ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

14 avril 2005 *

Dans l'affaire C-110/03,

ayant pour objet un recours en annulation au titre de l'article 230 CE,

introduit à la Cour le 10 mars 2003,

Royaume de Belgique, représenté initialement par M^me^ A. Snoecx, puis par M^me^ E. Dominkovits, en qualité d'agents, assistées de M^es^ D. Waelbroeck et D. Brinckman, avocats, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. G. Rozet, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le français.

soutenue par:

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M. K. Manji, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie intervenante,

LA COUR (troisième chambre),

composée de M. A. Rosas, président de chambre, MM. A. Borg Barthet, J.-P. Puissochet, J. Malenovský (rapporteur) et U. Lõhmus, juges,

avocat général: M. D. Ruiz-Jarabo Colomer,
greffier: M^{me} M.-F. Contet, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 29 septembre 2004,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 16 décembre 2004,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, le Royaume de Belgique demande l'annulation du règlement (CE) n° 2204/2002 de la Commission, du 5 décembre 2002, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État à l'emploi (JO L 337, p. 3, et rectificatif JO L 349, p. 126, ci-après le «règlement attaqué»).

2 Par ordonnance du président de la Cour du 19 septembre 2003, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a été admis à intervenir au soutien des conclusions de la Commission des Communautés européennes. Par lettre du 24 novembre 2003, cet État membre a fait savoir qu'il renonçait au dépôt d'un mémoire en intervention.

Le cadre juridique

3 L'article 89 CE dispose:

«Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre tous règlements utiles en vue de l'application des articles 87 et 88 et fixer notamment les conditions d'application de l'article 88, paragraphe 3, et les catégories d'aides qui sont dispensées de cette procédure.»

4 L'article 136 CE énonce:

«La Communauté et les États membres [...] ont pour objectifs la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès, une protection sociale adéquate, le dialogue social, le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable et la lutte contre les exclusions.

[...]»

5 Aux termes de l'article 137, paragraphe 1, CE, dans sa version antérieure au traité de Nice:

«En vue de réaliser les objectifs visés à l'article 136, la Communauté soutient et complète l'action des États membres dans les domaines suivants:

— l'amélioration, en particulier, du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs;

— les conditions de travail;

— l'information et la consultation des travailleurs;

— l'intégration des personnes exclues du marché du travail, sans préjudice de l'article 150;

— l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs chances sur le marché du travail et le traitement dans le travail.»

6 Après avoir énoncé que le Conseil statue en principe à la majorité qualifiée, l'article 137 CE prévoyait à son paragraphe 3:

«Toutefois, le Conseil statue à l'unanimité [...] dans les domaines suivants:

[...]

— les contributions financières visant la promotion de l'emploi et la création d'emplois, sans préjudice des dispositions relatives au Fonds social.»

7 Le quatrième considérant du règlement (CE) n° 994/98 du Conseil, du 7 mai 1998, sur l'application des articles [87] et [88] du traité instituant la Communauté européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales (JO L 142, p. 1) précise:

«[...] la Commission a appliqué les articles [87] et [88] du traité dans de nombreuses décisions et [...] elle a également exposé sa politique dans plusieurs communica-

tions; [...] à la lumière de la grande expérience qu'elle a acquise dans l'application des articles [87] et [88] du traité et des textes généraux qu'elle a adoptés sur la base de ces dispositions, il convient, afin d'assurer une surveillance efficace et de simplifier la gestion administrative, sans affaiblir le contrôle de la Commission, que celle-ci soit autorisée à déclarer, par voie de règlements, dans des domaines où elle dispose d'une expérience suffisante pour définir des critères de compatibilité généraux, que certaines catégories d'aides sont compatibles avec le marché commun conformément à une ou plusieurs dispositions de l'article [87], paragraphes 2 et 3, du traité et sont exemptées de la procédure de l'article [88], paragraphe 3, du traité;»

8 Le cinquième considérant du règlement n° 994/98 est libellé comme suit:

«[...] des règlements d'exemption par catégorie augmenteront la transparence et la sécurité juridique [...]»

9 Aux termes de l'article 1er du règlement n° 994/98:

«1. La Commission peut, par voie de règlements arrêtés en conformité avec la procédure définie à l'article 8 du présent règlement et avec l'article [87] du traité, déclarer que les catégories d'aides suivantes sont compatibles avec le marché commun et ne sont pas soumises à l'obligation de notification prévue à l'article [88], paragraphe 3, du traité:

a) les aides en faveur:

[...]

iv) de l'emploi et de la formation;

[...]

2. Les règlements visés au paragraphe 1 doivent préciser pour chaque catégorie d'aides:

a) l'objectif des aides;

b) les catégories de bénéficiaires;

c) les seuils exprimés soit en termes d'intensité par rapport à l'ensemble des coûts admissibles soit en termes de montants maximaux;

d) les conditions relatives au cumul des aides;

e) les conditions de contrôle, telles que précisées à l'article 3.

[...]»

10 Le règlement attaqué a été adopté sur la base du règlement n° 994/98.

11 Selon l'article 1er du règlement attaqué:

«1. Le présent règlement s'applique aux régimes qui constituent des aides d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité et qui prévoient des aides à la création d'emplois, à l'embauche de travailleurs défavorisés et handicapés ou qui prévoient des aides pour couvrir le surcoût lié à l'emploi de travailleurs handicapés.

