CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. SIEGBERT ALBER

présentées le 21 février 2002 [1]

I — Introduction

1. Le royaume d'Espagne conteste par le présent recours en annulation la décision de la Commission du 17 août 2000 d'ouvrir la procédure formelle d'examen en application de l'article 93, paragraphe 2, du traité CE (devenu article 88, paragraphe 2, CE) afin d'examiner une aide d'État accordée au profit de Santana Motor SA (ci-après «la décision attaquée») [2].

2. Au centre du litige se trouve le délai de quinze jours ouvrables prévu à l'article 4, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (ci-après «le règlement n° 659/1999») [3], dans lequel la Commission peut le cas échéant, ayant reçu communication par un État membre que celui-ci met en œuvre la mesure d'aide, ouvrir une procédure d'examen. Les parties s'opposent, tout d'abord, sur la question de savoir si, pour le point de départ du délai, il convient de retenir comme étant déterminante la date de réception de la télécopie (en l'espèce le vendredi 28 juillet 2000), la communication ayant été effectuée par télécopie, ou la date de son enregistrement (en l'espèce lundi le 31 juillet 2000). Il est par ailleurs contesté si déjà la décision de la Commission relative à l'ouverture de la procédure formelle interrompt la prescription du délai (ici le 17 août 2000) ou si c'est la notification de la décision en cause qui importe (en l'espèce le 23 août 2000).

3. Les aides nouvelles doivent être communiquées à la Commission par l'État membre concerné. La Commission peut, suite à cette notification et en cas de doute, ouvrir une procédure formelle d'examen. Si la Commission ne prend pas une telle décision, l'aide est considérée comme étant autorisée et l'État membre concerné peut la mettre à exécution à moins que la Commission ne décide d'ouvrir une procédure d'examen, dans un délai de quinze jours suivant la communication supplémentaire nécessaire à l'État membre pour qu'il mette les mesures à exécution. La conséquence de l'expiration du délai serait donc qu'il faille considérer les mesures d'aides notifiées comme étant des aides existantes.

1 — Langue originale: l'allemand.
2 — JO C 328, p. 19.
3 — JO L 83, p. 1.

II — Cadre juridique

4. L'article 88 CE régit la procédure de surveillance et d'autorisation des aides d'État conduite par la Commission. La procédure est détaillée plus avant dans le règlement n° 659/1999 adopté sur la base de l'article 89 CE. L'article 4 dispose:

« [...]

1. La Commission procède à l'examen de la notification dès sa réception. Sans préjudice de l'article 8 [cette disposition concerne le retrait de la notification], elle prend une décision en application des paragraphes 2, 3 ou 4.

2. Si la Commission constate, [...] que la mesure notifiée ne constitue pas une aide, elle le fait savoir par voie de décision.

3. Si la Commission constate, [...] que la mesure notifiée, [...] ne suscite pas de doutes quant à sa compatibilité avec le marché commun, elle décide que cette mesure est compatible avec le marché commun [...]

4. Si la Commission constate, après un examen préliminaire, que la mesure notifiée suscite des doutes quant à sa compatibilité avec le marché commun, elle décide d'ouvrir la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité (ci-après dénommée "décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen").

5. Les décisions visées aux paragraphes 2, 3 et 4 sont prises dans un délai de deux mois. Celui-ci court à compter du jour suivant celui de la réception d'une notification complète. La notification est considérée comme complète si, dans les deux mois de sa réception ou de la réception de toute information additionnelle réclamée, la Commission ne réclame pas d'autres informations. [...]

6. Lorsque la Commission n'a pas pris de décision en application des paragraphes 2, 3 ou 4 dans le délai prévu au paragraphe 5, l'aide est réputée avoir été autorisée par la Commission. L'État membre concerné peut alors mettre à exécution les mesures en cause après en avoir avisé préalablement la Commission, sauf si celle-ci prend une décision en application du présent article dans un délai de quinze jours ouvrables suivant la réception de cet avis.»

III — Les faits

5. Depuis le 2 juillet 1998, les autorités espagnoles étaient en contact avec la Com-

mission en raison d'une garantie accordée en juin 1998 à la société Santana Motor SA. Par lettre du 1er juillet 1999, le gouvernement espagnol a annoncé à la Commission son intention d'accorder des aides supplémentaires à cette entreprise. Ces aides — il s'agissait d'apports en capital et d'aides régionales — ont été notifiées par lettres du 30 juillet 1999 et du 17 novembre 1999 conformément à l'article 88, paragraphe 3, CE. La Commission a estimé que cette notification était incomplète et a exigé des informations supplémentaires, reçues le 24 mai 2000.

6. Par lettre du vendredi 28 juillet 2000, faxée le même jour à 17h 49 à la direction générale compétente, les autorités espagnoles, invoquant l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 659/1999, ont communiqué à la Commission que le gouvernement régional d'Andalousie mettrait à exécution les mesures notifiées. La télécopie a été enregistrée à la Commission le lundi 31 juillet 2000.

7. Le 17 août 2000, la Commission a décidé d'ouvrir la procédure formelle d'examen conformément à l'article 88, paragraphe 2, CE. Le même jour, il a été communiqué par télécopie à la représentation permanente du royaume d'Espagne que la Commission avait pris une décision en ce sens. Le 18 août 2000, la Commission a envoyé à la représentation permanente une nouvelle lettre dans laquelle elle renvoyait de nouveau à la décision prise la veille ainsi qu'au maintien de l'interdiction de mise à exécution des mesures au titre de l'article 88, paragraphe 3, CE. La décision elle-même, contre laquelle est dirigé le présent recours, n'a cependant été notifiée que le 23 août 2000 — par lettre du 22 août 2000.

