lité de l'aide avec le traité ou le recours ouvert contre une décision de la Commission constatant son incompatibilité ne permettraient pas d'effacer les conséquences irréversibles qui résulteraient d'un retard dans le versement de l'aide dû au respect de l'interdiction prévue à l'article 93, paragraphe 3, dernière phrase, et, d'autre part, lorsque les mesures qualifiées par la Commission d'aides nouvelles ont été mises à exécution, les effets juridiques attachés à cette qualification sont définitifs, en ce sens qu'est impossible la régularisation a posteriori des actes d'exécution de l'aide ayant contrevenu à l'interdiction édictée par l'article 93, paragraphe 3, dernière phrase.

C'est pourquoi une telle décision constitue un acte attaquable au sens de l'article 173 du traité.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-47/91 *

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure, les conclusions des parties ainsi que leurs moyens et arguments en ce qui concerne la recevabilité du recours peuvent être résumés comme suit.

I — Exposé des faits

La loi italienne n° 64/86, du 1er mars 1986, a institué un régime d'aides en faveur du Mezzogiorno qui a été approuvé, moyennant le respect de certaines conditions, par la Commission dans sa décision 88/318/CEE, du 2 mars 1988 (JO L 143, p. 37).

Suite à cette décision, les autorités italiennes ont, en application de la loi n° 64/86, décidé d'octroyer des aides à la société Italgrani dont le siège est établi à Naples et dont l'activité porte sur la transformation des céréales. Les aides ont fait l'objet d'un contrat de programme ratifié, le 12 avril 1990, par le CIPI (le comité interministériel pour la coordination de la politique industrielle).

Le 26 juillet 1990, à la suite de plaintes introduites par Casillo Grani, une entreprise concurrente, ainsi que par une association de producteurs d'amidon et de céréales, la Commission a demandé aux autorités italiennes de lui fournir des informations au sujet de ces aides.

Les autorités italiennes ont transmis une réponse le 7 septembre 1990. Des informations complémentaires ont été fournies, au

* Langue de procédure: l'italien.

cours d'une réunion, le 28 septembre 1990 et, par lettres, les 4 et 14 octobre suivants.

Par une lettre du 23 novembre 1990, la Commission a alors fait part au gouvernement italien de sa décision d'engager la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité à l'encontre des aides octroyées à la société Italgrani. Après un bref examen des documents qui lui avaient été communiqués, il lui a semblé que ces aides ne pouvaient bénéficier d'aucune des dérogations visées à l'article 92, paragraphe 3, sous a) et c), du traité.

II — Déroulement de la procédure

Le gouvernement italien a introduit, le 31 janvier 1991, un recours dans lequel il conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— annuler la lettre du 23 novembre 1990 relative à l'aide octroyée à la société Italgrani;

— condamner la défenderesse aux dépens.

Par acte introduit le 28 février 1991, la Commission, en application de l'article 91, paragraphe 1, du règlement de procédure, a demandé à la Cour de statuer sur la recevabilité du recours sans engager le débat au fond, de déclarer le recours irrecevable et de condamner le requérant aux dépens.

Dans ses observations, déposées le 11 avril 1991, le gouvernement italien a demandé à la Cour de rejeter l'exception d'irrecevabilité de la Commission.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir sans instruction préalable la procédure orale sur la seule exception. Elle a toutefois posé une question à la Commission. La réponse à cette question figure au point IV du présent rapport.

III — Arguments présentés par les parties sur la recevabilité du recours

S'appuyant sur l'arrêt du 11 novembre 1981, IBM (60/80, Rec. p. 2639), la *Commission* considère, en premier lieu, que la décision d'engager la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, n'est pas un acte attaquable au titre de l'article 173 du traité. En effet, cette décision aurait un caractère strictement préparatoire et ne contiendrait aucun élément de décision de nature à affecter la situation juridique du requérant.

S'agissant du caractère préparatoire de la décision, la Commission relève, à titre liminaire, que le recours du gouvernement italien porte non pas sur la partie centrale de la lettre, contenant l'exposé des motifs juridiques et économiques qui fondent la décision attaquée, mais sur sa partie introductive. Dans cette partie, la Commission décrit les installations, les investissements et la production envisagés par Italgrani, et elle interprète l'article 9 de la décision 88/318. La Commission souligne que, si le gouvernement italien a procédé de la sorte, c'est parce que, selon ses propres affirmations, la

partie centrale de la lettre avait « un contenu et une finalité préparatoires de la décision ».