2. Le présent règlement s'applique aux aides accordées dans tous les secteurs [...]

Il ne s'applique pas aux aides accordées dans l'industrie charbonnière ou la construction navale, ni aux aides à la création d'emplois, au sens de l'article 4, accordées dans le secteur des transports. Ces aides restent soumises à l'obligation de notification préalable à la Commission conformément à l'article 88, paragraphe 3, du traité.

[...]»

12 L'article 2, de ce règlement dispose:

«Aux fins du présent règlement, on entend par:

[...]

f) 'travailleur défavorisé', toute personne appartenant à une catégorie qui éprouve des difficultés à entrer sur le marché du travail sans assistance, à savoir toute personne remplissant au moins l'un des critères suivants:

i) toute personne de moins de 25 ans ou qui a terminé sa formation à temps plein depuis un maximum de deux ans et qui n'a pas encore trouvé de première activité régulière rémunérée;

[...]

viii) tout chômeur de longue durée, c'est-à-dire toute personne sans emploi pendant douze des seize mois précédents, ou pendant six des huit mois précédents dans le cas des personnes de moins de 25 ans;

[...]»

13 Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, du règlement attaqué:

«1. Sous réserve de l'article 9, les régimes d'aides qui remplissent l'ensemble des conditions fixées dans le présent règlement sont compatibles avec le marché commun au sens de l'article 87, paragraphe 3, du traité et sont exemptés de l'obligation de notification préalable prévue à l'article 88, paragraphe 3, du traité, dès lors que:

a) toute aide pouvant être accordée au titre de ces régimes remplit l'ensemble des conditions fixées dans le présent règlement;

b) ces régimes renvoient expressément au présent règlement en citant son titre et sa référence de publication au *Journal officiel des Communautés européennes*.»

14 L'article 4 de ce règlement, intitulé «Création d'emplois», prévoit à ses paragraphes 1 à 3:

«1. Les régimes d'aides à la création d'emplois et toute aide pouvant être accordée au titre de ces régimes remplissent les conditions fixées aux paragraphes 2, 3 et 4.

2. Lorsque les emplois sont créés dans des régions et des secteurs ne pouvant pas bénéficier d'aides à finalité régionale en vertu de l'article 87, paragraphe 3, points a) et c), à la date d'octroi de l'aide, l'intensité brute de l'aide n'excède pas:

a) 15 % pour les petites entreprises;

b) 7,5 % pour les entreprises de taille moyenne.

3. Lorsque les emplois sont créés dans des régions et des secteurs pouvant bénéficier d'aides à finalité régionale en vertu de l'article 87, paragraphe 3, points a) et c), à la date de l'octroi de l'aide, l'intensité nette de l'aide ne dépasse pas le plafond correspondant applicable aux aides régionales à l'investissement selon la carte en

vigueur à la date d'octroi de l'aide approuvée par la Commission pour chaque État membre; il est tenu compte, à cet égard, de l'encadrement multisectoriel des aides à finalité régionale en faveur de grands projets d'investissement.

[...]»

15 La communication de la Commission — Encadrement multisectoriel des aides à finalité régionale en faveur de grands projets d'investissement, du 19 mars 2002 (JO C 70, p. 8, ci-après l'«encadrement multisectoriel») prévoit, notamment, à son point 27 une interdiction des aides en faveur de projets d'investissement dans le secteur sidérurgique.

16 Aux termes de l'article 4, paragraphes 4 et 5, dudit règlement:

«4. Les plafonds fixés aux paragraphes 2 et 3 sont applicables à l'intensité de l'aide exprimée en pourcentage des charges salariales afférentes aux emplois créés pendant une période de deux ans conformément aux conditions suivantes:

a) les emplois créés doivent représenter une augmentation nette du nombre de salariés, à la fois dans l'établissement et dans l'entreprise considérés, par rapport à la moyenne des douze derniers mois;

b) les emplois créés sont maintenus pendant une période minimale de trois ans, ou de deux ans dans le cas des PME [petites et moyennes entreprises], et

c) les travailleurs bénéficiant de ces emplois doivent ne jamais avoir travaillé ou doivent avoir perdu ou être sur le point de perdre leur emploi précédent.

5. Dans le cas des aides à la création d'emplois accordées au titre d'un régime exempté en vertu du présent article, une aide supplémentaire peut être octroyée à l'embauche de travailleurs défavorisés ou handicapés, conformément aux articles 5 ou 6».

17 L'article 5 dudit règlement, intitulé «Embauche de travailleurs défavorisés et handicapés», énonce:

«1. Les régimes d'aides à l'embauche de travailleurs défavorisés et handicapés par tout type d'entreprises et toute aide pouvant être accordée au titre de l'un de ces régimes remplissent les conditions fixées aux paragraphes 2 et 3.

2. L'intensité brute de la totalité des aides afférentes à l'emploi du ou des travailleurs défavorisés ou handicapés considérés, exprimée en pourcentage des charges salariales pendant une période d'une année à compter de l'embauche, n'excède pas 50 % pour les travailleurs défavorisés ou 60 % pour les travailleurs handicapés.

[...]»

18 L'article 6 du règlement attaqué, intitulé «Surcoût lié à l'emploi de travailleurs handicapés», prévoit:

«1. Les régimes d'aides à l'emploi de travailleurs handicapés et toute aide pouvant être octroyée au titre de l'un de ces régimes remplissent les conditions fixées aux paragraphes 2 et 3.