IV — Procédure et conclusions des parties

8. Le royaume d'Espagne a formé recours le 30 octobre 2000. Il conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) annuler la décision de la Commission du 22 août 2000 pour l'ensemble des mesures qui y sont visées à l'exception de la garantie bancaire accordée en juin 1998;

2) condamner la Commission aux dépens.

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

1) rejeter le recours;

2) condamner le requérant aux dépens.

Il n'y a pas eu d'audience.

V — Thèses des parties

A — Royaume d'Espagne

10. Le gouvernement espagnol affirme tout d'abord que la décision attaquée est un acte attaquable par un recours en annulation. Elle produit assurément des effets de droit en ce que les aides concernées seraient qualifiées d'aides nouvelles.

11. Il s'agirait cependant dans les faits d'aides existantes auxquelles l'article 88, paragraphe 2, CE ne s'applique pas.

12. Les mesures auraient été correctement notifiées. Plus de deux mois se seraient écoulés depuis la réception le 24 mai 2000 des informations supplémentaires exigées par la Commission, de sorte que l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 659/1999 vient à s'appliquer. Le délai de quinze jours ouvrables qui y est fixé aurait déjà expiré au moment où la décision de la Commission a été notifiée aux autorités espagnoles.

13. La Commission aurait reçu le même jour par télécopie, la lettre des autorités espagnoles du 28 juillet 2000 dans laquelle celles-ci annoncent la mise à exécution des mesures. Le délai aurait ainsi commencé à courir. Le fait que la lettre n'ait été enregistrée par les services de la Commission que le 31 juillet 2000 n'a pas d'influence sur le déclenchement du délai. Par principe, seule peut être déterminante la date à laquelle la lettre parvient au destinataire et non la date à laquelle le fonctionnaire responsable en prend connaissance.

14. Ce fait résulterait déjà des règles de concurrence applicables aux aides d'État publiées par la Commission [4]. Il y est fixé à l'annexe 1 du «Guide des procédures applicables en matière d'aides d'État» que par principe les délais ne commencent à courir qu'à partir de la réception de la correspondance en question. Ce principe est concrétisé à la note 106 au guide par le fait que, en cas de transmission par télécopie, le délai commence à courir avec l'envoi.

15. Le délai a par conséquent commencé à courir le lundi 31 juillet 2000 — le pre-

4 — Commission (édit.): *Droit de la concurrence dans les Communautés européennes*, volume II A, 1999.

mier jour ouvrable suivant la réception de la lettre — et a expiré le 21 août 2000. La notification de la décision n'est donc intervenue qu'après l'expiration du délai.

16. Pour le respect du délai, seule la date de la notification peut entrer en ligne de compte. La date à laquelle la Commission a pris au niveau interne la décision n'est pas déterminante. Une décision ne saurait produire d'effets de droit à l'égard du destinataire avant qu'elle ne lui ait été notifiée. Cela résulte de l'article 254, paragraphe 3, CE selon lequel les décisions ne prennent effet qu'avec la notification.

17. Si l'on se basait sur le moment de l'adoption, cela pourrait, par ailleurs, conduire à une importante insécurité juridique. Il serait très difficile pour des personnes extérieures de saisir quand la Commission prend au niveau interne une décision. La Commission pourrait, après l'adoption d'une décision, retarder à son gré la notification à l'État membre de sorte que celui-ci le cas échéant dans l'ignorance de cette décision mettrait à exécution la mesure d'aide. La Commission pourrait alors néanmoins invoquer plus tard le délai toujours en train de courir.

18. La notification ne saurait non plus être remplacée par la télécopie envoyée aux autorités espagnoles le 17 août 2000. Il leur était uniquement communiqué dans cette télécopie que la Commission avait pris une décision en application de l'article 88, paragraphe 2, CE. Il conviendrait cependant de distinguer cette communication de la décision elle-même qui, avec la motivation requise, n'était contenue que dans la lettre de la Commission du 22 août 2000, notifiée le 23 août 2000.

19. La décision prise le 17 août 2000 n'aurait eu qu'un caractère préparatoire et ne devrait pas être considérée comme un acte juridique au sens de l'article 249 CE. La véritable décision n'aurait été adoptée que le 22 août 2000, donc après l'expiration du délai.

20. Le gouvernement espagnol fait valoir à titre subsidiaire que la Commission n'aurait pas suffisamment motivé la décision attaquée. La décision ne ferait pas apparaître que la Commission est convaincue de l'incompatibilité des mesures avec le traité. Il faudrait au contraire partir du principe que la décision n'a été adoptée que dans l'unique but d'empêcher le déroulement du délai conformément à l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 659/1999.

B — La Commission

21. La Commission estime à l'inverse que la décision attaquée aurait été encore adoptée dans le délai de l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 659/1999 et que les mesures concernées ne seraient donc pas des aides existantes.

22. Le délai n'aurait commencé à courir que le 1er août 2000, le jour suivant l'enregistrement. L'envoi par télécopie d'une communication au sens de l'article 4, paragraphe 6, du règlement nº 659/1999 ne serait pas admissible. La communication requiérerait pour des raisons de sécurité juridique la même forme que pour la notification d'aides d'État. Le passage du guide des procédures applicables en matière d'aides d'État cité par le requérant ne serait pertinent que pour des lettres moins importantes. Pour des raisons formelles, une telle communication devrait aussi être adressée au secrétariat général et non à la direction générale compétente. La télécopie serait par ailleurs arrivée vendredi à 17 h 49, en dehors des heures de service, de sorte qu'une prise de connaissance ce jour-là n'aurait plus été possible.