Contrairement à ce qu'affirme le gouvernement italien, la lettre de la Commission du 23 novembre 1990 ne pourrait pas être analysée comme opérant le retrait implicite de la décision 88/318, par laquelle la Commission avait approuvé la loi italienne générale n° 64/86. Selon la Commission, la procédure de contrôle qu'elle a engagée serait dirigée non pas contre une aide déjà autorisée, mais contre une aide qui, à première vue, a été accordée en violation des conditions qu'elle avait fixées dans sa décision du 2 mars 1988. L'hypothèse serait donc celle de l'« application abusive » dont il est question à l'article 93, paragraphe 2, du traité CEE.

Sur cette même question, la Commission ajoute que, de manière générale, les retraits ne se présument pas et qu'ils doivent être exprimés dans le respect rigoureux des formes.

De la même manière, la Commission considère que l'injonction de suspendre le versement de l'aide projetée ne confère pas à sa lettre le caractère d'une décision attaquable au titre de l'article 173 du traité. Cette injonction ne résulterait pas, en effet, d'un acte de volonté de la part de la Commission, mais il serait une conséquence attachée par l'article 93, paragraphe 3, du traité à l'ouverture de la procédure prévue au paragraphe précédent. De surcroît, la Commission serait obligée d'engager cette procédure chaque fois qu'elle éprouve des doutes sur la compatibilité d'une aide avec le traité. Pour étayer cette dernière affirmation, la Commission se réfère à l'arrêt du 20 mars 1984, Allemagne/Commission (84/82, Rec. p. 1451).

Dès lors que l'acte attaqué ne présenterait qu'un caractère strictement préparatoire, les prétendues irrégularités de la procédure devraient être dénoncées par la requérante dans le cadre d'un recours intenté contre la décision finale. Ainsi la Cour en aurait-elle jugé dans l'arrêt IBM, précité.

En second lieu, la Commission attire l'attention de la Cour sur les conséquences d'une éventuelle décision qui admettrait la recevabilité du recours introduit par le gouvernement italien. Ces conséquences seraient de trois ordres.

Tout d'abord, la répartition des compétences de contrôle entre la Cour et la Commission établie, en matière d'aides, par le traité serait méconnue. Comme elle l'a elle-même souligné dans l'arrêt IBM, précité, la Cour serait amenée à porter une appréciation sur des questions qui n'auraient pas encore fait l'objet d'un examen complet et définitif de la part de la Commission. Il en résulterait une « anticipation des débats au fond » et une « confusion des différentes phases des procédures administratives et judiciaires ».

Ensuite, on assisterait à la multiplication des recours en annulation portés devant la Cour contre des décisions d'engager la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité. Sur ce point, la Commission fait observer que, sur 2 000 affaires d'aides enregistrées par la Commission entre octobre 1986 et septembre 1990, 202 ont donné lieu à l'ouverture de la procédure précitée et,

seules, 48 d'entre elles ont abouti à une décision finale, négative ou conditionnelle.

Enfin, si la position du gouvernement italien était adoptée par la Cour, la Commission serait privée du moyen d'enquêter et d'intervenir vis-à-vis des États membres lorsque ceux-ci accordent des aides individuelles dans le cadre d'un régime général qui, antérieurement, avait fait l'objet d'une décision d'autorisation. Serait ainsi créée une catégorie d'aides dont la Commission ne pourrait déclarer ni la compatibilité ni l'incompatibilité avec le droit communautaire.

En troisième lieu, la Commission exprime des doutes sur l'utilité du recours introduit par le gouvernement italien dès lors que celui-ci n'a pas simultanément demandé le sursis à exécution prévu par l'article 185 du traité. Elle ajoute que, selon toute vraisemblance, la décision définitive de la Commission interviendra avant que la Cour ne se soit prononcée.

Le *gouvernement italien* reconnaît que le recours, du fait qu'il est dirigé contre un acte d'ouverture d'une procédure, soulève un problème de recevabilité.