2. L'aide, cumulée à toute aide accordée en vertu de l'article 5, n'excède pas le montant nécessaire pour compenser toute baisse de productivité résultant des handicaps du ou des travailleurs et l'ensemble des coûts liés:

a) à l'adaptation des locaux;

b) à l'emploi de personnes chargées uniquement d'assister le ou les travailleurs handicapés;

c) à l'adaptation des équipements existants ou à l'acquisition de nouveaux équipements afin qu'ils puissent être utilisés par ces travailleurs,

qui s'ajoutent à ceux que le bénéficiaire de l'aide aurait supportés s'il avait employé des travailleurs ne souffrant pas d'un handicap, au cours de la période pendant laquelle le ou les travailleurs handicapés ont été effectivement employés.

[...]»

19 Après avoir précisé, à ses paragraphes 2 et 3, l'impossibilité, de principe, de cumuler des aides accordées au titre de régimes exemptés par l'article 4 avec d'autres aides d'État au sens de l'article 87 CE, l'article 8 du même règlement dispose à son paragraphe 4:

«Par dérogation aux paragraphes 2 et 3, les aides accordées au titre de régimes exemptés par les articles 5 et 6 peuvent être cumulées avec d'autres aides d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité ou avec d'autres mesures de soutien communautaires liées aux mêmes coûts, et notamment les aides accordées au titre de régimes exemptés par l'article 4 du présent règlement qui respectent les paragraphes 2 et 3, pour autant que ce cumul ne donne pas une intensité d'aide brute dépassant 100 % des charges salariales pendant toute période d'emploi du ou des travailleurs considérés.»

20 L'article 9, paragraphe 4, du règlement attaqué énonce:

«Les régimes d'aides visant à encourager l'embauche des catégories de travailleurs qui ne sont pas défavorisées au sens de l'article 2, point f), restent soumis à l'obligation de notification préalable prévue à l'article 88, paragraphe 3, du traité, sauf s'ils sont exemptés en vertu de l'article 4. Lors de la notification, les États membres soumettent à l'appréciation de la Commission les arguments visant à établir que les travailleurs considérés sont défavorisés. À cet égard, l'article 5 s'applique.»

21 Le règlement (CE) n° 70/2001 de la Commission, du 12 janvier 2001, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État en faveur des petites et moyennes entreprises (JO L 10, p. 33) contient à son article 3, paragraphe 2, une disposition analogue à celle figurant à l'article 3, paragraphe 1, du règlement attaqué, dont les dispositions ont été exposées au point 13 du présent arrêt.

22 En ce qui concerne les aides d'État en faveur des petites et moyennes entreprises, l'article 4 du règlement n° 70/2001 prévoit:

«1. Les aides à l'investissement dans des immobilisations corporelles et incorporelles, à l'intérieur ou à l'extérieur de la Communauté, sont compatibles avec le marché commun au sens de l'article 87, paragraphe 3, du traité et sont exemptées de l'obligation de notification prévue à l'article 88, paragraphe 3, du traité si elles remplissent les conditions énoncées aux paragraphes 2 à 6.

[...]

6. Lorsque l'aide est calculée sur la base des emplois créés, le montant de l'aide est exprimé en pourcentage des coûts salariaux afférents aux emplois créés sur une période de deux ans conformément aux conditions suivantes:

a) la création d'emplois doit être liée à l'exécution d'un projet d'investissement dans des immobilisations corporelles ou incorporelles. Les emplois doivent être créés dans un délai de trois ans à compter de l'achèvement de l'investissement;

b) le projet d'investissement doit conduire à une augmentation nette du nombre de salariés de l'établissement concerné par rapport à la moyenne des douze mois précédents, et

c) les emplois créés doivent être maintenus pendant une période minimale de cinq ans.»

Sur le recours

23 Au soutien de sa demande d'annulation du règlement attaqué, le Royaume de Belgique invoque trois moyens.

24 Le premier moyen est tiré d'une violation des limites de l'habilitation conférée par le règlement n° 994/98 en ce que le règlement attaqué n'assure pas l'objectif de transparence et de sécurité juridique imposé par le cinquième considérant du règlement n° 994/98 (première branche), et rend plus strict le régime des aides à l'emploi alors que, selon le règlement n° 994/98, la Commission n'était habilitée qu'à codifier la pratique existante (deuxième branche).

25 Le deuxième moyen est tiré d'une violation des principes généraux du droit communautaire que sont les principes de subsidiarité, de proportionnalité, de cohérence des actions communautaires et de non-discrimination.

26 Le troisième moyen est tiré d'une violation du traité, en ce que, à la suite de l'entrée en vigueur de l'article 137, paragraphe 3, CE introduit dans le traité par le traité d'Amsterdam, le règlement attaqué ne pouvait plus être adopté sur le fondement du règlement n° 994/98.