23. Le cours du délai aurait en outre été interrompu par la décision du 17 août 2000. Pour l'interruption du délai, c'est l'adoption de la décision qui compterait et non la notification. Ce fait découlerait déjà du libellé de l'article 4, paragraphe 6, du règlement nº 659/1999. Selon ses termes, les États membres peuvent mettre les mesures d'aide à exécution sauf si la Commission «prend une décision [...] dans un délai de quinze jours ouvrables [...]» Le règlement nº 659/1999 distinguerait expressément entre l'adoption et la notification d'une décision. La Commission serait en effet expressément tenue à l'article 25 de communiquer immédiatement à l'État membre concerné la décision adoptée en vertu de ce règlement.

24. Si la décision devait être communiquée à l'État membre dans le délai de quinze jours ouvrables, la règle prévue à l'article 25 du règlement nº 659/1999 serait superflue. Cela n'aurait pas de sens d'obliger la Commission à procéder à la communication immédiate d'une décision si celle-ci devait de toute façon être notifiée à l'État membre dans un délai donné.

25. L'invocation de l'article 254, paragraphe 3, CE ne saurait non plus prospérer. On ne saurait tirer de cette disposition la conclusion qu'une décision non notifiée ne produirait pas d'effet ou n'existerait pas. L'article 254, paragraphe 3, CE ne concernerait pas en effet la validité d'une décision, mais au contraire uniquement ses effets à l'égard du destinataire.

26. La décision aurait en outre été adoptée le 17 août et non, comme l'affirme le requérant, seulement le 22 août 2000. D'après l'article 12, paragraphe 4, du règlement intérieur de la Commission [5], une décision est réputée être adoptée dans la procédure écrite, lorsque le délai imparti pour cette procédure a expiré sans qu'un membre de la Commission n'ait formulé ou maintenu une réserve. Cela aurait été ici le cas le 17 août 2000.

27. Pour la Commission, l'objection soulevée à titre subsidiaire et selon laquelle la

5 — JO 1999, L 252, p. 41.

Commission n'aurait pas suffisamment motivé la décision attaquée est inadmissible. Aucune décision définitive quant à la compatibilité des aides avec le droit communautaire n'est encore adoptée par l'ouverture de la procédure au titre de l'article 88, paragraphe 2, CE, de sorte qu'il ne peut y avoir à cet égard d'atteinte aux droits du requérant.

VI — Appréciation juridique

A — Recevabilité

28. La Commission n'a certes pas soulevé d'exception d'irrecevabilité. D'après l'article 92, paragraphe 2, du règlement de procédure, la Cour peut cependant à tout moment et d'office examiner si des conditions de procédure indispensables manquent, en particulier si la mesure, objet du litige, constitue un acte juridique attaquable [6].

29. En vertu de l'article 230 CE, une décision n'est par principe attaquable que si elle produit des effets de droit. La Cour a constaté avant l'entrée en vigueur du règlement n° 659/1999 que la décision de la Commission d'ouvrir la procédure formelle d'examen au titre de l'article 88, paragraphe 2, CE est attaquable. Elle produit en effet un effet de droit propre en qualifiant la mesure d'aide nouvelle et non d'aide existante [7].

30. Différentes procédures sont attachées à cette qualification. Tandis que les aides existantes sont examinées par la Commission en collaboration avec les États membres conformément à l'article 88, paragraphe 1, CE, les aides nouvelles sont soumises aux exigences de l'article 88, paragraphes 2 et 3, CE et ne peuvent en conséquence pas être mises à exécution tant qu'elles n'ont pas été autorisées par la Commission.

31. Par ailleurs, d'après la jurisprudence [8] prononcée avant l'adoption du règlement n° 659/1999, une telle décision n'est pas une simple mesure préparatoire contre les effets de laquelle seul le recours contre la décision définitive garantirait suffisamment la protection des droits. Un tel recours ne permettrait pas en particulier d'éliminer a posteriori les éventuelles conséquences d'un retard dans l'exécution des mesures d'aide résultant du respect de l'article 88, paragraphe 3, troisième phrase, CE en cas de paiement ultérieur des aides.

6 — Arrêts du 11 juillet 1990, Neotype Techmashexport/Commission et Conseil (C-305/86 et C-160/87, Rec. p. I-2945, point 18), et du 24 mars 1993, CIRFS e.a./Commission (C-313/90, Rec. p. I-1125, point 23).

7 — Arrêts du 30 juin 1992, Espagne/Commission, dit «Cenemesa» (C-312/90, Rec. p. I-4117, points 19 et suiv., et Italie/Commission, dit «Italgrani» (C-47/91, Rec. p. I-4145, points 27 et suiv.).

8 — Citée note 7.

32. L'avocat général Stix-Hackl a récemment soulevé la question de savoir si cette jurisprudence était encore pertinente après l'adoption du règlement n° 659/1999 [9]. Selon elle, les effets de la décision d'ouvrir la procédure formelle ne sont pas irréversibles [10]. En tant que mesure préparatoire de droit procédural, la décision ne serait, par conséquent, pas attaquable [11]. La Cour ne s'est cependant pas ralliée à cette opinion et est, au contraire, restée attachée à sa jurisprudence [12]. Un recours en annulation est, par conséquent, ouvert contre la décision attaquée conformément à l'article 230 CE.

