente d'Intelhorce, le gouvernement espagnol a confirmé qu'elles ne comportaient pas non plus d'éléments assimilables à une aide d'État, puisque Intelhorce avait été vendue au mieux-disant après avoir été publiquement mise à l'encan sur le marché international. Il a ajouté que, pour estimer la valeur d'Intelhorce, il fallait tenir compte de sa situation commerciale et, en particulier, des lourdes pertes qu'elle avait subies en 1988 et en 1989. Il fallait également tenir compte du coût des réductions d'effectifs: le coût de la suppression de 650 emplois prévue par le plan de restructuration devait atteindre 3 600 millions de PTA.

115. Le gouvernement espagnol a souligné ensuite que, même en supposant que les conditions de la vente comportaient un élément d'aide, cette aide pouvait être justifiée par application de l'article 92, paragraphe 3, sous a), du traité en tant qu'aide régionale, puisque la société est implantée à Malaga, dans une zone classée par la Commission comme admise à bénéficier des aides régionales, et que l'opération avait pour but d'assurer le rétablissement complet de l'entreprise.

116. Pour essayer de justifier l'aide financière qu'elles avaient apportée à l'occasion de la privatisation d'Intelhorce, les autorités espagnoles ont souligné l'importance du programme de restructuration dont elles étaient convenues avec les acquéreurs. Ce programme comportait notamment la création d'un double réseau de magasins vendant des produits finis maison de conception novatrice, tant dans le domaine du linge de maison que du vêtement, et sous une nouvelle marque promotionnelle. Il semble que ce programme de restructuration ait dû être révisé par la suite, en partie à cause d'innondations qui ont ravagé la province de Malaga et affecté la capacité de production d'Intelhorce.

117. Le 25 mars 1992, la Commission a adopté la décision 92/321/CEE, concernant l'aide accordée par l'Espagne à la société Intelhorce (ex Industrias Textiles de Guadalhorce SA), aujourd'hui appellée GLT, General Textil España SA, entreprise publique, productrice de textiles de coton [26]. L'arti-

26 — JO L 176, p. 57.

cle 1er de la décision dispose que l'aide fournie à Intelhorce sous la forme d'augmentations de capital d'un montant total de 7 820 millions de PTA au cours de la période de 1986 à mai 1989 a été accordée illégalement, car le gouvernement espagnol l'a attribuée en violation des règles de procédure prévues à l'article 93, paragraphe 3, du traité. Cette aide a cependant été déclarée compatible avec le marché commun parce qu'elle satisfait aux conditions d'application de la dérogation prévue à l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité.

118. Conformément à l'article 2 de la décision, l'aide de l'État de 4 405 millions de PTA représentée par l'augmentation de capital effectuée par le Patrimonio del Estado au profit d'Intelhorce avant sa privatisation en août 1989 est illégale, car elle a été accordée par le gouvernement espagnol en violation des dispositions de l'article 93, paragraphe 3, du traité. L'aide en cause ne satisfait, en outre, à aucune des conditions requises pour l'application des dérogations prévues à l'article 92, paragraphes 2 et 3, du traité. Elle est, de ce fait, incompatible avec le marché commun. Le chiffre de 4 405 millions de PTA a été obtenu de la manière suivante: la Commission a déduit de l'apport en capital de 5 869 millions de PTA le prix d'achat versé par Benorbe et Benservice pour leur participation dans Intelhorce. Néanmoins, au lieu de simplement déduire 2 000 millions de PTA, la Commission a tenu compte du fait que le prix devait être payé en trois versements en 1991, 1992 et 1993. Elle a donc appliqué un « taux d'actualisation » de 12,1 % et calculé que, au moment de la vente, la valeur de la somme payée par Benorbe et Benservice pour l'achat d'Intelhorce était de 1 464 millions. C'est ainsi que l'aide versée par l'État s'élevait à 4 405 millions (à savoir 5 869 - 1 464 = 4 405).