Sur le premier moyen

Sur la première branche du premier moyen

27 Par la première branche du premier moyen, le gouvernement belge reproche au règlement attaqué de manquer de clarté. À cet égard, il convient de relever que si le requérant l'invoque, certes, et selon son intitulé, dans le cadre du moyen tiré de la violation du règlement n° 994/98, ce grief vise, en réalité, la violation du principe général de la sécurité juridique. Il découle, en effet, du contenu lui-même de la requête que le gouvernement belge reproche explicitement au règlement attaqué d'avoir «violé le principe de sécurité juridique» et énonce ce grief en se référant, de surcroît, à la jurisprudence de la Cour relative à ce principe général. Enfin, en introduisant le moyen suivant, ce gouvernement allègue la violation de plusieurs «autres» principes généraux de droit.

28 Dans ce contexte, si le ledit gouvernement invoque le cinquième considérant du règlement n° 994/98 qui énonce que «des règlements d'exemption par catégorie augmenteront la transparence et la sécurité juridique», ce n'est qu'en vue de se prévaloir dudit principe général.

29 Il convient donc d'examiner ledit grief comme visant le principe général de sécurité juridique.

30 Il y a lieu de rappeler que le principe de sécurité juridique constitue un principe fondamental de droit communautaire qui exige notamment qu'une réglementation soit claire et précise, afin que les justiciables puissent connaître sans ambiguïté leurs droits et obligations et prendre leurs dispositions en conséquence (voir arrêts du 9 juillet 1981, Gondrand Frères et Garancini, 169/80, Rec. p. 1931, et du 13 février 1996, Van Es Douane Agenten, C-143/93, Rec. p. I-431, point 27).

31 Cependant, dès lors qu'un certain degré d'incertitude quant au sens et à la portée d'une règle de droit est inhérent à celle-ci, il convient de se borner, dans le cadre d'un recours tel que celui de l'espèce dans lequel le Royaume de Belgique fonde ses griefs essentiellement sur des situations hypothétiques, à examiner si l'acte juridique en cause souffre d'une telle ambiguïté qu'elle ferait obstacle à ce que cet État membre ne puisse lever avec une certitude suffisante d'éventuels doutes sur la portée ou le sens du règlement attaqué.

32 En premier lieu, selon le gouvernement belge, le manque de clarté découle du chevauchement partiel de dispositions insérées dans le règlement attaqué avec celles contenues dans différents textes communautaires, tels que les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale du 10 mars 1998 (JO C 74, p. 9, ci-après les «lignes directrices»), l'encadrement multisectoriel ainsi que le règlement n° 70/2001.

33 Il y a d'abord lieu de constater que le règlement attaqué a été adopté sur la base du règlement n° 994/98 et qu'il a, en vertu de l'article 249 CE, une force obligatoire et une portée générale. Les lignes directrices et l'encadrement multisectoriel n'ont, au contraire, de fondement juridique ni dans le traité ni dans un acte juridique adopté en vertu de celui-ci. Il en résulte qu'en cas de chevauchement, les dispositions du règlement attaqué priment celles des lignes directrices ou de l'encadrement multisectoriel (voir, en ce qui concerne la portée des lignes directrices par rapport aux normes du traité, arrêts du 5 octobre 2000, Allemagne/Commission, C-288/96, Rec. p. I-8237, point 62, et du 7 mars 2002, Italie/Commission, C-310/99, Rec. p. I-2289, point 52).

34 La clarté du règlement attaqué n'est pas davantage atteinte par le chevauchement partiel entre, d'une part, son champ d'application et les conditions de compatibilité des aides avec le marché commun qu'il fixe et, d'autre part, le champ d'application du règlement n° 70/2001 et les conditions de compatibilité qui y sont insérées.

35 Le gouvernement belge allègue que la confusion résulte notamment de la différence relative à l'une desdites conditions de compatibilité contenues dans ces deux règlements et qui concerne la période pendant laquelle les emplois créés doivent être maintenus dans le cas d'un régime d'aides établi en faveur des petites et moyennes entreprises. En effet, l'article 4, paragraphe 4, sous b), du règlement attaqué exige une période de deux ans alors que cette même période est fixée à cinq ans à l'article 4, paragraphe 6, sous c), du règlement n° 70/2001.

36 Il convient de relever d'emblée que ces deux règlements sont autonomes l'un par rapport à l'autre et qu'ils poursuivent des objectifs différents. Ainsi, ni les autres conditions de compatibilité qu'ils contiennent, compte tenu notamment des articles 4, paragraphe 4, sous c), du règlement attaqué et 4, paragraphe 6, sous a), du règlement n° 70/2001, ni leurs champs d'application respectifs ne coïncident entièrement. Dans ce contexte, il est clair, au vu des articles 3, paragraphe 1, du règlement attaqué et 3, paragraphe 2, du règlement n° 70/2001, qu'un régime d'aides est compatible avec le marché commun et exempté de l'obligation de notification s'il respecte soit le champ d'application et toutes les conditions du règlement attaqué, y compris celle de l'article 4, paragraphe 4, sous b) de celui-ci, soit le champ d'application et toutes les conditions du règlement n° 70/2001, y compris celle de l'article 4, paragraphe 6, sous c), de ce dernier.

37 Dès lors, il y a lieu de constater que le gouvernement belge n'a pas démontré que la cœxistence des textes communautaires susvisés, qui sont d'ailleurs complémentaires, nuirait à la clarté du règlement attaqué lui-même.

38 En deuxième lieu, le gouvernement belge estime que la définition du champ d'application du règlement attaqué manque de clarté puisque les secteurs économiques ne pouvant bénéficier d'aides à la création d'emplois en vertu de l'article 4, paragraphe 3, dudit règlement sont différents de ceux indiqués à l'article 1er de celui-ci qui détermine le champ d'application du même règlement et en exclut certains de ces secteurs.