B — Bien-fondé

33. Le recours serait couronné de succès si la décision attaquée n'avait pas été adoptée dans le délai de l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 659/1999. La décision serait alors entachée d'une erreur en droit puisque les mesures en faveur de Santana Motor SA devraient être qualifiées d'aides existantes à l'expiration du délai de quinze jours ouvrables et la Commission n'aurait plus eu le droit d'ouvrir directement la procédure formelle d'examen.

9 — Conclusions dans l'affaire Italie/Commission (arrêt du 9 octobre 2001, C-400/99, Rec p. I-7303, I-7306).

10 — Conclusions dans l'affaire Italie/Commission, citée note 9, points 42 et suiv., en particulier 52.

11 — Conclusions dans l'affaire Italie/Commission, citée note 9, point 77 (résumé).

12 — Arrêt Italie/Commission, cité note 9.

1) Début du délai

34. Il convient de noter à titre liminaire que l'argument de la Commission relatif à la communication du gouvernement espagnol transmise par télécopie le 28 juillet 2000 et d'après laquelle les mesures seraient désormais mises à exécution est en soi contradictoire. La Commission affirme, d'une part, que la communication au titre de l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 659/1999 aurait dû être délivrée au secrétariat général par voie postale contre accusé de réception. Elle estime que la voie choisie par le gouvernement espagnol d'envoyer la lettre en cause par télécopie à la direction générale compétente n'est pas admissible. D'autre part, elle ne conteste pas que cette télécopie a commencé à faire courir le délai après que sa réception ait été enregistrée le 31 juillet. Si la transmission par télécopie n'était cependant pas admissible, la communication n'aurait eu aucun effet de droit et ne pourrait en particulier pas commencer à faire courir le délai.

35. Le règlement n° 659/1999 ne contient toutefois pas de dispositions de forme spécifiques, que ce soit pour la notification ou pour d'autres communications à adresser à la Commission dans le cadre de la procédure d'aide d'État. On mentionne seulement à l'article 2, paragraphe 2, du règlement que l'État membre doit fournir dans sa notification tous les renseignements nécessaires. Il n'apparaît pas dans le règlement n° 659/1999 si la télécopie est un moyen de transmission admissible.

36. Il découle par contre de l'annexe 1 du guide des procédures applicables en matière d'aides d'État [13] que la Commission elle-même considère que la télécopie est un moyen de transmission admissible. Le guide contient, en effet, des règles pour le calcul des délais, selon lesquelles pour le déclenchement du délai, c'est la réception de la correspondance en question, et spécifiquement pour les transmissions par télécopie, l'expédition qui est déterminante. De telles règles seraient superflues si la correspondance à adresser à la Commission ne pouvait pas être expédiée par télécopie.

37. L'objection soulevée par la Commission que cette réglementation ne vaudrait que pour des lettres moins importantes, et en particulier pas pour les lettres produisant des effets de droit, ne trouve aucun fondement dans le guide. L'annexe 1 du guide concerne toutes les dispositions relatives aux délais dans les procédures de contrôle des aides, ainsi qu'il résulte de la phrase introductive de la section «Calcul des délais» («Les différentes actions dans les cas d'aides d'État sont soumises à des délais»). Cette affirmation sur la détermination du début du délai dans la note 106 du guide vaut également de manière générale pour les transmissions par télécopie. On ne saurait voir de différenciation entre les actes ou délais «importants» et «moins importants».

38. Selon l'argumentation de la Commission dans la présente procédure, l'importance d'un acte dépendrait du fait qu'il produit ou non des effets de droit et, si c'est le cas, la transmission par télécopie devrait être exclue. Toute lettre qui commence à faire courir un délai ou l'interrompt a cependant déjà à elle seule des conséquences juridiques. Si l'on poursuit la réflexion de la Commission jusqu'au bout, les lettres qui ont une influence sur les délais ne devraient donc pas, d'une manière générale, être transmises par télécopie. On peut alors toutefois se demander quel sens devraient avoir les développements contenus dans le guide sur le calcul des délais en cas de transmission par télécopie.

39. La transmission de lettres par télécopieur est de nos jours techniquement aboutie et très répandue. Le télécopieur est un instrument de communication sûr et rapide. Dès lors qu'aucune disposition de forme spécifique n'existe exigeant la présentation de pièces dans l'original ou avec une signature originale ou des formes de transmission spéciales (en recommandé, avec accusé de réception, etc.), le télécopieur doit être considéré comme étant une forme admissible pour la transmission de communications à la Commission.

40. Il convient néanmoins, de tenir compte du fait que la transmission de lettres par télécopieur ne se déroule pas toujours sans problèmes. Dans certains cas les problèmes de fonctionnement de l'appareil d'expédition ou de réception peuvent entraver la procédure de transmission. Une telle transmission imparfaite peut conduire à ce que le document ne puisse plus être délivré au

13 — Cité note 4, p. 51.

destinataire ou que le contenu ne soit plus compréhensible. Une telle télécopie ne peut pas commencer à faire courir un délai lorsque le défaut provient du domaine de l'expéditeur. Le fait que, dans certains cas individuels, des problèmes peuvent intervenir lors de la transmission n'entraîne pas pour autant une inadmissibilité générale du télécopieur en tant que moyen de transmission. En effet, ainsi que le démontre le guide des procédures applicables en matière d'aides d'État [14], la Commission a en dépit de ces risques généralement connus admis que, par principe, la transmission par télécopie était possible.

