ARRÊT DU TRIBUNAL (quatrième chambre élargie)
28 septembre 1995 *

Dans l'affaire T-95/94,

Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs (Sytraval), association de droit français, et

Brink's France SARL, société de droit français,

représentées par Me Jean-Michel Payre, avocat au barreau de Paris, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de Me Aloyse May, 31, Grand-rue,

parties requérantes,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Michel Nolin et Ben Smulders, membres du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le français.

soutenue par

République française, représentée par Mme Catherine de Salins, sous-directeur à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, et M. Jean-Marc Belorgey, chargé de mission à la même direction, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade de France, 9, boulevard du Prince Henri,

partie intervenante,

ayant pour objet l'annulation de la décision de la Commission du 31 décembre 1993, rejetant la demande des requérantes de voir constater par la Commission que la République française a enfreint les articles 92 et 93 du traité en octroyant des aides à Sécuripost SA,

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (quatrième chambre élargie),

composé de MM. K. Lenaerts, président, R. Schintgen, C. P. Briët, R. García-Valdecasas et Mme P. Lindh, juges,

greffier: M. H. Jung,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 26 avril 1995,

rend le présent

Arrêt

Faits à l'origine du recours

1 Jusqu'en 1987, la poste française (ci-après « poste ») a assuré, au moyen de ses services internes, le transport de ses fonds et valeurs. En 1986, la poste a décidé d'exercer un certain nombre de ses activités par l'intermédiaire de sociétés à forme commerciale. C'est ainsi que, le 16 décembre 1986, la Société holding des filiales de la poste (ci-après « Sofipost »), contrôlée à 99 % par l'État français, a été constituée.

2 Le 16 avril 1987, Sofipost a créé Sécuripost SA (ci-après « Sécuripost ») qu'elle contrôle à 99,92 %. Cette société a pour objet le transport de fonds sécurisé, le gardiennage et la protection, ainsi que la surveillance. La poste a détaché plus de 220 fonctionnaires auprès de Sécuripost.

3 Par convention privée datée du 28 septembre 1987, la poste a confié à Sécuripost les activités dans les domaines précisés ci-dessus, qu'elle réalisait elle-même auparavant. Sécuripost devait ensuite élargir sa clientèle et ses activités.

4 Le 30 septembre 1987, un accord-cadre a été conclu entre le ministre des Postes et Télécommunications (ci-après « P. et T. ») et Sécuripost.

5 A la fin de l'année 1987, Sofipost a concédé une avance de 5 000 000 FF à Sécuripost. Ce prêt-avance a été incorporé au capital au cours du premier semestre 1988.

6 Le 1er janvier 1988, Sofipost a réalisé une augmentation du capital de Sécuripost, constituée, d'une part, de l'apport de la valeur nette de la branche d'activités transport de fonds filialisée de la poste, évaluée à 19 225 000 FF, et, d'autre part, d'un apport en numéraire de 9 775 000 FF.

7 Dans le courant de l'année 1989, Sofipost a concédé à Sécuripost un second prêt-avance de 15 000 000 FF, qui aurait été consenti au taux bancaire de base majoré d'un demi point.

8 Le 4 septembre 1989, plusieurs sociétés et associations de droit français, dont les requérantes, ont saisi la Commission de deux demandes d'ouverture de procédure, l'une en application de l'article 90 du traité CEE, en liaison avec les articles 85 et 86, et l'autre en constatation d'infraction aux articles 92 et 93 du traité CEE. Seule cette dernière fait l'objet du présent recours.

9 Suite à cette plainte, la Commission a demandé des explications au gouvernement français par lettre du 14 mars 1990.

10 Le gouvernement français a répondu par lettre du 3 mai 1990.

11 Le 28 juin 1991, la Commission a fait savoir aux requérantes que leur plainte « soulève plusieurs questions de principe importantes, nécessitant, en l'occurrence, un examen approfondi de la part des services concernés de la Commission ».

12 Le 9 octobre 1991, la Commission a encore indiqué aux requérantes que leur dossier « paraît particulièrement complexe, nécessitant de nombreuses analyses techniques de la copieuse documentation produite tant par les plaignantes que par les autorités françaises... S'il n'a pas été possible d'en finaliser l'instruction dans le délai (qu'elle leur) indiquai(t) dans (sa) lettre du 28 juin 1991, c'est à cause de la complexité du dossier et de la nécessité qui en dérive d'aboutir à une décision tenant compte de tous les intérêts en présence ».

13 Le 5 février 1992, la Commission a adopté une décision rejetant la plainte des requérantes. Elle y indiquait notamment que « la Commission est consciente du fait que la filialisation des activités d'une entreprise publique telle que la poste française pourrait déguiser des éléments d'aides aux termes du traité. C'est pourquoi, tout au long de l'instruction de ce dossier, nous avons gardé à l'esprit le critère-guide de la comparaison du comportement reproché à l'État français et à Sécuripost avec l'attitude vraisemblable d'un entrepreneur privé dans des circonstances analogues. Cela étant dit, il ressort de l'état actuel du dossier que, si Sécuripost a assurément reçu le soutien de la maison mère et de l'État à l'occasion de sa constitution et de son installation dans le marché, il n'est pas possible de conclure à l'existence d'aides d'État selon les termes précisés à l'article 92, paragraphe 1, du traité. Il convient notamment de vous informer que les circonstances donnant lieu, prima facie, à des aides tombant sous l'article 92.1 ont été formellement démenties — le cas échéant, preuve documentaire à l'appui — par les autorités françaises. Dans ces conditions, force est de constater que, sur base des éléments d'appréciation dont dispose la Commission, l'opération ayant conduit à la création de Sécuripost est comparable à la réorganisation opérée par une entreprise décidant de mettre sur pied une filiale pour la gestion séparée d'une branche d'activités ».

14 Le 13 avril 1992, les requérantes ont introduit un recours en annulation contre cette décision devant la Cour de justice.

15 Le 22 juin 1992, la Commission a retiré sa décision du 5 février 1992 et le recours introduit par les requérantes a été radié le 14 septembre 1992 à la suite du désistement de celles-ci.