39 Sur ce point, il y a lieu de relever que l'article 1er du règlement attaqué délimite son champ d'application général alors que l'article 4, paragraphe 3, du même règlement ne concerne que les régimes d'aides à la création d'emplois dans des régions et des secteurs pouvant bénéficier d'aides à finalité régionale. Il en résulte que ledit article 4, paragraphe 3 , doit être considéré comme une lex specialis par rapport audit article 1er, de sorte que cet article 4 prime ledit article 1er dans les situations qu'il vise spécifiquement à régler. Le champ d'application du règlement attaqué est, dès lors, dépourvu de toute ambiguïté.

40 En troisième lieu, le gouvernement belge reproche un manque de clarté à la définition de travailleur défavorisé figurant à l'article 2, sous f), i), du règlement attaqué, selon laquelle appartient à cette catégorie de travailleurs «toute personne de moins de 25 ans ou qui a terminé sa formation à temps plein depuis un maximum de deux ans et qui n'a pas encore trouvé de première activité régulière rémunérée». Une telle définition ne préciserait pas si les jeunes ayant moins de 25 ans sont défavorisés en tant que tels ou s'ils doivent encore remplir l'autre critère tenant à l'absence d'une première activité régulière rémunérée.

41 Il convient d'analyser cette disposition comme ayant pour finalité de faire bénéficier des aides d'État les personnes éprouvant des difficultés à faire leur première entrée sur le marché de travail à l'issue de leur formation à plein temps, dans la mesure où de telles personnes sont susceptibles d'être considérées par les employeurs comme moins productives compte tenu de leur manque total d'expérience professionnelle.

42 Il découle, par conséquent de la finalité de cette disposition qu'une personne ne relève de la catégorie des travailleurs défavorisés que si elle répond cumulativement aux deux critères. D'une part, elle doit soit avoir un âge maximal de moins de 25 ans, soit, à titre subsidiaire, si elle est plus âgée, avoir terminé sa formation à temps plein depuis un maximum de deux ans. D'autre part, elle ne doit pas encore avoir trouvé de première activité régulière rémunérée.

43 Cette interprétation est confirmée par l'examen des autres dispositions de l'article 2 du règlement attaqué. En effet, la définition de travailleur défavorisé mentionnée à l'article 2, sous f), viii), du même règlement se réfère également aux personnes de moins de 25 ans, mais suppose l'existence d'une activité professionnelle précédente suivie d'une longue période sans emploi qui défavorise ces jeunes travailleurs dans leurs efforts pour revenir sur le marché de travail. Ainsi, cette autre définition fait entrer les personnes de moins de 25 ans dans la catégorie des chômeurs de longue durée. Or, si la Commission avait entendu considérer les jeunes ayant moins de 25 ans comme étant défavorisés du seul fait de leur âge, ces derniers n'auraient pas été visés dans une autre définition qui les fait spécifiquement entrer dans la catégorie des chômeurs de longue durée.

44 Ainsi, l'article 2, sous f), i), du règlement attaqué ne saurait être regardé comme entaché d'un manque de clarté tel qu'il serait porté atteinte au principe de sécurité juridique.

45 En quatrième lieu, le gouvernement belge reproche au règlement attaqué un manque de clarté en ce qui concerne les rapports entre l'article 4 régissant les aides à la création d'emplois, l'article 5 relatif aux aides à l'embauche de travailleurs défavorisés et handicapés et l'article 6 concernant des aides permanentes à l'emploi de travailleurs handicapés. Selon ce gouvernement, ledit règlement ne précise pas clairement quelles sont les conditions qui s'appliquent dans le cas d'aides répondant simultanément aux critères fixés dans deux de ces articles.

46 Il convient de constater qu'il résulte de l'économie générale et de la finalité du règlement attaqué que les exemptions prévues dans lesdits articles ont des objets distincts et que les conditions de compatibilité qui y sont fixées sont, en principe, autonomes les unes par rapport aux autres. Ainsi, dès lors qu'une aide satisfait aux

conditions de l'un de ces articles, elle est compatible avec le marché commun indépendamment du fait qu'elle pourrait également remplir les conditions d'un autre desdits articles. Quant à l'article 8, paragraphe 4, du règlement attaqué, s'il permet, dans certaines conditions, un cumul des aides satisfaisant aux critères de diverses dispositions, il ne modifie pas, pour autant, les conditions d'octroi de ces aides contenues dans chacune d'entre elles. Le rapport entre les articles 4, 5 et 6 du règlement attaqué est, dès lors, dépourvu de toute ambiguïté.

47 En cinquième lieu, le gouvernement belge reproche un manque de clarté à l'article 8, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement attaqué. D'une part, cette disposition n'indiquerait pas si les aides à finalité régionale favorisant la création d'emplois peuvent constituer d'«autres aides d'État» au sens dudit article 8, paragraphe 4, premier alinéa et donc se cumuler avec les aides octroyées en vertu des articles 5 et 6 du même règlement jusqu'à une intensité brute de 100 % des charges salariales ou si elles doivent être considérées en tant qu'aides à l'emploi au sens dudit article 5 et se cumuler jusqu'à une intensité brute de 50 ou 60 % des charges salariales ainsi que cette dernière disposition le prévoit. D'autre part, l'expression «toute période d'emploi» ne permettrait pas de savoir si elle se réfère, dans le cas des travailleurs handicapés ou défavorisés, à la totalité de leur période d'emploi ou aux seules périodes pendant lesquelles l'entreprise doit maintenir le poste de travail, à savoir la période de deux ou trois ans visée à l'article 4, paragraphe 4, sous b), du règlement attaqué ou celle de douze mois, visée à l'article 5, paragraphe 3, sous b), du même règlement.