41. Il n'y a en l'espèce aucun indice que la communication du royaume d'Espagne du 28 juillet 2000 n'a pas été complètement transmise. Le rapport de transmission ne livre certes en principe pas de preuve qu'un document est parvenu entièrement au destinataire, puisqu'un rapport de transmission ne peut rapporter que la preuve qu'une télécopie a quitté l'appareil expéditeur. La transmission complète de la lettre n'a cependant en l'espèce pas été contestée par la Commission. Le document que la Commission a enregistré le 31 juillet 2000 est justement cette lettre transmise par télécopieur. On imagine difficilement que la Commission ait pu enregistrer une communication qu'elle a reçu incomplète sans poser de questions complémentaires.

42. Le télécopieur pourrait toutefois être un moyen de communication inapproprié lorsque l'authenticité d'une lettre doit être prouvée, par exemple, par la signature de l'expéditeur sur l'original. L'article 37, paragraphe 6, du règlement de procédure de la Cour autorise ainsi par exemple l'envoi de mémoires par télécopieur afin de respecter les délais. Cela ne vaut cependant que si l'original signé arrive au plus tard dix jours après cette date. Cette règle exceptionnelle dans le règlement de procédure de la Cour est nécessaire dans la mesure où elle permet une dérogation à la règle générale de l'article 37, paragraphe 1, du règlement de procédure selon laquelle les mémoires doivent être présentés dans l'original et signés par l'agent ou l'avocat de la partie.

43. Si et, le cas échéant, quand la communication du gouvernement espagnol du 28 juillet 2000 a été envoyée subséquemment par voie postale ne ressort pas du dossier et est en l'espèce sans importance. En effet, en l'absence de dispositions de forme correspondantes comme dans le règlement de procédure de la Cour, on ne peut pas formuler pour la communication au titre de l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 659/1999 des exigences aussi élevées quant à la preuve de son origine.

44. Aux termes de la réglementation contenue au point 1.2.2 des règles de concurrence applicables aux aides d'État [15], la

14 — Cité note 4.

15 — Citée note 4, p. 30; voir en particulier pour le secteur automobile: Encadrement communautaire des aides d'État dans le secteur automobile (JO 1997, C 279, p. 1).

notification des aides nouvelles doit en général être adressée au secrétariat général de la Commission. Ainsi qu'il ressort déjà de ses termes, cette réglementation ne vaut directement que pour la notification elle-même, et non pour d'autres lettres qui doivent être adressées à la Commission.

45. Il n'y a pas de raison d'étendre le champ d'application de cette réglementation à d'autres communications. L'économie de cette disposition est de regrouper la réception des notifications en un point central — ici le secrétariat général. Les nouvelles aides doivent en effet d'abord être enregistrées dans le registre central pour toutes les affaires pendantes en matière d'aides d'État et attribuées aux différentes directions générales compétentes [16]. Si cela a déjà été effectué, il n'existe plus de nécessité d'adresser la correspondance à un point central. Il est au contraire même dans l'intérêt de la direction générale compétente d'obtenir les lettres des États membres le plus rapidement possible, c'est-à-dire sans le détour par le secrétariat général. Cela vaut tout particulièrement si des conséquences juridiques sont attachées à la lettre comme en l'espèce le début d'un court délai.

46. La Commission a elle-même constaté au point 1.2.2 du guide des procédures applicables aux aides d'État [17] que pour la notification, on peut économiser du temps si celle-ci est envoyée directement à la direction générale responsable. Il est évident qu'un tel gain de temps est obtenu à l'égard de toutes les communications et non seulement pour la notification par une transmission directe à la direction générale compétente.

47. Le fait que la télécopie soit parvenue à la Commission en dehors des heures de service n'a pas d'influence sur le début du délai. Par principe, le moment où le fonctionnaire responsable prend connaissance d'une lettre n'a pas d'importance. Cela résulte déjà de l'annexe 1 du guide des procédures applicables en matière d'aides d'État [18]. Selon ses termes, le délai commence à courir avec la réception de la correspondance ou en cas de transmission par télécopie avec l'expédition, c'est-à-dire indépendamment du moment où le destinataire en question en prend connaissance. Il faut, par ailleurs, tenir compte du fait que ce moment dépend souvent du hasard et n'est nullement calculable par l'expéditeur. Si l'on se basait sur le moment de la prise de connaissance, cela entraînerait une grande insécurité juridique.

48. L'article 3 du règlement (CEE/Euratom) n° 1182/71 du Conseil, du 3 juin 1971, portant détermination des règles applicables aux délais, aux dates et aux termes [19] (ci-après le «règlement n° 1182/71»), règle quel est le moment déterminant pour le début d'un délai cal-

16 — Voir annexe 1 du guide sur les aides d'État, réglementation sur l'organisation de la Commission, cité note 4.

17 — Cité note 4, p. 30.

18 — Cité note 4.

19 — JO L 124, p. 1.

culé en jours. D'après cette disposition, le jour où survient un événement ou s'effectue un acte n'est pas inclus dans le calcul. Ici c'est l'expédition de la télécopie qui est déterminante pour le début du délai.

49. Cette réglementation assure que la durée du délai ne dépende pas de l'heure à laquelle l'événement déclenchant ce délai survient [20]. En l'espèce, le fait que la communication du gouvernement espagnol soit parvenue après les heures de service n'a donc pas conduit à une réduction du délai de quinze jours ouvrables.