16 Le 24 juillet 1992, les requérantes ont complété la plainte qu'elles avaient introduite auprès de la Commission.

17 Le 21 janvier 1993, la Commission a informé les parties plaignantes qu'elle avait inscrit au registre des aides non notifiées, sous le n° NN 5/93, les mesures prises par le gouvernement français à l'égard de Sécuripost.

18 Le 26 mars 1993, le gouvernement français a autorisé Sofipost à transférer au secteur privé la propriété de Sécuripost.

19 Le 22 avril 1993, les requérantes ont introduit un nouveau complément de plainte.

20 Le 5 mai 1993, la Commission a informé les requérantes qu'elle avait décidé de séparer l'instruction de l'affaire en deux parties, celle antérieure à la privatisation et celle postérieure à celle-ci.

21 Le 11 octobre 1993, les requérantes ont mis la Commission en demeure, en application de l'article 175 du traité CEE, d'adopter une décision suite au dépôt de leur plainte du 4 septembre 1989.

22 Le 31 décembre 1993, la Commission a adopté la décision attaquée, qui rejette la demande des requérantes de voir constater par la Commission que la République française a enfreint les articles 92 et 93 du traité en octroyant des aides à Sécuripost.

23 C'est dans ces circonstances que, par requête déposée au greffe du Tribunal le 2 mars 1994, les requérantes ont introduit le présent recours.

24 Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 11 juillet 1994, le gouvernement français a introduit une demande tendant à intervenir dans la procédure à l'appui des conclusions de la Commission.

25 Par ordonnance du 15 septembre 1994, le président de la quatrième chambre élargie du Tribunal a admis cette demande d'intervention à l'appui des conclusions de la Commission.

26 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (quatrième chambre élargie) a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables.

27 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions orales du Tribunal lors de l'audience publique qui s'est déroulée le 26 avril 1995.

Conclusions des parties

28 Les requérantes concluent à ce qu'il plaise au Tribunal:

— annuler la décision de la Commission du 31 décembre 1993 avec toutes les conséquences de droit;

— condamner la Commission aux dépens.

29 La Commission conclut, pour sa part, à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter le recours comme non fondé;

— condamner les requérantes aux dépens.

30 Le gouvernement français conclut, enfin, à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter le recours.

Sur le fond

31 Les requérantes invoquent quatre moyens à l'appui de leur recours. Le premier est pris de la violation de l'article 93, paragraphe 2, du traité, en ce que la Commission

aurait décidé à tort, eu égard aux circonstances de l'espèce, de ne pas ouvrir la procédure prévue par cette disposition. Le deuxième moyen est tiré de la violation des droits de la défense des requérantes, en ce que la Commission aurait retenu dans sa décision — qui ferait grief aux requérantes — des documents qui ne leur ont pas été communiqués, comme les observations du gouvernement français. Le troisième moyen est pris de la violation de l'article 190 du traité CE, en ce que la Commission aurait omis de répondre dans la décision attaquée aux griefs formulés par les requérantes dans leur plainte, relatifs aux aides que constitueraient le détachement de personnel administratif de la poste auprès de Sécuripost, la mise à la disposition de cette dernière de locaux de la poste, l'approvisionnement en carburant et l'entretien de véhicules à des conditions excessivement favorables et le prêt de 15 000 000 FF consenti par Sofipost à Sécuripost à un taux préférentiel. Le quatrième moyen est tiré de l'existence d'erreurs manifestes d'appréciation concernant le traitement, dans la décision, de l'augmentation du capital de Sécuripost de 9 775 000 FF, les avances sur commandes consenties par la poste au profit de cette dernière et les tarifs et garanties anormaux pratiqués à son égard par la poste.

32 Au vu des pièces du dossier, le Tribunal estime qu'il convient de concentrer son examen sur les troisième et quatrième moyens confondus, tirés de la violation de l'article 190 du traité et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Sur les moyens tirés de la violation de l'article 190 du traité et de l'erreur manifeste d'appréciation

Arguments des parties

— Sur la violation de l'article 190 du traité

33 Les requérantes soutiennent que la Commission a violé son obligation de motivation, inscrite à l'article 190 du traité, en ne faisant pas apparaître de façon claire et cohérente les considérations de fait et de droit sur lesquelles elle s'appuie, et qu'elle n'a donc pas permis aux intéressés et au Tribunal de connaître les éléments essen-

tiels de son raisonnement, pour savoir si la décision est ou non bien fondée. Elles soulignent que l'ampleur de l'obligation de motivation est fonction du contexte dans lequel celle-ci intervient et de ce que les parties ont exposé au cours de la procédure administrative (voir les conclusions de l'avocat général M. Lenz sous l'arrêt du 8 mars 1988, Exécutif régional wallon et Glaverbel/Commission, 62/87 et 72/87, Rec. p. 1573, 1581). Elles font valoir que, en l'espèce, la décision est entachée d'une insuffisance de motivation sur quatre points essentiels.

34 Elles soutiennent, en premier lieu, que, dans la décision attaquée, la Commission n'a examiné, en ce qui concerne l'aide résultant du détachement auprès de Sécuripost de personnel administratif, que l'avantage financier direct lié à la rémunération et aux cotisations sociales, alors que les parties plaignantes avaient également dénoncé, dans leurs observations récapitulatives du 24 juillet 1992, un avantage particulier consistant dans le fait que les fonctionnaires détachés peuvent à tout moment être remis à la disposition de leur administration d'origine lorsque des compressions de personnel s'avèrent nécessaires dans l'entreprise auprès de laquelle ils sont détachés et qu'il n'y a, dans ce cas, aucune cotisation aux caisses d'assurance chômage ni aucune indemnité de préavis ou de licenciement à payer.