48 En ce qui concerne d'abord l'expression «autres aides d'État», celle-ci ne contient aucune restriction et les aides visées peuvent être, dès lors, celles à finalité régionale favorisant la création d'emplois. Ensuite, s'agissant de l'expression «toute période d'emploi», il convient de constater que le gouvernement belge n'a avancé aucun argument en faveur de la thèse selon laquelle cette expression pourrait également viser la période pendant laquelle l'entreprise doit maintenir le poste de travail. De plus, une telle interprétation doit être exclue à la lumière de la comparaison des libellés pertinents de différentes versions linguistiques du texte en cause,

notamment des versions anglaise («period for which the worker or workers are employed»), française («toute période d'emploi»), allemande («während der Beschäftigung des oder der betreffenden Arbeitnehmer»), espagnole («período de contratación de los trabajadores») ainsi qu'italienne («periodo di occupazione dei lavoratori considerati»). Ladite expression vise donc sans ambiguïté la période pendant laquelle le travailleur handicapé ou défavorisé est effectivement employé.

49 En sixième lieu, le gouvernement belge estime que le règlement attaqué crée une confusion en se référant à son article 4, paragraphe 3, à la notion d'intensité nette de l'aide alors qu'il utilise, en principe, la notion d'intensité brute. Il serait, en effet, difficile de traduire cette dernière en intensité nette.

50 Il y a lieu de relever cependant que le gouvernement belge n'a avancé aucun argument précis visant à établir d'une manière concrète une telle difficulté. Par conséquent, le grief ne saurait être retenu.

Sur la seconde branche du premier moyen

51 Le gouvernement belge soutient que le règlement attaqué n'a respecté ni les termes de l'article 1er du règlement n° 994/98 ni le but de ce règlement, qui exigeraient, s'agissant de critères de compatibilité des aides avec le marché commun, une simple codification par la Commission de sa pratique préexistante et excluraient, par voie de conséquence, l'adoption de nouveaux critères plus stricts.

52 Il y a lieu d'abord de relever que rien dans le libellé dudit article 1er ne permet d'affirmer que la Commission était tenue de fixer les critères de compatibilité en parfaite conformité avec sa pratique préexistante, sans pouvoir les modifier. En effet, cette disposition se borne simplement à énoncer d'une manière générale que le règlement d'exemption relatif aux aides en faveur de l'emploi doit préciser les seuils concernant les aides et les conditions relatives au cumul des aides, sans se prononcer, pour autant, sur le contenu concret desdits critères.

53 De plus, il découle du quatrième considérant de ce règlement que la grande expérience de la Commission dans le domaine des aides d'État à l'emploi a simplement incité le Conseil à l'habiliter à définir des critères de compatibilité. Certes, la Commission était ainsi implicitement appelée à se servir de cette pratique lors de la fixation de leur contenu. Mais l'habilitation réglementaire donnée par le Conseil ne peut, pour autant, être interprétée comme invitant la Commission à se limiter à une codification pure et simple de sa pratique antérieure et de ne pas utiliser son expérience pour fixer de nouveaux critères même plus stricts que ceux existants.

54 En outre, le fait qu'il ne soit pas prévu par le règlement n° 994/98 l'adoption de mesures transitoires d'adaptation afin que les régimes d'aides existants soient mis en conformité avec les nouveaux critères résultant du règlement attaqué, ne saurait, contrairement à ce que prétend le gouvernement belge, entraîner une limitation des pouvoirs confiés à la Commission. En effet, l'adoption de règles nouvelles applicables aux aides nouvelles n'a aucune conséquence sur les régimes d'aides existants de sorte que des mesures transitoires seraient inutiles. De plus, il n'existe pas de rapport particulier entre l'étendue d'une compétence d'exécution et l'existence ou l'absence de dispositions transitoires d'adaptation dans un règlement d'habilitation.

55 Il convient, dès lors, d'écarter le premier moyen.

Sur le deuxième moyen

Sur la première branche du deuxième moyen

56 Le gouvernement belge fait valoir que, en se bornant à affirmer que le règlement attaqué s'applique aux régimes qui constituent des aides d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE, sans définir la notion d'aide d'État, ledit règlement viole le principe de sécurité juridique qui implique qu'un acte juridique doit être clair et prévisible. De plus, l'absence d'une telle définition ayant pour conséquence de soumettre des mesures favorisant l'emploi à une obligation de notification à la Commission, et dans la mesure où il ne serait pas ainsi tenu compte de la spécificité constitutionnelle des États membres, et en particulier de la régionalisation de certains parmi eux, le règlement attaqué violerait également le principe de subsidiarité et le principe de proportionnalité.

57 Il convient sur ce point de rappeler que l'article 7, paragraphe 1, second alinéa, CE exige que chaque institution agisse dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le traité.