50. Le délai a, par conséquent, commencé à courir le premier jour ouvrable suivant le 28 juillet 2000 et donc — sont des jours ouvrables en vertu de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 1182/71 tous les jours sauf les jours fériés, les dimanches et les samedis — le lundi 31 juillet 2000. Conformément à l'article 3, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 1182/71, le délai expirait au terme du 21 août 2000. Pour le calcul, les 5 et 6, 12 et 13 et 19 et 20 août 2000 en tant que samedis et dimanches ainsi que le 15 août en tant que jour férié de la Commission ne devaient pas être pris en compte [21] puisqu'il ne s'agissait pas de jours ouvrables.

20 — Voir en ce qui concerne les règles correspondantes dans le règlement de procédure de la Cour, arrêt du 15 janvier 1987, Misset/Conseil (152/85, Rec. p. 223, point 7).

21 — JO 1999, C 379, p. 26.

2) La question de l'interruption du cours du délai

a) Moment de l'adoption

51. La décision adoptée par la Commission le 17 août 2000 n'a — contrairement à l'opinion du royaume d'Espagne — pas seulement un caractère préparatoire, mais constitue au contraire un acte juridique ayant des effets de droit propres et auquel les articles 249 et 254 CE s'appliquent. La prise de la décision est réglée plus avant dans le règlement intérieur de la Commission.

52. En vertu de l'article 4 de son règlement intérieur [22], la Commission forme par principe ses décisions soit en réunion, soit par procédure écrite, soit par procédure d'habilitation. La procédure écrite appliquée dans la décision attaquée ici est organisée à l'article 12 du règlement intérieur. D'après son paragraphe 4, une décision de la Commission est réputée être adoptée lorsqu'aucun membre de la Commission n'a formulé ou maintenu une réserve à l'issue du délai imparti. À l'expiration du délai, le processus décisionnel au sein de la Commission est clos. À ce moment, la décision est formée et adoptée. Le fait que la lettre qui a été transmise aux autorités espagnoles

22 — JO 1999, L 252, p. 41.

porte une date ultérieure, à savoir le 22 août 2000, ne s'y oppose pas. Cette lettre sert en effet simplement à l'exécution et à la transmission de la décision déjà adoptée le 17 août 2000. Les deux dates ne sont en outre pas pertinentes pour la décision — ainsi qu'il faudra l'exposer, seule la notification importe.

53. Puisque la décision rendue le 17 août 2000 n'a été communiquée au royaume d'Espagne que le 23 août 2000 et donc après l'expiration du délai, il faut clarifier par interprétation de l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 659/1999 quel événement importe pour une interruption efficace du cours du délai.

b) Interprétation de l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 659/1999

54. Selon les termes de l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 659/1999, c'est l'adoption de la décision qui importe, car «l'État membre concerné peut... mettre à exécution les mesures en cause après en avoir avisé préalablement la Commission, sauf si celle-ci *prend* une décision en application du présent article dans un délai de quinze jours ouvrables suivant la réception de cet avis [caractères en italiques ajoutés par nos soins]».

55. On peut, par ailleurs, conclure du contexte global du règlement n° 659/1999 que le pouvoir réglementaire a par principe toujours différencié entre la prise d'une décision et sa notification. Une réglementation expresse relative à la notification a en effet été adoptée à l'article 25 du règlement n° 659/1999, la Commission y étant tenue de notifier sans délai sa décision à l'État membre concerné.

56. On ne saurait cependant — contrairement à l'opinion de la Commission — en tirer la conclusion que la réglementation de l'article 25 du règlement n° 659/1999 serait superflue, si la Commission était déjà soumise à l'obligation de notifier les décisions aux destinataires concernés dans un délai déterminé. Cette réglementation générale vaut, d'une part, pour toutes les décisions à adopter sur la base du règlement n° 659/1999, y compris celles qui ne sont pas liées à des délais. La Commission est, d'autre part, tenue à l'article 25 d'agir «sans délai» et donc plus rapidement ainsi que l'exige en règle générale le respect d'un délai.

57. L'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 659/1999 doit cependant être interprété à la lumière du traité. Selon une jurisprudence constante, les dispositions du droit communautaire dérivé doivent si possible être interprétées de telle sorte qu'elles soient compatibles avec le traité CE [23].

23 — Arrêts du 25 novembre 1986, Klensch e.a. (201/85 et 202/85, Rec. p. 3477, point 21), et du 21 mars 1991, Rauh (C-314/89, Rec. p. I-1647, point 17).

58. Le traité CE contient à l'article 254, paragraphe 3, CE la réglementation que les décisions ne prennent effet qu'avec leur notification. À la différence du cas des règlements, l'article 254, paragraphe 2, CE n'impose pas pour les décisions la publication au Journal officiel. La notification est une formalité indispensable pour qu'une décision prenne effet [24].

59. D'après la jurisprudence de la Cour, un acte juridique émanant des pouvoirs publics ne peut pas, en outre, être opposé aux citoyens avant que ceux-ci n'aient eu la possibilité d'en prendre connaissance [25]. Cela doit valoir également lorsque les destinataires de l'acte juridique ne sont pas des citoyens, mais des États membres.

60. Compte tenu des dispositions de l'article 254, paragraphe 3, CE, l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 659/1999 doit en conséquence être interprété en ce sens que, pour l'interruption du délai, ce n'est pas la date d'adoption de la décision par la Commission qui importe, mais la notification de la décision.