119. L'article 3 de la décision imposait au Patrimonio del Estado de récupérer l'aide de 4 405 millions auprès d'Intelhorce (c'est-à-dire auprès de GTE General Textil España SA, qui est le nouveau nom de l'entreprise). L'aide devait être restituée conformément aux procédures et aux dispositions de la législation nationale, c'est-à-dire notamment qu'il fallait lui ajouter les intérêts à compter de la date où elle avait été octroyée.

120. L'article 4 impose au gouvernement espagnol d'informer la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision, des mesures prises pour s'y conformer.

121. Par une requête déposée à la Cour le 19 juin 1992, le royaume d'Espagne a demandé à la Cour d'annuler la décision 92/321.

122. La requête introduite par le royaume d'Espagne dans la présente affaire ne se présente pas tout à fait de la même manière que les requêtes qu'elle avait déposées dans les affaires C-278/92 et C-279/92. Le royaume d'Espagne y articule trois moyens que nous allons examiner successivement.

Premier moyen

123. Le royaume d'Espagne soutient que l'apport en capital fait à Intelhorce ne constituait pas une aide d'État au sens de l'article 92 du traité pour deux raisons.

124. *Premièrement*, l'apport en capital n'a pas affecté les échanges entre États membres. Le gouvernement espagnol prétend que, dans la décision querellée, la Commission a simplement analysé la situation générale du secteur textile dans la Communauté et n'a fourni aucune information à propos du marché espagnol ou de la situation spécifique d'Intelhorce. Elle n'a donc fourni aucun motif à l'appui de sa déclaration selon laquelle l'aide financière apportée à Intelhorce aurait affecté les échanges entre États membres.

125. *Deuxièmement*, l'intervention des pouvoirs publics correspondait au comportement normal d'un investisseur privé. Intelhorce a été vendue au plus offrant et la solution retenue était la solution la plus avantageuse économiquement. La vente a eu lieu dans des conditions de transparence grâce à la procédure d'un appel d'offre international qui n'était soumis à aucune condition préalable et auquel pouvaient répondre tous les acheteurs potentiels. L'offre retenue a été celle qui présentait le plus d'avantages pour l'État d'un point de vue purement financier, car les autres amateurs exigeaient une contribution en capital beaucoup plus élevée de la part de l'État. La seule alternative à la privatisation aurait été la liquidation de la société. Le coût d'une telle liquidation aurait cependant été beaucoup plus important parce qu'il aurait été nécessaire de payer les indemnités de licenciement de 1 671 travailleurs (pour un montant total de 11 362,8 millions de PTA) et de verser ensuite des indemnités de chômage à tous ces travailleurs licenciés (ce qui aurait coûté 3 000 millions de PTA à l'État). Le gouvernement espagnol se réfère également au coût de l'aide qui aurait été nécessaire pour reconstituer le tissu industriel de la région affectée par cette liquidation, laquelle ne pouvait être retenue ni politiquement ni socialement dans la mesure où il s'agissait d'une entreprise publique dans une zone à haut niveau de chômage, à fort déficit industriel et dans laquelle une telle démarche aurait provoqué une « forte opposition sur le plan social ». La province de Malaga présente un faible niveau de développement économique ainsi qu'un niveau de chômage très élevé (puisque le taux de chômage y est de 28,8 % contre une moyenne nationale de 18,5 %). Intelhorce est le principal employeur de la région, sa main-d'œuvre représentant 1 % du total des emplois dans la province. Le gouvernement espagnol invoque enfin, comme il l'avait fait dans l'affaire C-278/92, la nécessité d'éviter de porter atteinte à l'image du Patrimonio del Estado.