58 En l'espèce, le Conseil, par le règlement n° 994/98, a conféré à la Commission le pouvoir de déclarer que certaines catégories d'aides sont compatibles avec le marché commun et ne sont pas soumises à l'obligation de notification. Au regard de l'article 87 CE, le Conseil s'est ainsi borné à habiliter la Commission à mettre en œuvre le paragraphe 3 dudit article énonçant des exceptions au principe d'incompatibilité d'aides énoncé au paragraphe 1 du même article . En revanche, il ne lui a conféré aucune attribution pour interpréter l'article 87, paragraphe 1, CE qui définit la notion d'aides d'État. La Commission n'avait donc pas le pouvoir de donner une définition contraignante et générale de la notion d'aides d'État. Elle a agi ainsi dans les limites de ses attributions et, dès lors, n'a pas violé les principes généraux de sécurité juridique, de subsidiarité et de proportionnalité.

Sur la deuxième branche du deuxième moyen

59 Le gouvernement belge soutient que, en établissant à son article 2, sous f), une liste exhaustive des catégories de travailleurs défavorisés qui peuvent bénéficier des aides octroyées sur le fondement de son article 5, le règlement attaqué a d'abord violé le principe de proportionnalité. En effet, les autorités nationales se trouveraient ainsi privées de la possibilité de mener une véritable politique de réinsertion de tous les travailleurs défavorisés dans la mesure où certains d'entre eux appartiendraient à ces catégories en considération de particularités locales sans répondre à la définition figurant dans le règlement attaqué.

60 Ladite définition prévoit qu'un travailleur défavorisé est «toute personne appartenant à une catégorie qui éprouve des difficultés à entrer sur le marché du travail sans assistance, à savoir toute personne remplissant au moins l'un des [onze] critères» qui sont énumérés d'une manière exhaustive et qui visent, par exemple, les jeunes, les travailleurs migrants ou les chômeurs de longue durée.

61 La violation du principe de proportionnalité présuppose que l'acte communautaire impose aux sujets de droit une obligation qui excède les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché par cet acte.

62 Or, le règlement attaqué ne soumet les mesures en faveur de travailleurs non visés par la définition qu'il donne des travailleurs défavorisés à aucune nouvelle obligation. En ne faisant pas état desdites mesures, il maintient pour elles l'obligation de notification déjà imposée par l'article 88, paragraphe 3, CE. En conséquence, la Commission n'a pas violé le principe de proportionnalité.

63 Le gouvernement belge estime ensuite que, en établissant ladite liste exhaustive des catégories de travailleurs défavorisés, la Commission a, en outre, violé le principe de la cohérence des actions communautaires au motif que le règlement attaqué entraverait fortement les politiques nationales du marché du travail que la Communauté entend par ailleurs favoriser.

64 Il convient de constater que la Commission est tenue de respecter la cohérence entre les articles 87 CE et 88 CE et d'autres dispositions du traité (voir, en ce sens, arrêt du 15 juin 1993, Matra/Commission, C-225/91, Rec. p. I-3203, point 42).

65 Parmi ces dispositions figure l'article 127 CE qui prévoit que la Communauté contribue à la réalisation d'un niveau d'emploi élevé en encourageant la coopération entre les États membres et en soutenant et, au besoin, en complétant leur action. De même, en vertu de cette disposition, l'objectif consistant à atteindre un niveau d'emploi élevé est pris en compte dans la définition et la mise en œuvre des politiques et des actions de la Communauté.

66 En conséquence, la Commission doit veiller à la cohérence nécessaire entre sa politique en matière d'aides et l'action communautaire en matière d'emploi.

67 Néanmoins, la Commission jouit, en matière d'aides d'État, 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 (voir arrêts du 21 mars 1991, Italie/Commission, C-303/88, Rec. p. I-1433, point 34, et du 19 septembre 2000, Allemagne/Commission, C-156/98, Rec. p. I-6857, point 67). Il en est

notamment ainsi quand la Commission souhaite concilier l'objectif visant à assurer une concurrence non faussée dans le marché commun avec d'autres objectifs communautaires tels que la promotion de l'emploi.

68 Lorsque la Commission jouit d'une telle liberté d'appréciation importante, la Cour, en contrôlant la légalité de l'exercice de cette liberté, ne saurait substituer son appréciation en la matière à celle de l'autorité compétente, mais doit se limiter à examiner si cette dernière est entachée d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir ou si l'autorité en question n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation (voir arrêts du 5 octobre 2000, Allemagne/Commission, précité, point 26, et du 12 mars 2002, Omega Air e.a., C-27/00 et C-122/00, Rec. p. I-2569, point 64).

69 En l'occurrence, il importe de constater que le gouvernement belge n'a fait état d'aucun élément visant à prouver que l'appréciation de la Commission serait entachée de tels vices. Par conséquent, le grief ne saurait être retenu.

Sur la troisième branche du deuxième moyen

70 Le gouvernement belge estime que, en maintenant les régimes d'aides antérieurs préalablement autorisés par la Commission mais en introduisant un régime nettement plus strict pour les nouveaux régimes d'aides, le règlement attaqué viole le principe de non-discrimination. Si la Commission entendait rendre les critères de

compatibilité plus stricts, ledit principe aurait exigé qu'elle prenne les mesures utiles en vue de rendre les aides existantes conformes au règlement attaqué.