35 Les requérantes soutiennent, en deuxième lieu, que la Commission n'a pas motivé à suffisance de droit le rejet de leur plainte en ce qu'elle porte sur la mise à disposition de Sécuripost de locaux à des conditions excessivement avantageuses. D'après la poste, ses locaux sont loués à la société Sécuripost « selon les prescriptions du code des domaines de l'État, sous forme de convention d'occupation précaire et révocable ». Ces prix auraient été fixés par le service des domaines, « par référence à ceux pratiqués dans des locaux affectés au même type d'usage dans le même secteur géographique ». Or, la décision ne contiendrait aucune précision sur le prix des loyers pratiqués, alors que les prix pratiqués par le service des domaines seraient notoirement inférieurs à ceux pratiqués pour les locaux auxquels les entreprises concurrentes ont accès, ce qui constituerait une aide au sens de l'article 92 du traité.

36 Les requérantes rappellent, en troisième lieu, qu'elles avaient fait valoir, dans leur plainte, que les approvisionnements en carburant des véhicules de la société

Sécuripost étaient payés avec des bons d'essence de la poste, bénéficiant d'un tarif réduit de l'ordre de 50 centimes par litre par voie de détaxation. Or, la Commission n'aurait pas recherché quel tarif est payé par Sécuripost, alors que le fait de faire bénéficier une entreprise d'une source d'énergie à un tarif inférieur à la normale pourrait être qualifié d'aide étatique (voir l'arrêt de la Cour du 2 février 1988, Van der Kooy e.a./Commission, 67/85, 68/85 et 70/85, Rec. p. 219). Il en irait de même pour l'entretien des véhicules.

37 Les requérantes relèvent, en quatrième lieu, que la Commission a considéré que le prêt de 15 000 000 FF consenti en 1989 par Sofipost à Sécuripost ne constituait pas une aide d'État contraire aux articles 92 et suivants du traité, dès lors que ce prêt représentait une opération payante au taux bancaire de base majoré d'un demi point, sans s'interroger sur le point de savoir si un tel taux ne constituait pas un avantage particulier, alors que constituerait une aide au sens de l'article 92 du traité un taux d'intérêt réduit (voir arrêts de la Cour Exécutif régional wallon et Glaverbel/Commission, précité, et du 7 juin 1988, Grèce/Commission, 57/86, Rec. p. 2855).

38 La Commission répond que la décision attaquée est suffisamment motivée sur les quatre points évoqués par les requérantes.

39 La Commission, soutenue par la partie intervenante, répond, en premier lieu, que le non-versement d'indemnités de préavis et de licenciement n'était qu'un aspect secondaire d'un grief plus large avancé dans les diverses plaintes, à savoir, la prise en charge, totale ou partielle, par l'État du traitement du personnel de Sécuripost. Ayant conclu à l'inexistence d'aides sur ce point, la Commission n'aurait dès lors pas jugé nécessaire d'analyser explicitement cette question. Elle ajoute qu'il n'y a eu aucun transfert direct ou indirect de ressources d'État vers Sécuripost et qu'il n'était dès lors pas opportun de retenir les allégations avancées par les requérantes.

40 La Commission rappelle, en deuxième lieu, que, dans leur plainte initiale, les requérantes arguaient du fait que Sécuripost avait bénéficié et bénéficiait encore

d'aides sous la forme de mise à disposition gratuite de locaux. Après examen, cette affirmation se serait cependant avérée être non fondée, les autorités françaises ayant précisé que lesdits locaux étaient loués, ce qui aurait justifié le rejet de la plainte sur ce point. Le grief relatif à un prix de location inférieur à celui du marché serait différent de celui avancé au cours de la procédure administrative et elle n'aurait, par conséquent, pas pu y répondre de manière précise et circonstanciée dans sa décision.

41 En troisième lieu, la Commission relève que, si, dans leur plainte, les requérantes affirmaient avoir « constaté » que « des » fourgons de Sécuripost étaient approvisionnés soit avec du carburant destiné aux véhicules de la poste, soit avec du carburant payé avec des bons d'essence de la poste bénéficiant d'un tarif réduit, elles ont abandonné leur première allégation dans le cadre de leur requête, tandis que leur seconde allégation n'était pas suffisamment démontrée au regard des affirmations des autorités françaises et ne nécessitait donc pas une réponse explicite.

42 Pour ce qui est de l'entretien des véhicules, la Commission constate que les requérantes stipulaient dans leur plainte que celui-ci « était assuré par le service national des ateliers et garages des PTT » (ci-après « SNAG ») et que c'est à bon droit qu'elle a considéré dans sa décision que, eu égard au fait que le service extérieur du ministère des P. et T. facture l'ensemble des prestations qu'il fournit à Sécuripost et que les factures sont établies en utilisant « un système de facturation analogue à celui en vigueur dans les garages privés », rien ne laissait supposer que ce système de facturation puisse receler un quelconque élément d'aide.

43 En quatrième lieu, la Commission relève que, en ce qui concerne le prêt consenti par Sofipost à Sécuripost, le moyen est différent du grief avancé au cours de la procédure administrative dans la mesure où les requérantes ne maintiennent plus, comme dans leur plainte, que l'aide s'élèverait à 20 000 000 FF, mais seulement à la différence de taux auquel le prêt de 15 000 000 FF a été consenti (9,75 %) et le taux de marché en 1988 (11,67 %). Elle ajoute que, dans sa communication sur les régimes d'aides à finalité régionale, elle a précisé que le taux de référence d'actualisation applicable à la France est le taux appliqué par le Crédit national aux prêts

d'équipement. Selon sa pratique constante, ce taux serait appliqué à tous les prêts octroyés de manière ad hoc. Or, en 1988, ce taux était de 9,91 %, ce qui ne serait que très légèrement supérieur au taux consenti à Sécuripost, mais largement inférieur au taux avancé par les requérantes.