126. Selon nous, ce moyen doit être rejeté. En ce qui concerne tout d'abord les effets de l'aide sur les échanges entre les États membres, les commentaires que nous avons exposés aux points 33 à 35 à propos de l'affaire C-278/92 s'appliquent mutatis mutandis à la présente affaire. De surcroît, la

décision querellée contenait des chiffres détaillés sur le commerce des produits en coton dans la Communauté. La Commission y fait observer (au chapitre 5) que la production totale de textiles dans la Communauté a atteint 86 691 millions d'écus, dont plus de 20 % pour le secteur du coton. La production espagnole représente environ 11 % de la production communautaire de filés et 13 % de la production de tissus. Le commerce intracommunautaire des textiles de coton est très important, les taux d'exportation intracommunautaires atteignant respectivement 22 %, 34 % et 63 % pour les produits filés, les produits tissés et les produits finis. Intelhorce participe à ces échanges et occupe une « position importante sur le marché espagnol, comme l'ont préconisé les autorités de ce pays ». La Commission fait également observer dans la décision querellée que le marché des produits textiles de coton est « parmi les plus sensibles de tous, étant donné à la fois la stagnation qui règne du côté de la demande et la pression croissante des importations en provenance des pays tiers, auxquelles sont dues la chute des prix et l'ampleur des capacités inutilisées ». Bien que la Commission n'indique pas la part de marché précise que détient Intelhorce ou le pourcentage de ses produits exportés vers d'autres États membres, cet exposé des motifs est suffisant, eu égard à la jurisprudence citée aux points 33 et 34 ci-avant.

127. En ce qui concerne l'application du critère de l'investisseur privé, les considérations que nous avons exposées aux points 28 à 30 ci-avant à propos de l'affaire C-278/92 sont également pertinentes en l'espèce. Dans le cas qui nous occupe maintenant, les autorités espagnoles ont fait un apport en capital de 5 869 millions à Intelhorce et, dans le même temps, elles ont donné leur accord pour la vente de l'entreprise au prix de 2 000 millions de PTA. Une telle intervention n'est pas conforme à l'attitude qu'aurait un investisseur privé raisonnable appliquant les règles ordinaires de la prudence commerciale. De surcroît, tout comme dans l'affaire C-279/92, il ressort clairement des termes de la requête qu'il a déposée que le gouvernement espagnol a une conception défectueuse du critère de l'investisseur privé: pour démontrer que le coût de la liquidation d'Intelhorce aurait été supérieur au coût de sa privatisation dans les conditions qui avaient été convenues avec Benservice et Benorbe, le gouvernement espagnol se réfère au coût des indemnités de chômage et au coût de l'aide qui serait nécessaire pour reconstituer le tissu industriel de la région affectée par la liquidation; il souligne également les dimensions politique et sociale du problème. De telles considérations sont étrangères au critère de l'investisseur privé.

128. Enfin, l'argument fondé sur la nécessité de sauvegarder l'image du Patrimonio del Estado doit être rejeté pour les raisons que nous avons énoncées au point 30 ci-avant.

Deuxième moyen

129. Le gouvernement espagnol soutient que, dans l'hypothèse où il y aurait lieu de

considérer que l'apport en capital fait à Intelhorce au moment de sa privatisation constituait bien une aide de l'État, celle-ci aurait dû être déclarée compatible avec le marché commun en application de l'article 92, paragraphe 3, sous a) et c), du traité.

130. En ce qui concerne l'article 92, paragraphe 3, sous a), le royaume d'Espagne fait observer que les acquéreurs d'Intelhorce ont entrepris des efforts considérables, tant sur le plan financier que sur le plan de l'organisation, afin d'assurer la rentabilité de l'entreprise, l'élément décisif de leur intervention résidant dans leur savoir-faire. La vente n'avait pas pour but de maintenir la société en vie de manière artificielle, mais bien de garantir son plein redressement économique. Le plan de redressement prévoyait une réduction de la main-d'œuvre de 40 % et une diminution de la production traditionnelle d'Intelhorce. A la fin de 1993, il prévoyait une « réduction de 21 % sur la production des filés et apprêts ainsi qu'une réduction de 50 % de celle des tissus ».