71 Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, le principe d'égalité de traitement et de non-discrimination exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié (arrêts du 9 septembre 2004, Espagne/Commission, C-304/01, Rec. p. I-7655, point 31, et du 14 décembre 2004, Swedish Match, C-210/03, Rec. p. I-11893, point 70).

72 En l'espèce, le règlement attaqué traite de manière égale l'octroi d'aides sur la base de régimes établis après son entrée en vigueur. Il génère, en revanche, une inégalité de traitement entre l'octroi des aides dans le cadre de régimes déclarés compatibles par la Commission avant son entrée en vigueur et l'octroi des aides sur la base de régimes mis en place en conformité avec les nouvelles conditions de compatibilité fixées dans ledit règlement. En effet, la Commission elle-même ne conteste pas que ce dernier fixe certaines conditions de compatibilité plus strictes que celles existantes dans sa pratique antérieure.

73 Néanmoins, un tel traitement est objectivement justifié. D'une part, la Commission ne saurait être privée de la possibilité de fixer des conditions de compatibilité plus strictes si l'évolution du marché commun et l'objectif d'une concurrence non faussée dans celui-ci l'exigent. D'autre part, elle ne peut mettre les régimes d'aides existant en conformité avec les nouvelles conditions de compatibilité du règlement attaqué de manière unilatérale, en méconnaissance de la procédure de l'article 88, paragraphes 1 et 2, CE. Une telle approche équivaudrait en fait à accorder audit règlement des effets rétroactifs. Elle porterait ainsi atteinte au principe de sécurité juridique et de confiance légitime des personnes concernées.

74 Par conséquent, la Commission n'a pas violé le principe de non-discrimination.

75 Il convient, dès lors, d'écarter le deuxième moyen.

Sur le troisième moyen

76 Le gouvernement belge soutient que le règlement attaqué viole le traité au motif qu'il est fondé sur une base juridique qui n'était plus valable. En effet, le traité d'Amsterdam a, postérieurement au règlement n° 994/98, introduit un nouvel article 137, paragraphe 3, qui confie au Conseil l'adoption des mesures concernant les contributions financières pour la promotion de l'emploi. Il en découlerait que l'habilitation conférée à la Commission par le règlement n° 994/98 aurait cessé d'exister en ce qui concerne les matières visées audit article. Pour autant que de besoin, le gouvernement belge soulève une exception d'illégalité à l'encontre de ce règlement en ce que celui-ci a servi de base juridique au règlement attaqué, en contradiction avec les dispositions du traité d'Amsterdam qui ne permettent pas une telle délégation par le biais d'un règlement du Conseil. Pour ces mêmes raisons, l'article 137, paragraphe 1er, CE aurait exclu l'adoption de mesures relatives à l'intégration des travailleurs exclus du marché du travail.

77 Il convient de constater d'abord que, à supposer même que l'objectif d'habilitation donnée par le Conseil à la Commission soit la promotion d'emploi, une telle habilitation réglementaire n'aurait pas pour objet de priver le Conseil de sa compétence qu'il détient sur la base de l'article 137 CE.

78 Ensuite, la modification de cette dernière disposition par le traité d'Amsterdam n'a pas d'incidence en l'occurrence. Il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence

constante, dans le cadre du système de compétences de la Communauté, le choix de la base juridique d'un acte doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel. Parmi de tels éléments figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte (voir, en particulier, arrêts du 4 avril 2000, Commission/Conseil, C-269/97, Rec. p. I-2257, point 43, et du 30 janvier 2001, Espagne/Conseil, C-36/98, Rec. p. I-779, point 58).

79 Si l'examen d'un acte communautaire démontre qu'il poursuit une double finalité ou qu'il a une double composante et si l'une de celles-ci est identifiable comme principale ou prépondérante, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, l'acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou composante principale ou prépondérante (voir, notamment, arrêts du 23 février 1999, Parlement/Conseil, C-42/97, Rec. p. I-869, points 39 et 40, ainsi que Espagne/Conseil, précité, point 59).

80 Or, en l'espèce, même si le règlement n° 994/98 et le règlement attaqué ont une incidence sur la promotion de l'emploi, ils ont pour but principal de déterminer des aides qui sont compatibles avec le marché commun et de les dispenser de l'obligation de notification. Ainsi, ils mettent notamment en œuvre l'article 87, paragraphe 3, CE qui énonce que certaines aides, poursuivant des objectifs d'intérêt général, peuvent s'avérer compatibles avec le marché commun dans la mesure où leurs objectifs justifient la distorsion de concurrence.

81 Il résulte de ce qui précède que le Conseil a valablement adopté le règlement n° 994/98 sur le fondement de l'article 94 du traité CE (devenu article 89 CE) et que ce règlement pouvait constituer une base juridique pour le règlement attaqué même après l'insertion de l'article 137 CE par le traité d'Amsterdam.

82 Il convient, dès lors, d'écarter le troisième moyen.

83 Aucun des moyens soulevés par le Royaume de Belgique n'ayant prospéré, le recours doit être rejeté.

Sur les dépens

84 En vertu de l'article 69, paragraphe, 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du Royaume de Belgique et ce dernier ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs, la Cour (troisième chambre) déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) Le Royaume de Belgique est condamné aux dépens.

Signatures.