— Sur l'erreur manifeste d'appréciation

44 Les requérantes soutiennent que la Commission a commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que l'augmentation de capital de 9 775 000 FF de Sécuripost, les avances sur commandes consenties par la poste à Sécuripost ainsi que les tarifs pratiqués et les garanties concédées par la poste à Sécuripost ne constituaient pas des aides d'État au sens des articles 92 et suivants du traité. Elles relèvent, en particulier, que dans leur plainte elles avaient soutenu que les conventions conclues entre la poste et Sécuripost, notamment pour ce qui concerne la prestation de services de transport de fonds, avaient été conclues à un prix nettement supérieur à celui habituellement pratiqué dans la profession, et accordaient en outre une garantie de ressources minimales tout aussi inhabituelle. Ceci serait d'ailleurs expressément confirmé par l'accord-cadre du 30 septembre 1987 liant la poste à Sécuripost, lequel stipule que les prix « devront, dans les meilleurs délais possible, correspondre aux prix couramment pratiqués sur le marché pour les prestations équivalentes ». Il en résultait, selon elles, une aide de l'État français à Sécuripost équivalente à la différence entre les prix pratiqués sur le marché de la poste et les prix normaux du marché.

45 Elles relèvent que, pour écarter ce grief, la Commission s'est livrée à une comparaison entre les tarifs pratiqués par Sécuripost vis-à-vis de la poste et ceux pratiqués envers les magasins Casino. Or, les calculs auxquels s'est livrée la Commission seraient incompréhensibles et, surtout, n'indiqueraient pas l'année à laquelle ils se rapportent, alors que les prix du marché de la poste auraient varié dans le temps.

46 Après avoir compris les calculs opérés par la Commission suite aux explications produites par celle-ci dans la défense, les requérantes maintiennent leurs griefs, notamment en ce qui concerne l'année choisie par la Commission.

47 Elles relèvent qu'en tout état de cause les calculs de la Commission permettent de constater que les prix pratiqués par Sécuripost à l'égard de la poste sont de 10 % plus élevés que ceux pratiqués vis-à-vis des magasins Casino et qu'ils méconnaissent le contenu des conventions conclues entre la poste et Sécuripost qu'elles avaient produites dans leur plainte, ainsi que l'accord-cadre du 30 septembre 1987 liant la poste à Sécuripost.

48 La Commission répond qu'elle n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation en considérant que ni l'augmentation de capital de Sécuripost, ni les avances sur commande que lui consentait la poste, ni les tarifs pratiqués et les garanties consenties à l'égard de la poste ne constituaient des aides au sens du traité. En ce qui concerne les tarifs pratiqués, elle ajoute que les références faites par les requérantes aux stipulations de l'accord-cadre du 30 septembre 1987 sont inopérantes, dans la mesure où la clause d'adaptation des prix y prévue est tout à fait cohérente avec le passage de la gestion directe à la gestion par une filiale, son objectif étant de faciliter la transition d'un système à l'autre, ce qui rapprocherait le comportement de la poste de l'attitude qu'aurait pu manifester, dans des circonstances semblables, un entrepreneur privé procédant à la filialisation d'une activité précédemment gérée par la maison mère.

49 Après avoir explicité les calculs qu'elle a effectués dans la décision concernant les tarifs pratiqués et précisé que ceux-ci se rapportaient à l'année 1993, la Commission se livre à un calcul de prix moyens pratiqués par la poste sur la base de la tarification de 1989, qui la conduit à un prix moyen de la desserte, correspondant aux prix pratiqués par la poste jusqu'en 1989. Elle ajoute que la comparaison effectuée dans la requête avec les prix pratiqués vis-à-vis de Casino est non fondée car la répartition géographique des magasins Casino et des bureaux de poste est totalement différente.

Appréciation du Tribunal

50 Le Tribunal souligne, à titre liminaire, que ni le traité ni la législation communautaire n'ont défini le régime procédural des plaintes dénonçant l'existence d'aides d'État.

51 Le Tribunal constate, ensuite, que la décision attaquée est une décision de la Commission rejetant les allégations des requérantes au motif que les mesures dénoncées ne constituent pas des aides d'État au sens de l'article 92 du traité. Il n'est pas contesté que la décision attaquée est une décision au sens de l'article 189, quatrième alinéa, du traité et qu'elle doit donc être motivée en vertu de l'article 190 du traité.

52 A cet égard, il importe de rappeler que, conformément à la jurisprudence de la Cour, la motivation exigée par l'article 190 doit faire apparaître, d'une façon claire et non équivoque, le raisonnement de l'autorité communautaire, auteur de l'acte incriminé, de façon à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise afin de défendre leurs droits et au juge communautaire d'exercer son contrôle (voir arrêt de la Cour du 14 février 1990, Delacre e.a./Commission, C-350/88, Rec. p. I-395, point 15, et les références citées). Il est également de jurisprudence constante que la question de savoir si la motivation d'une décision satisfait aux exigences de l'article 190 du traité doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte, ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (voir arrêt Delacre e.a./Commission, précité, point 16, et arrêt de la Cour du 23 février 1978, An Bord Bainne, 92/77, Rec. p. 497, points 36 et 37).

53 Il convient donc de vérifier si, en l'espèce, la décision attaquée fait apparaître, de manière claire et non équivoque, le raisonnement qui a conduit la Commission à considérer que les mesures dénoncées par les requérantes ne constituaient pas des aides d'État au sens de l'article 92 du traité de façon à permettre aux plaignantes de connaître les justifications du rejet de leur plainte afin de défendre leurs droits et au Tribunal d'exercer son contrôle.

54 Il convient de souligner que le contrôle juridictionnel que doit permettre cette motivation n'est pas, en l'espèce, un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation comme celui portant sur l'examen de la compatibilité de mesures nationales d'ores et déjà qualifiées d'aides d'État, examen qui relève de la compétence exclusive de la Commission (voir arrêts du 22 mars 1977, Steinike et Weinlig, 78/76, Rec. p. 595, point 9, et du 21 novembre 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, C-354/90, Rec. p. I-5505, point 14, et du 9 août 1994, Namur-Les assurances du crédit, C-44/93, Rec. p. 3829, point 17), mais un contrôle de l'interprétation et de l'application de la notion d'aide d'État visée à l'article 92 du traité, opérées par la Commission en vue de déterminer si les mesures nationales dénoncées par les requérantes doivent ou non être qualifiées d'aides d'État.