Il estime toutefois que, en raison de circonstances particulières à l'espèce, la lettre attaquée répond aux conditions qui ont été dégagées par la Cour dans l'arrêt IBM. Sur deux points, la lettre en question aurait, en effet, révoqué la décision 88/318 portant approbation du régime général italien. D'une part, elle aurait instauré une obligation de notification qui ne s'y trouvait pas; d'autre part, elle aurait élargi l'étendue du contrôle pouvant être exercé par la Commission.

Des observations de la Commission, il résulterait que celle-ci reproche au gouvernement italien de ne pas lui avoir notifié les aides litigieuses. Or, cette obligation de notification aurait été totalement absente de la décision générale 88/318. A cet égard, le gouvernement italien expose que, lorsque la Commission examine la compatibilité d'un régime d'aides général avec le traité et qu'elle estime que la compatibilité du régime dépend de ses modalités d'application, elle a la possibilité d'émettre une appréciation provisoire et conditionnelle et de se réserver le droit de procéder à un examen particulier des mesures d'exécution qui seront arrêtées par la suite. Celles-ci seraient alors soumises à une obligation nouvelle et distincte de notification. Les articles 8, 9 et 10 de la décision 88/318 attesteraient clairement que la Commission n'a pas fait usage de cette faculté dans la présente hypothèse. A l'article 8, la Commission se serait, en effet, réservée le droit de prendre position ultérieurement sur diverses dispositions de la loi italienne n° 64/86, parmi lesquelles ne figureraient pas les dispositions qui sont en cause dans le présent recours. Quant à l'article 10, il se bornerait à exiger des autorités italiennes la communication d'un rapport annuel portant sur l'ensemble des mesures prises en application du régime autorisé. Si ce point de vue n'était pas adopté, la décision générale 88/318 serait dépourvue de toute utilité pratique.

Le gouvernement italien considère, par ailleurs, que, en décidant d'entamer la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité, la Commission aurait largement étendu la portée du contrôle de l'aide. Alors que l'article 9 de la décision 88/318 impo-

sait seulement au gouvernement italien de respecter la législation communautaire en vigueur, la décision attaquée déboucherait sur une remise en question totale de l'aide attribuée à Italgrani, au regard de l'article 92, paragraphe 3, sous a) et c), du traité.

A la position qui précède, il ne pourrait être opposé que le retrait ne se présume pas. Selon le gouvernement italien, un tel argument n'aurait de valeur que s'il était « juridiquement impossible que la Commission agisse en dehors des règles ». Cela, en l'occurrence, resterait à démontrer.

Enfin, le gouvernement italien soutient que la décision d'engager la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, modifie la situation qui résulte, pour le gouvernement italien, de la décision générale d'approbation 88/318. Dès lors qu'elle s'accompagne de l'ordre de suspendre le versement de l'aide, elle entraverait gravement la mise en œuvre de sa politique en faveur du Mezzogiorno, avec toutes les conséquences qui en découlent pour les opérateurs économiques intéressés.

Contrairement à ce que prétend la Commission, dans les présentes circonstances, l'effet suspensif de la décision ne serait pas une conséquence inéluctable de l'application du traité. Ce serait, en effet, délibérément que la Commission serait revenue sur sa décision 88/318, dans laquelle elle avait approuvé le régime général italien.

IV — Réponse de la Commission à la question posée par la Cour

La Cour a demandé à la Commission de lui indiquer les motifs et la partie du dispositif qui concernaient l'aide accordée par le gouvernement italien à Italgrani, en cause dans cette affaire.

De la réponse de la Commission, il résulte que, si elle a décidé d'engager la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité, c'est parce que, après un premier examen de documents transmis par le gouvernement italien, elle a éprouvé des doutes quant à la compatibilité de l'aide avec la décision 88/318 sur deux points.

1. *Les limites sectorielles dont il est question à l'article 9 de la décision 88/318*

La Commission explique que la portée de cette disposition « varie *ratione materiae*, c'est-à-dire en fonction des secteurs dont les produits sont destinés à bénéficier d'aides. C'est la raison pour laquelle, lorsqu'il s'agit de secteurs ne faisant pas l'objet d'une politique commune (les secteurs industriels, par exemple), les limites sectorielles en question découlent de la portée des dérogations visées à l'article 92 du traité et sont fixées par la Commission, après consultation des États membres, dans des actes appelés communément 'encadrements' ou 'codes' (voir, par exemple, l'encadrement des aides au secteur de fibres synthétiques, faisant l'objet du litige dans l'affaire C-313/90, AKZO). En revanche, lorsqu'il s'agit de produits de l'annexe II, les limites secto-

rielles sont celles qui résultent de la réglementation relative à la politique agricole commune des secteurs respectifs. »