131. En ce qui concerne l'article 92, paragraphe 3, sous c), le gouvernement espagnol conteste le point de vue de la Commission selon lequel cette disposition ne pourrait pas être appliquée en l'absence d'un solide programme de restructuration ou de reconversion. Il insiste sur le fait que toute l'opération de privatisation se situe dans le cadre du plan de viabilité présenté par les acquéreurs. De surcroît, il y a bien eu une véritable réduction de la capacité de production. Outre les chiffres que nous avons cités plus haut, le gouvernement espagnol affirme que le chiffre d'affaires annuel d'Intelhorce était de 7 000 millions de PTA en 1990, de 6 300 millions de PTA en 1991 et de 5 670 millions de PTA en 1992.

132. Le gouvernement espagnol accuse la Commission de se contredire lorsqu'elle affirme que l'aide accordée entre 1986 et mai 1989 remplissait les conditions d'application de la dérogation prévue à l'article 92, paragraphe 3, sous c), mais que celle qui a été versée à l'occasion de la privatisation ne peut pas se prévaloir de la même disposition. Selon le gouvernement espagnol, la Commission ne mentionne, dans la décision querellée, aucun motif qui serait susceptible de justifier une telle différence de traitement.

133. On observera que, comme il l'avait fait dans l'affaire C-278/92, le royaume d'Espagne invoque à la fois la lettre a) et la lettre c) de l'article 92, paragraphe 3 du traité. Nul ne conteste que, à l'instar de la région de Séville, la région de Malaga soit touchée par un sérieux problème de sous-emploi, ce qui signifie que l'article 92, paragraphe 3, sous a), est en principe susceptible de trouver application. Les observations que nous avons faites aux points 43 à 45 à propos du rapport entre la disposition de la lettre a) et celle de la lettre c) de l'article 92, paragraphe 3, sont également valables dans la présente affaire.

134. Il ressort clairement de la décision que la Commission a rendue dans la présente affaire ainsi que de celle qu'elle a rendue dans l'affaire C-278/92 qu'elle considère que le bénéfice des dérogations prévues à l'article 92, paragraphe 3, sous a), devrait, dans la mesure du possible, être réservé aux aides qui sont accordées dans le cadre d'un régime général d'aides régionales. La Commission est peu encline à étendre le bénéfice des dérogations prévues par l'article 92, paragraphe 3, sous a), à des aides octroyées ad hoc sous la forme d'apports discrétionnaires en capital (voir le sixième et le septième alinéa du chapitre 7 de la décision 92/321). Elle est cependant disposée à autoriser exceptionnellement l'octroi de telles aides, à condition que celles-ci contribuent au « développement à long terme de la région », ce qui, en l'espèce, « aurait supposé pour le moins que cette aide ait été employée à rétablir la rentabilité de l'entreprise ... sans entraîner d'effets négatifs inacceptables pour les conditions de concurrence dans la Communauté » (voir le septième alinéa du chapitre 7 de la décision). La Commission évoque également — bien qu'elle le fasse plutôt à propos de l'application de l'article 92, paragraphe 3, sous c) — la nécessité d'une « compensation justificatrice de l'aide sous la forme d'une contribution du bénéficiaire à la réalisation des objectifs définis à l'article 92, paragraphe 3, du traité CEE » (voir le onzième alinéa du chapitre 7 de la décision).

135. La notion de compensation justificatrice, qui est un thème récurrent des décisions que la Commission rend dans ce domaine, semble impliquer que l'entreprise concernée doit, pour justifier l'octroi d'une aide d'État, apporter une contribution positive à la situation de la concurrence dans l'ensemble de la Communauté, par exemple en réduisant sa capacité de production, en diminuant sa production dans les secteurs sensibles où le marché est saturé et en canalisant ses efforts de production vers des secteurs de l'économie qui sont moins perturbés par le phénomène d'une offre excessive et d'une demande insuffisante.