55 Il importe donc de rappeler le contexte dans lequel s'est inscrite la décision attaquée puisque, ainsi qu'il vient d'être dit (voir, ci-dessus, point 52), le caractère suffisant ou non d'une motivation doit être apprécié au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte.

56 A cet égard, le Tribunal constate, en premier lieu, que la décision attaquée a été adoptée le 31 décembre 1993 après l'écoulement d'un délai particulièrement long. En effet, il s'avère que plus de 51 mois ont été nécessaires à la Commission pour traiter la plainte initiale des requérantes, déposée le 4 septembre 1989. Il convient, en outre, d'ajouter que, durant cette période de 51 mois, la Commission a pris deux décisions, la première le 5 février 1992 et la seconde le 31 décembre 1993, soit à plus de 22 mois d'intervalle.

57 Il convient de relever, en deuxième lieu, que la Commission a précisé dans la correspondance échangée avec les plaignantes que leur plainte soulevait plusieurs questions de principe importantes nécessitant un examen approfondi et de nombreuses analyses techniques (courrier du 28 juin 1991, annexe 14 à la requête), que le dossier paraît particulièrement complexe (courrier du 9 octobre 1991, annexe 15 à la requête), que la filialisation des activités de la poste française pourrait « déguiser des éléments d'aides aux termes du traité » et que « Sécuripost a assu-

rément reçu le soutien de la maison mère et de l'État à l'occasion de sa constitution, et de son installation sur le marché » (décision du 5 février 1992, annexe 6 à la requête).

58 Le Tribunal constate, en troisième lieu, que, nonobstant ces précisions, l'instruction de la plainte a donné lieu à l'adoption d'une première décision le 5 février 1992, soit 29 mois après le dépôt de la plainte initiale. Cette première décision de rejet de la plainte a fait l'objet d'un recours en annulation devant la Cour et a ensuite été retirée par la Commission. Cette dernière a alors décidé de procéder à un supplément d'instruction de la plainte à la lumière du contenu du recours en annulation introduit devant la Cour le 13 avril 1992 (annexes 6 et 8 à la requête). Or, il y a lieu de relever que le recours en annulation se limitait à reprendre les différents griefs avancés par les requérantes dans leur plainte initiale et dans ses récapitulatifs ultérieurs, sans soulever de nouveaux griefs. L'introduction de ce recours a néanmoins amené la Commission à retirer sa décision du 5 février 1992 et à entreprendre un supplément d'instruction.

59 Il y a lieu de relever, en outre, que la Commission a fait savoir aux requérantes que, à la suite du retrait de sa première décision du 5 février 1992, elle avait inscrit les mesures faisant l'objet de leur plainte au registre des aides non notifiées sous le n° NN 5/93 (annexe 10 à la requête). Elle a par ailleurs adressé le 31 décembre 1993, soit le jour de l'adoption de la décision attaquée, un courrier au ministre des Affaires étrangères français dans lequel elle regrettait « qu'aucune des mesures prises à l'égard de ... Sécuripost n'ait fait l'objet de notification préalable au titre de l'article 93, paragraphe 3, du traité » et attirait l'attention du gouvernement français sur l'obligation lui incombant de notifier tous les projets susceptibles de constituer une aide d'État soumise à l'examen prévu aux articles 92 et suivants du traité (annexe I au mémoire en défense).

60 A la lumière des constatations qui précèdent, il convient de rechercher si, en l'espèce, la motivation de la décision attaquée peut supporter la conclusion que les mesures dénoncées par les requérantes ne constituaient pas des aides d'État au sens de l'article 92 du traité.

61 En ce qui concerne, en premier lieu, le personnel administratif détaché, le Tribunal constate que les requérantes font grief à la Commission de ne pas avoir examiné l'avantage particulier, dénoncé dans le récapitulatif de leur plainte du 24 juillet 1992, consistant dans le fait que les fonctionnaires détachés auprès de Sécuripost par la poste peuvent à tout moment être réaffectés à leur administration d'origine lorsque des compressions de personnel s'avèrent nécessaires dans l'entreprise auprès de laquelle ils sont détachés, sans que celle-ci doive payer dans ce cas une quelconque indemnité de préavis ou de licenciement. La Commission, soutenue par la partie intervenante, répond que le non-versement d'indemnités de préavis et de licenciement n'était qu'un aspect secondaire d'un grief avancé dans les diverses plaintes, à savoir, la prise en charge totale ou partielle par l'État du traitement du personnel de Sécuripost et que c'est pour cette raison qu'elle n'a pas jugé nécessaire d'analyser cette question et d'y répondre explicitement.

62 Le Tribunal constate que, de l'aveu même de la Commission, celle-ci n'a pas répondu à ce grief dans la décision attaquée. Or, s'il ressort certes de la jurisprudence qu'il n'est pas exigé que la Commission discute tous les points de fait et de droit qui ont été soulevés par les intéressés (arrêt du Tribunal du 24 octobre 1991, Atochem/Commission, T-3/89, Rec. p. II-1177, point 222), il n'en reste pas moins qu'elle est tenue de répondre de manière motivée à chacun des griefs formulés dans la plainte, ne fût-ce que, le cas échéant, en se référant à une règle de minimis lorsque l'aspect accessoire en cause est d'une importance qui ne justifie pas que la Commission s'y attarde. Par conséquent, la décision est entachée sur ce point d'un défaut de motivation.

63 Il importe, ensuite, de relever que, dans la décision attaquée, la Commission a répondu au grief tiré de l'absence de cotisation par Sécuripost aux caisses d'assurance chômage, en déclarant que « en revanche, aucune cotisation n'est due aux caisses d'assurance chômage pour l'emploi de fonctionnaires détachés puisque leur statut leur procure une garantie d'emploi ». La Commission reconnaît de la sorte qu'aucune cotisation aux caisses d'assurance chômage n'a été versée par Sécuripost, sans toutefois fournir la moindre explication sur les raisons qui l'ont amenée à considérer que cette différence de régime avec les entreprises concurrentes de Sécuripost ne constituait pas une aide d'État au sens de l'article 92 du traité. Il s'ensuit que, sur ce point également, la motivation de la décision attaquée fait défaut.