61. La Commission considère au contraire qu'il faut distinguer entre la validité en tant que telle de la décision (validité intrinsèque) qui survient déjà avec son adoption par la Commission et l'effet vis-à-vis des tiers. Ce dernier point est réglé à l'article 254, paragraphe 3, CE. L'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 659/1999 se base cependant sur la validité en tant que telle.

62. On ne saurait se rallier à cette analyse. Un acte juridique adopté mais qui n'a pas encore été notifié a éventuellement une validité latente ou restreinte reportée par la communication. Durant cette phase, l'acte ne peut plus être modifié [26].

63. Pour produire des effets juridiques vis-à-vis du destinataire — et c'est ce qui importe ici — l'acte juridique doit lui avoir été notifié. La décision d'ouvrir la procédure formelle vise en effet également à interrompre le cours du délai prévu à l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 659/1999 et à interdire à l'État membre la mise à exécution de l'aide. Cet effet ne peut pas se produire sans que l'État membre n'obtienne connaissance de la décision.

24 — Voir conclusions de l'avocat général Van Gerven dans l'affaire Commission/BASF AG e.a. (arrêt du 15 juin 1994, C-137/92 P, Rec. 1994, p. I-2555, I-2559, point 62).

25 — Arrêt du 25 janvier 1979, Racke (98/78, Rec. p. 69, point 15).

26 — Arrêt du 23 février 1988, Royaume-Uni/Conseil, dit «Poules pondeuses» (131/86, Rec. p. 905, points 34 et suiv.).

64. Cette interprétation correspond aussi à l'économie de la réglementation relative aux délais contenue à l'article 4 du règlement n° 659/1999. Comme les délais en général, les délais qui y sont réglés servent l'objectif d'assurer après leur expiration la sécurité et la paix juridiques. Dans cette disposition, les principes développés par la Cour pour la première fois dans l'affaire Lorenz [27] sont transposés en droit positif. La Cour a motivé ces principes plus avant dans l'arrêt Siemens [28].

65. Les constatations de la Cour dans cette affaire, reproduites plus loin, se réfèrent au délai de deux mois de la Commission dans lequel la procédure formelle doit être ouverte. Elles peuvent cependant être également transposées au délai de quinze jours ouvrables après la communication de l'État membre qu'il va mettre à exécution l'aide. La Cour a affirmé: [29]

«En s'inspirant des articles 173 et 175 du traité [dans l'affaire Lorenz] et en évaluant ainsi la durée maximale du délai à deux mois, la Cour a entendu éviter une insécurité juridique manifestement contraire à la finalité de la phase de préexamen des aides d'État instituée par l'article 93, paragraphe 3, du traité. En effet, cette finalité, consistant à faire bénéficier l'État membre de la sécurité juridique nécessaire en le fixant rapidement quant à la compatibilité avec le traité d'une aide qui peut présenter un caractère d'urgence, serait compromise si le délai était considéré comme indicatif. En outre, l'insécurité juridique qui en résulterait pourrait être aggravée en cas de prolongation artificielle de la phase de préexamen.»

66. La Commission n'a en l'espèce pas mis en doute que le délai de quinze jours ouvrables a un caractère contraignant. Si l'on se basait cependant pour l'interruption du cours du délai sur la prise de la décision et non sur la notification de la décision à l'État membre, ce délai s'allongerait à l'égard de l'État membre.

67. Si et quand la Commission a en interne pris une décision n'est en général pas perceptible pour l'État membre concerné. Les mesures d'aides peuvent par principe être mises à exécution lorsque les délais prévus à l'article 4 du règlement n° 659/1999 ont expiré. Si, pour l'interruption du délai, la prise (en interne) de la décision était ce qui importait, cela conduirait à ce que l'État membre, bien qu'il ait déjà attendu une décision pendant au moins deux mois et bien qu'un délai supplémentaire de quinze jours ouvrables se soit écoulé, ne pourrait toujours pas se fier à la survenance de la fiction de l'autorisation de l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 659/1999. L'État membre devrait encore

27 — Arrêt du 11 décembre 1973, Lorenz (120/73, Rec. p. 1471).

28 — Arrêt du 15 février 2001, Autriche/Commission, dit «Siemens» (C-99/98, Rec. p. I-1101, point 73).

29 — Arrêt Siemens, cité note 28, point 73.

attendre pour la mise à exécution des mesures afin de ne pas courir le risque de devoir réclamer plus tard la restitution de l'aide. Il ne serait à cet égard pas clair, combien de temps il devrait encore attendre afin d'être sûr qu'une décision de la Commission ne lui sera pas tout de même notifiée à un moment donné, décision à propos de laquelle la Commission aura pris une décision dans les quinze jours ouvrables. Cela serait contraire à l'objectif de l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 659/1999 d'assurer la sécurité juridique si l'on se basait sur l'adoption de la décision et non sur sa notification.

68. Il convient aussi à cet égard de tenir compte du fait que la décision de la Commission concerne non seulement les intérêts des États membres mais également toujours ceux des bénéficiaires des aides. L'octroi ou le refus de l'aide est en règle générale pour ceux-ci d'une énorme importance économique, voire même d'une importance existentielle. Même s'ils ne sont pas destinataires directs de la décision, leur confiance créée dans la fiction de l'autorisation à l'expiration des quinze jours ouvrables est digne de protection.