La Commission poursuit dans les termes suivants:

« Il est certain que la notion de *'réglementation'* assume, dans ce contexte, une dimension large et évolutive de façon à comprendre tous les actes (normatifs et non normatifs), orientations et éventuelles interprétations jurisprudentielles aptes à assurer la réalisation des objectifs économiques poursuivis par le législateur communautaire, objectifs à la réalisation desquels doivent *en premier lieu* concourir les États membres en favorisant des actions convergentes et en s'abstenant, en même temps, d'actes dictés par des intérêts exclusivement nationaux: il s'agit là d'une exigence justifiée par le principe de *'coresponsabilité'* des États membres dans la mise en œuvre de la politique agricole commune de même que des obligations qui résultent de l'article 5 du traité.

Dans cette perspective, on ne devrait pas être surpris par les *doutes* de la Commission quant à la compatibilité du programme initialement prévu par Italgrani qui comportait, entre autres, d'importantes aides à la production de 357 000 tonnes par an d'amidon (soit environ 25 % de la production actuelle d'amidon de blé, au niveau de la CEE, ou environ 7 % de la production totale d'amidon dans la CEE), sur un marché notoirement caractérisé par d'importants excédents de capacité structurels. Des considérations analogues peuvent s'appliquer à d'autres produits envisagés dans le programme d'investissements initial, comme le glucose, l'isoglucose, la semoule, les farines, etc., investissements pour lesquels le FEOGA n'aurait pas accordé des financements communautaires.

Les autorités italiennes, qui participent à tous les travaux du comité STAR [comité des structures agricoles et du développement rural, institué par le règlement (CEE) n° 355/75], étaient et sont parfaitement au courant des règles qui régissent les investissements dans les divers secteurs agricoles: c'est certainement pour cette raison qu'elles n'ont pas introduit auprès du FEOGA une demande de concours en faveur du programme initial d'Italgrani. »

2. *Les niveaux maximaux d'intensité rappelés dans l'exposé des motifs de la décision 88/318 de la Commission* (partie I à la fin)

Ces niveaux maximaux d'intensité ne figureraient pas de façon explicite dans le dispositif de la décision parce qu'il s'agirait de modalités du régime acceptées par les autorités italiennes sans contestation et qu'ils s'inscriraient, par conséquent, dans le cadre de l'autorisation du régime de la loi n° 64/86 dans son ensemble.

Ces doutes auraient été exprimés aux points D, E, F, G et H de la lettre du 23 novembre 1990.

Par ailleurs, la Commission a estimé que les autorités italiennes auraient dû, conformé-

ment à l'article 93, paragraphe 3, notifier le programme des aides en faveur d'Italgrani.

Sur ce point, la Commission expose:

« Le télex que la Commission a envoyé, le 14.11.1986 ..., aux autorités italiennes fait état, à cet égard, d'une obligation générale de notification préalable qui a trait non seulement au cas d'espèce, mais à tous les investissements dans le secteur agricole et agro-alimentaire appelés à bénéficier des interventions de la loi n° 64/86. Rappelons qu'en 1986, dans le cadre de la procédure d'examen de la loi susmentionnée, les autorités italiennes n'ont pas été en mesure de fournir les informations appropriées concernant les modalités d'application des aides aux produits des secteurs agricole et agro-alimentaire, étant donné qu'il s'agissait de modalités liées aux directives économiques que les diverses régions du Mezzogiorno auraient dû arrêter dans le cadre de leurs compétences. Les autorités italiennes auraient promis de transmettre dès que possible ces directives à la Commission. »

Le télex dont il est question au paragraphe précédent a été annexé à la réponse de la Commission.

Sur l'ensemble de ces motifs, la Commission renvoie à la lettre de la Commission du 23 novembre 1990 ainsi qu'à sa décision 91/474/CEE, du 16 août 1991 (JO L 254, p. 14), dans laquelle elle a approuvé l'aide attribuée à Italgrani, après que le gouvernement italien l'eut modifiée.

R. Joliet
Juge rapporteur