64 En ce qui concerne, en deuxième lieu, la mise à disposition de locaux, le Tribunal constate que les requérantes font grief à la Commission de ne pas avoir motivé à suffisance de droit le rejet de leur plainte en ce qu'elle porte sur la mise à disposition de Sécuripost de locaux à des conditions excessivement avantageuses et, en particulier, de ne pas avoir examiné le prix des loyers pratiqués, alors que les prix de référence du service des domaines seraient notoirement inférieurs à ceux pratiqués pour des locaux auxquels les entreprises concurrentes de Sécuripost ont accès. La Commission répond que, dans leur plainte initiale, les requérantes prétendaient que des locaux étaient mis gratuitement à la disposition de Sécuripost. Ce grief s'étant avéré être inexact sur la base des renseignements recueillis auprès du gouvernement français, elle avait rejeté la plainte sur ce point. Elle soutient donc que le grief relatif aux prix auxquels les locaux sont loués à Sécuripost est différent de celui avancé par les requérantes au cours de la procédure administrative et que c'est pour cette raison qu'elle n'a pas pu y répondre de manière précise et circonstanciée dans sa décision.

65 Le Tribunal constate qu'il ressort des renseignements recueillis auprès du gouvernement français, repris comme tels dans la décision, que les locaux de Sécuripost sont mis à sa disposition dans le cadre d'un régime particulier d'occupation précaire et que la Commission n'a fourni aucune précision dans sa décision quant aux prix effectivement pratiqués à l'égard de Sécuripost et quant à ceux que doivent payer les concurrents de Sécuripost pour bénéficier de locaux comparables. Il s'ensuit que la décision n'est pas suffisamment motivée sur ce point, en ce qu'elle n'expose pas en quoi la possibilité que le gouvernement français ne perçoive pas un loyer correspondant aux prix du marché n'aboutit pas à un transfert de ressources de ce gouvernement vers Sécuripost.

66 Le Tribunal considère que, dans les circonstances de l'espèce, la Commission devait, en vertu de son obligation de procéder à un examen minutieux et impartial du dossier soumis à son instruction, s'enquérir du montant des loyers payés par Sécuripost et, le cas échéant, comparer ceux-ci à ceux supportés par les entreprises concurrentes. En effet, dès lors que la Commission décide de rejeter une plainte, portant sur une mesure qualifiée, par le plaignant, d'aide d'État non notifiée, sans permettre au plaignant de se prononcer, avant l'adoption de la décision définitive,

sur les éléments recueillis dans le cadre de son enquête, elle a l'obligation d'examiner d'office les griefs que n'aurait pas manqué de soulever le plaignant s'il avait pu prendre connaissance de ces éléments, comme c'est le cas en l'espèce eu égard au fait que la Commission avait connaissance de ce que les locaux en cause étaient mis à la disposition de Sécuripost selon les prescriptions du code des domaines de l'État, qui définit des conditions de mise à disposition différentes de celles du marché. Il s'ensuit que sur ce point également la motivation de la décision attaquée fait défaut.

67 En ce qui concerne, en troisième lieu, les approvisionnements en carburant à tarif réduit et l'entretien des véhicules, le Tribunal constate que les requérantes font grief à la Commission, d'une part, de n'avoir pas recherché quels tarifs les sociétés Total et Shell pratiquaient à l'égard de Sécuripost pour l'approvisionnement en carburant de ses véhicules et, d'autre part, de n'avoir effectué aucune recherche quant aux tarifs pratiqués par le SNAG pour l'entretien des véhicules de Sécuripost. La Commission répond que les allégations des requérantes concernant l'approvisionnement en carburant auprès des sociétés Total et Shell ne sont pas suffisamment établies au regard des affirmations des autorités françaises, ce qui justifierait le fait qu'elle n'y a pas répondu explicitement. Quant à la question de l'entretien des véhicules de la société Sécuripost auprès du SNAG, la Commission a eu l'occasion de constater que ce service utilisait « un système de facturation analogue à celui en vigueur dans les garages privés ». Rien ne laissant supposer que ce système de facturation puisse receler un quelconque élément d'aide d'État, la Commission conclut au rejet de ce grief.

68 Le Tribunal considère que, en ce qui concerne l'approvisionnement en carburant, c'est à bon droit que la Commission s'est ralliée aux explications fournies par le gouvernement français dans la mesure où les allégations contenues dans la plainte avaient trait à l'utilisation de bons d'essence de la poste. En effet, ces allégations précises n'étaient étayées par aucun indice. Le bien-fondé de l'attitude de la Commission est d'ailleurs corroboré par le fait que les requérantes n'ont pas maintenu leurs allégations à cet égard devant le Tribunal. En outre, les requérantes ne sauraient faire grief à la Commission de n'avoir pas examiné les tarifs pratiqués par les sociétés Total et Shell à l'égard de Sécuripost, puisqu'elle n'avait aucune raison de

penser que des sociétés privées pratiquent à l'initiative du gouvernement français des tarifs avantageux à l'égard de Sécuripost. Il s'ensuit que sur ce point la décision est suffisamment motivée.

69 Quant à l'entretien des véhicules de Sécuripost par le SNAG, il convient de relever que la Commission n'a pas, dans sa décision, répondu au grief soulevé par les requérantes, puisqu'elle s'est bornée à se référer au système de facturation appliqué par le SNAG, sans examiner si les tarifs pratiqués révélaient ou non l'existence d'une aide d'État, alors que tel était l'objet du grief formulé par les requérantes. Cette lacune dans la motivation de la décision est d'autant moins justifiée que, dès lors que le système de facturation utilisé par le SNAG était, comme l'a constaté la Commission, analogue à celui pratiqué par les garages privés, il aurait été aisé pour la Commission de comparer les tarifs pratiqués de part et d'autre. Le Tribunal considère, par conséquent, que, sur ce point, la motivation de la décision attaquée est insuffisante.