136. En d'autres termes, la Commission est hostile à toute forme d'aide ad hoc qui aurait simplement pour effet d'amener le bénéficiaire à produire toujours davantage de marchandises pour lesquelles il n'existe aucune véritable demande, car de telles aides n'auraient aucun effet sur la rentabilité à long terme du bénéficiaire et aggraveraient la situation de la concurrence dans l'ensemble de la Communauté. D'autre part, la Commission est disposée à réserver un examen favorable aux aides ad hoc qui permettent au bénéficiaire de s'adapter aux changements qui interviennent dans la demande et de retrouver ainsi une rentabilité à long terme sans causer un préjudice excessif à l'intérêt commun. Si telle est bien l'approche de la Commission, il nous semble qu'elle est correcte.

137. Dans la décision querellée, la Commission a refusé d'autoriser l'aide octroyée à Intelhorce au motif que les deux plans de restructuration proposés par Intelhorce et par les autorités espagnoles ne prévoyaient pas une compensation justificatrice suffisante, telle que nous l'avons définie plus haut, et n'étaient pas susceptibles d'assurer la rentabilité à long terme de l'entreprise. En ce

qui concerne la compensation justificatrice, la Commission a constaté (au quinzième alinéa du chapitre 7 de la décision) qu'aucun des programmes de restructuration qui avaient été proposés ne comportait d'engagement clair quant à une réduction des capacités de production. Le programme initial prévoyait de « relancer les activités de l'entreprise en augmentant de 91 % ses ventes globales (produits traditionnels plus chaîne de magasins), qui seraient passées de 7 754 millions de PTA en 1990 à 14 787 millions en 1994 ». Bien que le programme révisé prévoyait une légère réduction des ventes (de 6,5 % entre 1990 et 1992), rien n'empêchait Intelhorce d'accroître à nouveau ses activités après 1992 pour tirer parti des capacités inutilisées.

138. Quant à la rentabilité à long terme d'Intelhorce, la Commission a constaté que l'objectif clef du programme initial était de renforcer la position d'Intelhorce par la création de deux réseaux de magasins qui vendraient du linge de maison et des vêtements fabriqués par Intelhorce elle-même. En ce qui concerne le linge de maison, Intelhorce envisageait de créer quinze magasins qui lui appartiendraient en propre et 22 points de vente franchisés, tandis que pour les magasins de vêtements les chiffres étaient respectivement de quatorze et cinquante magasins (voir le troisième et le quatrième alinéa du chapitre 4). Le plan prévoyait que le réseau des points de vente dégagerait un bénéfice de 1 471 millions de PTA en 1994 et que la société enregistrerait un bénéfice global de 1 044 millions de PTA en 1994 (voir le quatrième alinéa du chapitre 4). Le programme initial a dû être révisé, en partie à cause des innondations qui avaient ravagé la province de Malaga en novembre et en décembre 1989 et en partie — selon la décision querellée — parce que la société n'avait pas en fin de compte les « capacités nécessaires pour mettre en œuvre sa stratégie en matière de produits vestimentaires » (voir le huitième alinéa du chapitre 4). Le programme révisé prévoyait la suspension, pour une période indéfinie, du projet de ligne de vêtements et de la chaîne de magasins correspondante, l'abaissement des niveaux de production et une nouvelle réduction des effectifs qui seraient ramenés à 1 000 travailleurs (voir le huitième et le neuvième alinéa du chapitre 4). Le nouveau programme prévoyait des pertes totales de 1 894 millions de PTA en 1990, pertes qui diminuaient en 1992 pour atteindre 1 712 millions (voir le dixième alinéa du chapitre 4).