69. Il faut enfin prendre en considération le fait que la décision d'ouvrir la procédure formelle est un acte attaquable par la voie du recours en annulation [30]. Le délai de recours débute conformément à l'article 230, paragraphe 5, CE en règle générale avec la notification ou la communication de l'acte en cause. Si, pour l'interruption du cours du délai au titre de l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 659/1999, on se basait sur l'adoption, la décision aurait déjà des effets de droit pour le destinataire avant même que le délai de recours n'ait commencé à courir et que l'acte ne devienne attaquable. C'est une nécessité pour la cohérence de l'ordre juridique communautaire et le principe d'une protection complète des droits que de ne pas fixer des points de départ différents pour le déploiement des effets juridiques d'une décision et le début d'un délai de recours.

c) Application au cas d'espèce

70. Il faut en conséquence examiner si la décision attaquée a été notifiée au royaume d'Espagne avant l'expiration du délai le 21 août 2000.

71. Une décision est notifiée lorsqu'elle parvient à son destinataire et que celui-ci a été en mesure d'en prendre connaissance [31]. La décision est communiquée dès

30 — Voir ci-dessus points 29 et suiv.

31 — Arrêts du 21 février 1973, Europemballage et Continental Can/Commission (6/72, Rec. p. 215, point 10), et du 13 juillet 1989, Olbrechts/Commission (58/88, Rec. p. 2643, point 10).

qu'elle est entrée régulièrement dans la sphère interne du destinataire [32].

72. La notification n'est pas intervenue par le biais des télécopies des 17 et 18 août 2000. Celles-ci ne contenaient que la brève communication que la Commission avait pris une décision en application de l'article 88, paragraphe 2, CE et non la décision de quatorze pages elle-même. Une décision au sens de l'article 249 CE nécessite tout d'abord, conformément à l'article 253 CE, une motivation qui n'était cependant pas incluse dans les communications des 17 et 18 août 2000. La Commission n'a en outre à aucun moment affirmé que ces communications devaient être considérées comme étant la décision conformément à l'article 88, paragraphe 2, CE. La simple connaissance du fait qu'une décision correspondante a été prise ne saurait remplacer la notification de la décision elle-même [33].

73. La communication est au contraire intervenue par la notification de la décision attaquée le 23 août 2000 et donc après l'expiration du délai. La décision attaquée ne pouvait donc en l'espèce pas interrompre le cours du délai. Les mesures doivent donc être considérées comme des aides existantes de sorte que la procédure formelle au titre de l'article 88, paragraphe 2, CE ne s'appliquerait qu'après qu'aucun accord n'ait pu être trouvé entre la Commission et le royaume d'Espagne sur les mesures utiles en vertu de l'article 88, paragraphe 1, CE. La décision d'ouvrir la procédure formelle est, par conséquent, erronée en droit.

3) Objection de la motivation insuffisante

74. Dans l'hypothèse où la Cour ne devait pas suivre les présents développements, il faut encore se pencher sur l'objection soulevée à titre subsidiaire par le gouvernement espagnol.

75. Le requérant a fait valoir que la décision attaquée ne ferait pas apparaître que la Commission était convaincue de l'illégalité des aides au regard du droit communautaire. La décision souffrirait, par conséquent, d'un défaut formel de motivation.

76. Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, la décision au titre de l'article 88, paragraphe 2, CE n'est attaquable que dans la mesure où il s'agit de la qualification des mesures d'aides concernées en tant qu'aides nouvelles ou aides existantes. En ce qui concerne la compatibilité des aides avec le droit communautaire, elle ne constitue qu'une mesure préparatoire. Les personnes concernées sont suffisamment protégées contre son illégalité — même formelle — par la possibilité d'attaquer la décision finale. L'objection de la motivation insuffisante ne peut donc pas être soulevée.

32 — Ainsi selon la Cour en ce qui concerne la déclaration de volonté, arrêt du 10 décembre 1957, ALMA/Haute Autorité (8/56, Rec. p. 189, 200).

33 — Voir arrêt du 9 janvier 1997, Commission/Socurte e.a. (C-143/95 P, Rec. p. I-1, point 31).

77. Ici, cette objection pourrait cependant être interprétée comme grief du détournement de pouvoir. En effet, le gouvernement espagnol fait en somme valoir que la Commission n'aurait adopté la décision attaquée que pour empêcher l'expiration du délai de quinze jours ouvrables fixé à l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 659/1999 et non — comme le prévoit l'article 4, paragraphe 4, du règlement n° 659/1999 — parce que, après un examen provisoire de la mesure, des réserves seraient nées quant à la compatibilité avec le marché commun.

78. Même compris ainsi, ce grief n'a pas de succès. En effet, la décision n'est, d'une part, pas attaquable eu égard à ce grief, car un recours contre la décision définitive offre au destinataire à ce moment aussi une protection suffisante. Le gouvernement espagnol n'a, d'autre part, pas avancé d'indices concrets qui soutiendraient le reproche de l'abus du pouvoir d'appréciation.

VII — Dépens

79. La décision sur les dépens repose sur l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour selon lequel la partie qui succombe est condamnée aux dépens s'il est conclu en ce sens.

Conclusion

80. Nous proposons donc à la Cour de statuer comme suit:

1) La décision de la Commission du 17 août 2000 (notifiée par lettre du 22 août 2000, le 23 août 2000) est annulée pour l'ensemble des mesures qui y sont visées, à l'exception de la garantie accordée en juin 1998.

2) La Commission est condamnée aux dépens.