70 En ce qui concerne, en quatrième lieu, les prêts octroyés par Sofipost à Sécuripost, le Tribunal constate que les requérantes font grief à la Commission de ne pas s'être interrogée sur le point de savoir si une opération payante au taux de base bancaire majoré d'un demi point ne constituait pas un avantage particulier, en comparant le taux ainsi déterminé à celui que pouvaient obtenir les concurrents sur le marché bancaire au même moment. Elles ajoutent que la Commission ne pouvait se référer au taux prévu dans sa communication sur les régimes d'aides d'État à finalité régionale pour justifier le taux qui lui a servi de comparaison dans le cadre de son examen de la plainte, puisque cette communication aurait une finalité toute différente de celle des aides d'État dont l'existence est alléguée en l'espèce. Après avoir rappelé que le grief formulé dans leur requête par les requérantes diffère de celui qui figurait dans leur plainte initiale, la Commission indique qu'elle utilise toujours le même taux de référence pour déterminer si un prêt contient un élément d'aide d'État ou non au sens de l'article 92 du traité, et ceci dans un souci de cohérence et de transparence.

71 Le Tribunal considère qu'en ce qui concerne la question du prêt de 5 000 000 FF octroyé à Sécuripost pour l'exercice 1987, c'est à bon droit que la Commission

s'est ralliée aux explications fournies par le gouvernement français. En effet, la Commission a expliqué que ce prêt de 5 000 000 FF constitue une avance d'actionnaire qui a été incorporée au capital de Sécuripost en 1988. La Commission a, en outre, expliqué que cette avance d'actionnaire n'a pas la nature d'une aide d'État, dès lors que l'apport de capital neuf a été réalisé dans des circonstances qui seraient acceptables pour un investisseur privé opérant dans les conditions normales d'une économie de marché et qu'il est habituel qu'un investisseur, qui reprend une activité nouvelle, ne transfère que progressivement les biens et les capitaux nécessaires à son fonctionnement. Ce faisant, la Commission a motivé à suffisance de droit sa décision sur ce point.

72 Par contre, le Tribunal considère que la Commission n'a pas répondu à suffisance de droit au grief des requérantes tiré de l'octroi d'une avance de 15 000 000 FF à Sécuripost pour l'exercice 1989. En effet, dans la décision attaquée, la Commission s'est contentée de constater que ce montant a été octroyé dans le cadre d'une convention d'omnium entre les sociétés du groupe Sofipost et que le taux d'intérêt y appliqué correspond au taux de base bancaire majoré d'un demi point. La Commission en déduit dès lors que le grief doit être rejeté puisque le prêt de 15 000 000 FF représente une opération payante. Il convient à cet égard de relever que le fait qu'il s'agit d'une opération payante ne saurait suffire à démontrer qu'il ne s'agit pas d'une aide d'État au sens de l'article 92 du traité, puisqu'une telle opération payante peut encore être pratiquée à un taux qui représente un avantage particulier pour Sécuripost par rapport à ses concurrents. En outre, pour les motifs mentionnés au point 66, la Commission ne saurait se prévaloir du fait que le grief formulé devant le Tribunal diffère de celui formulé dans la plainte initiale. Le Tribunal considère par conséquent que, sur ce point, la motivation de la décision attaquée, est insuffisante.

73 Par ailleurs, le Tribunal relève que les requérantes soutiennent que la décision attaquée est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation en ce qui concerne notamment les prix pratiqués par Sécuripost à l'égard de la poste. Selon les requérantes, les conventions entre la poste et la société Sécuripost, notamment en ce qui concerne la prestation de services de transport de fonds, avaient été conclues à un prix nettement supérieur à celui habituellement pratiqué dans la profession. Il en résultait, selon elles, une aide de l'État français à Sécuripost équivalente à la

différence entre les prix pratiqués sur le marché de la poste et les prix normaux du marché. Pour écarter ce grief, la Commission s'est livrée dans la décision attaquée à une comparaison avec un marché très important obtenu par la société Sécuripost en ce qui concerne les transports de fonds des magasins Casino. A cet égard, les requérantes font valoir, d'une part, que la Commission n'a pas précisé pour quelle année ces calculs s'appliquaient, alors que les prix du marché de la poste ont varié dans le temps et, d'autre part, qu'en tout état de cause les calculs de la Commission permettent de constater que les prix pratiqués par Sécuripost à l'égard de la poste sont de 10 % plus élevés que ceux pratiqués vis-à-vis des magasins Casino.

74 Le Tribunal relève que, dans la décision attaquée, la Commission s'est contentée de comparer le prix de la desserte pratiqué respectivement à l'égard de la poste et à l'égard de Casino, sur la base exclusive des données relatives à l'année 1993, sans cependant le justifier ni le préciser. En effet, dans la décision attaquée, la Commission n'explique en aucune façon les raisons qui l'ont conduite à considérer que les différences entre les prix pratiqués durant les années 1987, 1988, 1989, 1990, 1991 et 1992 ne constituent pas des aides d'État au sens de l'article 92 du traité. La Commission ne conteste d'ailleurs pas l'existence de ces différences de prix durant les années antérieures à l'année 1993, même si elle soutient, dans le cadre de la présente procédure, soit postérieurement à la décision attaquée, que cette différence s'explique, à tout le moins à partir de l'année 1989, par la prise en compte d'une répartition géographique différente selon qu'il s'agit du marché de la poste ou du marché Casino. En outre, les tarifs pratiqués par Sécuripost à l'égard de la poste ont diminué de façon continue depuis l'année 1987 jusqu'à l'année 1993, conformément notamment à l'accord-cadre du 30 septembre 1987 liant la poste et la société Sécuripost, ce qui aggrave encore les différences soulevées par les requérantes.