139. Bien que le raisonnement que tient la Commission à propos de la rentabilité à long terme ne soit pas aussi développé qu'il aurait pu l'être, le résumé des parties pertinentes de la décision querellée que nous venons de faire contient suffisamment d'éléments, selon nous, pour étayer la constatation de la Commission selon laquelle ni le programme initial ni le programme révisé n'étaient susceptibles de transformer Intelhorce et de faire d'une entreprise chroniquement déficitaire une entreprise économiquement viable. La Commission résume parfaitement le caractère désastreux de la situation lorsqu'elle affirme (au seizième alinéa du chapitre 7) qu'aussi bien dans le programme initial que dans le programme révisé, « les résultats financiers de l'entreprise étaient toujours négatifs ». Ils

ne présentaient d'ailleurs guère de « compensation justificatrice », au sens que nous avons défini au point 135 ci-avant.

140. Ce qui est peut-être le plus significatif, c'est que les autorités espagnoles semblent avoir admis que le programme révisé était inadéquat, comme il apparaît clairement des cinq derniers alinéas du chapitre 7 de la décision. La Commission y déclare que, au cours d'une réunion qui s'était tenue le 18 mars 1991, elle avait invité les autorités espagnoles à présenter avant le 10 mai 1991 un nouveau plan révisé pour la restructuration de l'entreprise. Malgré deux rappels, les autorités espagnoles n'avaient toujours pas donné suite à cette requête au moment où la décision querellée a été adoptée. Elles n'ont cependant pas cherché à défendre le programme révisé qui existait déjà. Au contraire, par lettres datées du 12 juin et du 18 juillet 1991, elles ont demandé à la Commission de surseoir à toute décision concernant cette affaire jusqu'à ce qu'elles puissent proposer un nouveau plan de restructuration qu'elles étaient en train de négocier avec les nouveaux propriétaires. Cela indique donc clairement que les autorités espagnoles reconnaissaient l'inadéquation du plan de restructuration, mais qu'elles étaient incapables de se mettre d'accord avec les nouveaux propriétaires d'Intelhorce sur un programme amendé.

141. Eu égard aux observations que nous venons d'exposer, nous concluons que le deuxième moyen doit être rejeté.

Troisième moyen

142. Le gouvernement espagnol conteste l'obligation de récupérer l'aide qui est imposée au Patrimonio del Estado par l'article 3 de la décision querellée. Il prétend que la récupération de l'aide constituerait une charge disproportionnée pour l'entreprise concernée et ses travailleurs et qu'elle porterait préjudice à la situation économique de la région. Elle estime que la décision querellée ne comporte pas de raisons suffisantes pour justifer l'exigence de remboursement de l'aide et que, en toute hypothèse, la somme à récupérer avait été calculée de manière incorrecte.

143. Sur ce dernier point, le gouvernement espagnol déclare que si la Commission avait eu raison, pour calculer la valeur de l'aide octroyée, de déduire un certain montant de la somme de 2 000 millions de PTA que Benorbe et Benservice avaient payée pour l'acquisition d'Intelhorce, déduction opérée pour tenir compte du fait que le montant total n'était pas payé immédiatement mais que le paiement était échelonné, un ajustement similaire aurait dû être appliqué à la valeur des apports en capital opérés par le Patrimonio del Estado puisque ces apports devaient eux aussi être payés en plusieurs versements.

144. A l'exception de l'argument relatif à la quantification de l'aide accordée à Intelhorce, tous les arguments réunis dans le troisième

moyen correspondent assez précisément à ceux qui ont été invoqués dans le cadre du cinquième moyen que le gouvernement espagnol a articulé aussi bien dans l'affaire C-278/92 que dans l'affaire C-279/92. Ils doivent être rejetés pour les raisons que nous avons énoncées aux points 63 à 65 et 104 ci-avant.