75 En l'absence de précisions relatives aux tarifs pratiqués par Sécuripost à l'égard de la poste et des autres clients pour les années 1987, 1988, 1989, 1990, 1991 et 1992, le Tribunal considère qu'il ne dispose pas des éléments lui permettant d'exercer son contrôle sur le bien-fondé de la décision attaquée et qu'il est donc nécessaire pour lui de soulever d'office le moyen tiré du défaut de motivation de la décision attaquée sur ce point (arrêt de la Cour du 20 mars 1959, Nold/Haute Autorité, 18/57, Rec. p. 89, et arrêts du Tribunal du 28 janvier 1992, Speybrouck/Parlement, T-45/90, Rec. p. II-33, et du 2 juillet 1992, Dansk

Pelsdyravlerforening/Commission, T-61/89, Rec. p. II-1931, point 129). Le Tribunal estime dès lors que la motivation de la décision attaquée est insuffisante sur ce point.

76 Au surplus, il convient de relever que, dans la décision attaquée, la Commission s'est contentée, pour répondre à ce grief, de reprendre littéralement la réponse que lui a adressée le gouvernement français dans son courrier du 12 janvier 1993, sans que la motivation de la décision attaquée fasse apparaître qu'elle avait procédé à une vérification de son bien-fondé.

77 Le Tribunal considère, par ailleurs, que la Commission ne saurait se prévaloir comme elle l'a fait lors de l'audience, de la faiblesse alléguée des éléments fournis par les plaignants à l'appui de leur plainte, pour justifier l'insuffisance de la motivation de sa décision. En effet, la collecte des informations et des éléments nécessaires pour vérifier le bien-fondé d'une plainte dont la Commission elle-même a admis qu'elle était crédible dans ses courriers des 28 juin 1991 et 9 octobre 1991, constitue une tâche beaucoup plus difficile pour les plaignants que pour la Commission. Les plaignants rencontrent en général l'obstruction administrative inhérente à ce type de démarche, puisqu'ils doivent obtenir la confirmation des griefs qu'ils soulèvent précisément auprès des administrations dont ils soupçonnent qu'elles se rendent coupables d'une violation de la réglementation communautaire en matière d'aides d'État sans disposer d'aucun moyen de contrainte. En revanche, la Commission dispose, quant à elle, de moyens plus efficaces et appropriés pour recueillir les informations nécessaires à une instruction minutieuse et impartiale de la plainte. En l'espèce, il apparaît que, au regard des difficultés inévitablement rencontrées par les requérantes, les éléments qu'elles ont produits à l'appui de leur plainte et des différents récapitulatifs qu'elles ont adressés à la Commission sont de nature à étayer suffisamment les griefs qu'elles formulent pour que la Commission soit tenue de fournir une réponse motivée à chacun de ceux-ci. Le Tribunal rappelle, à cet égard, que les circonstances de l'espèce renforcent l'obligation de motivation incombant à la Commission (voir ci-dessus les points 56 à 59).

78 Le Tribunal considère, en outre, que l'obligation pour la Commission de motiver ses décisions peut requérir, dans certaines circonstances, l'engagement d'un débat

contradictoire avec le plaignant dès lors que, pour justifier à suffisance de droit son appréciation de la nature d'une mesure qualifiée par le plaignant d'aide d'État, la Commission a besoin de connaître la position de celui-ci sur les éléments qu'elle a recueillis dans le cadre de son instruction (voir les conclusions de l'avocat général M. Tesauro sous l'arrêt de la Cour du 19 mai 1993, Cook/Commission, C-198/91, Rec. p. I-2487, I-2502, points 17 à 19). Dans de telles circonstances, cette obligation constitue le prolongement nécessaire de l'obligation qui incombe à la Commission d'assurer un traitement diligent et impartial de l'instruction du dossier en s'entourant de tous les avis nécessaires.

79 Il convient d'ajouter que la Commission ne saurait prétendre, comme elle l'a fait lors de l'audience, que l'engagement d'un tel débat contradictoire sur le contenu de la plainte et de son enquête aboutit en réalité à imposer à la Commission d'ouvrir la procédure prévue par l'article 93, paragraphe 2, du traité et donc de suspendre la mise à exécution de la mesure en cause, alors même que ladite mesure pourrait en fin de compte s'avérer ne pas être une aide d'État au sens de l'article 92 du traité. En effet, dans certains cas, la Commission, ainsi qu'elle l'a reconnu à l'audience, soumet aux plaignants les observations qui lui sont adressées par l'État membre concerné, dans le cadre de la phase préliminaire de la procédure d'examen. La Commission dispose donc de suffisamment de moyens dans le cadre de la phase préliminaire de la procédure pour effectuer un examen diligent et impartial de la plainte et pour respecter son obligation de motiver sa décision de rejeter une plainte au motif que la mesure dénoncée ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 92 du traité. Par ailleurs, le Tribunal relève que, lors de l'audience, la Commission a admis qu'il lui arrive déjà actuellement d'ouvrir la procédure prévue par l'article 93, paragraphe 2, du traité afin d'examiner contradictoirement la nature de la mesure en cause et qu'il lui arrive de conclure, au terme de cette procédure, que la mesure en cause ne constitue pas une aide d'État au sens de l'article 92 du traité.

80 Il résulte de tout ce qui précède que la décision attaquée doit être annulée, la motivation de la décision attaquée ne pouvant supporter la conclusion que les mesures dénoncées par les requérantes ne constituaient pas des aides d'État au sens de l'article 92 du traité. Dès lors, il n'y a pas lieu d'examiner de plus près les autres moyens.

Sur les dépens

81 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La partie défenderesse ayant succombé en ses conclusions et les requérantes ayant conclu à sa condamnation, il y a lieu de la condamner aux dépens.

82 Conformément à l'article 87, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement de procédure du Tribunal, la partie intervenante supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre élargie)

déclare et arrête:

1) La décision du 31 décembre 1993 de la Commission, rejetant la demande des requérantes de voir constater par la Commission que la République française a enfreint les articles 92 et 93 du traité en octroyant des aides à Sécuripost, est annulée.

2) La Commission supportera ses propres dépens et les dépens exposés par les requérantes.

3) La République française supportera ses propres dépens.

Lenaerts Schintgen Briët

García-Valdecasas Lindh

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 28 septembre 1995.

Le greffier Le président

H. Jung K. Lenaerts