145. En ce qui concerne l'argument relatif à la quantification de l'aide, la Commission invoque deux arguments dans son mémoire en défense. En premier lieu, elle soutient que, indépendamment de la date à laquelle Intelhorce et ses acquéreurs ont été en mesure d'utiliser l'apport en capital, l'argent a été déboursé par l'État au moment où la propriété des actions a été transférée aux acquéreurs; les fonds sont entrés dans l'actif d'Intelhorce au moment de la vente de la société, même si le moment où ils pouvaient être utilisés a été différé. La Commission fait observer que les fonds déposés sur un compte bancaire produisent généralement des intérêts et elle affirme que rien ne lui permet de savoir que tel n'aurait pas été le cas en l'espèce. La Commission observe ensuite, à titre tout à fait secondaire, qu'elle a appris par la presse que les autorités espagnoles avaient autorisé Intelhorce à utiliser les fonds en question à une date antérieure à celle qui avait été convenue à l'origine.

146. Dans son mémoire en réplique, le gouvernement espagnol ne fait pas la moindre tentative de réponse au premier argument de la Commision — à savoir que les fonds versés à Intelhorce avaient produit des intérêts, au bénéfice d'Intelhorce et de ses acquéreurs, dès la date du transfert de la propriété de l'entreprise —, mais il se concentre entièrement sur le second argument. A cet égard, il déclare que les dates auxquelles Intelhorce avait eu accès aux tranches successives des apports en capital avaient été avancées de quelques mois comme le prévoyait le contrat.

147. La question de savoir si et pour le bénéfice de qui l'apport en capital a produit des intérêts après la vente d'Intelhorce à Benorbe et Benservice est une question décisive. Si cet argent est devenu la propriété d'Intelhorce à la date de l'opération de privatisation et a été porteur d'intérêts au profit d'Intelhorce à partir de cette date, le fait que la société n'ait pas été en mesure d'utiliser l'argent jusqu'à une date ultérieure est un élément sans importance pour le calcul de la valeur de l'apport en capital fait à Intelhorce par l'État. L'intérêt serait une compensation pour le retard avec lequel Intelhorce a eu accès à l'argent. Le silence que le gouvernement espagnol garde sur cette question dans son mémoire en réplique suggère inévitablement que la version des faits donnée par la Commission dans son mémoire en défense est correcte. C'est la raison pour laquelle il n'y a aucune raison de mettre en cause la méthode que la Commission a utilisée dans la décision querellée pour calculer le montant de l'aide. Il en résulte que le troisième moyen doit être rejeté dans sa totalité.

Conclusion

148. La conclusion à laquelle nous aboutissons donc est la suivante: dans l'affaire C-278/92 (Hytasa), l'article 2, paragraphe 2, ainsi que les articles 3 et 4 de la décision 92/317/CEE devraient être annulés; dans les affaires C-279/92 et C-280/92, le recours du royaume d'Espagne devrait être rejeté. Il reste encore à trancher la question des dépens. Si les affaires n'avaient pas été jointes, nous aurions proposé à la Cour que, dans l'affaire C-278/92, chaque partie supporte ses propres dépens conformément à l'article 69, paragraphe 3, du règlement de procédure, dès lors que chaque partie avait prospéré sur certains points et succombé sur d'autres. Dans les affaires C-279/92 et C-280/92, nous aurions proposé que le royaume d'Espagne soit condamné aux dépens conformément à l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure. Néanmoins, les affaires ayant été jointes avec effet dès le mémoire en défense de la Commission, il semble plus approprié de statuer collectivement sur les dépens et de condamner chaque partie à supporter ses propres dépens pour l'ensemble des recours.

149. En conséquence, nous estimons que:

1) dans l'affaire C-278/92, l'article 2, paragraphe 2, ainsi que les articles 3 et 4 de la décision 92/317/CEE de la Commission devraient être annulés;

2) dans les affaires C-279/92 et C-280/92, les recours devraient être rejetés;

3) les parties devraient être condamnées à supporter chacune leurs dépens respectifs.