CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CLAUS GULMANN

présentées le 15 juillet 1993 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Ces conclusions portent sur deux affaires dans lesquelles le Consiglio di Stato a saisi la Cour de questions préjudicielles. Il est indiqué, pour des raisons pratiques, de traiter les deux affaires dans les mêmes conclusions, car elles ont un contexte commun, même si les problèmes juridiques qui se posent dans les deux espèces sont différents.

2. Elles concernent toutes deux l'interprétation de la décision n° 83/396/CECA, du 29 juin 1983, par laquelle la Commission a autorisé, sous certaines conditions, des mesures italiennes d'aide à la sidérurgie [1], et elles concernent toutes deux la même mesure d'aide autorisée, consistant en une réduction du prix de l'électricité pour des entreprises électro-sidérurgiques.

3. Ces affaires s'inscrivent dans le contexte de l'aggravation de la crise du secteur sidérurgique, au début des années 80. Des mesures de restructuration s'imposaient et la nécessité d'aides à cet effet a également été admise. De telles aides ne pouvaient toutefois être accordées que dans le cadre et dans les conditions fixées par la décision n° 2320/81/CECA de la Commission instituant des règles communautaires pour les aides à la sidérurgie [2]. Cette décision prévoyait notamment que les aides que les États membres envisageaient d'accorder à l'industrie sidérurgique devaient être notifiées à la Commission et que les mesures d'aide envisagées ne pouvaient être mises en oeuvre qu'avec l'accord de la Commission.

4. En octobre 1981, le gouvernement italien a communiqué à la Commission son intention d'aider le groupe Finsider et l'entreprise Sisma (qui sont des filiales de l'Istituto per la Ricostruzione Industriale), ainsi que tous les producteurs sidérurgiques dont la consommation annuelle globale d'énergie électrique était due pour plus de 50 % à l'utilisation de fours électriques — les entreprises dites électro-sidérurgiques. A l'issue de longues négociations, dans le cadre desquelles la Commission a demandé des modifications, surtout en ce qui concerne les aides à Finsider, la Commission a adopté la décision de 1983 mentionnée ci-dessus.

5. A l'article 1er de sa décision, la Commission a autorisé, parmi d'autres, l'aide citée

* Langue originale: le danois.

1 — Décision concernant des aides que le gouvernement italien projette d'accorder en faveur de certains producteurs sidérurgiques (JO L 227, p. 24). La Cour est compétente pour répondre à des questions préjudicielles relatives à l'interprétation d'actes juridiques de la CECA voir arrêt du 22 février 1990, Busseni, C-221/88, Rec. p. I-495).

2 — JO 1981, L 228, p. 14.

ci-dessus, destinée à réduire le prix de l'électricité pour les entreprises électro-sidérurgiques.

6. L'aide consistait en la prise en charge par l'État d'une *partie* des coûts résultant, pour ces entreprises, du paiement d'un *supplément spécial au prix de base de l'électricité* — le « *sovrapprezzo termico* » — institué pour encourager les économies d'énergie et une utilisation rationnelle de l'énergie, et fixé périodiquement par un comité interministériel des prix.

7. L'aide a été instituée par le décret-loi n° 495 du 4 septembre 1981 concernant des mesures d'urgence en faveur de l'industrie sidérurgique dont l'article 1er, après avoir été modifié par la loi n° 617 du 4 novembre 1981, disposait que l'aide pouvait être octroyée, sous certaines conditions, aux entreprises électro-sidérurgiques et que l'aide consistait à ce que le Trésor public prenne en charge les augmentations du « sovrapprezzo termico » décidées après le 31 mars 1981 par le comité interministériel des prix.

Affaire C-99/92

8. Les deux entreprises italiennes, Terni et Italsider, ont dans un premier temps bénéficié de l'aide, mais la restitution de cette aide a cependant été réclamée ensuite par l'administration qui a fait valoir qu'il ressortait de l'autorisation accordée par la Commission en 1983 que seuls des producteurs privés pouvaient bénéficier de l'aide et que les deux sociétés ne remplissaient pas cette condition. Cette interprétation de la décision de la Commission est contestée par les deux sociétés.

C'est pour trancher ce litige que le Consiglio di Stato a demandé à la Cour d'interpréter la décision de la Commission.

9. L'article 1er de la décision dispose:

« Les aides énumérées ci-après, que le gouvernement italien envisage d'octroyer au groupe Finsider, à la société Sisma et aux producteurs sidérurgiques dont la consommation annuelle d'énergie électrique est due pour plus de 50 % à l'utilisation de fours électriques, sont compatibles avec le bon fonctionnement du marché commun dans la mesure où les conditions et modalités prévues aux articles 2 à 5 de la présente décision sont respectées:

1) En faveur de Finsider:

— aides aux investissements: ... [bonification d'intérêts etc.]

— aides au fonctionnement: ... [bonification d'intérêts etc.]

— aides à la recherche et au développement pouvant atteindre jusqu'à 57 milliards de lires italiennes,...

2) En faveur de Sisma:

— dotation [en capital]: ...

3) En faveur de producteurs privés:

— prise en charge par le Trésor public des augmentations du sovrapprezzo termico fixées par le comité interministériel des prix à compter du 31 mars 1981 et jusqu'au 31 décembre 1982... ».

10. La première question préjudicielle consiste à demander si les entreprises Terni et Italsider sont considérées, dans la décision de la Commission, comme des producteurs privés ou publics, compte tenu de leur régime juridique interne ou de la participation publique à leur capital social, et si la prise en charge par le Trésor public des augmentations du « sovrapprezzo termico » a, par conséquent, été autorisée ou non en ce qui les concerne.

11. Il est clair que la division en trois catégories des bénéficiaires d'aides — respectivement le groupe Finsider, la société Sisma et les producteurs privés — à l'article 1er a précisément pour objectif de montrer quelles aides peuvent être accordées aux entreprises relevant de chacune de ces catégories, et on doit pouvoir considérer comme établi que cette division implique en outre qu'il n'est pas possible d'accorder aux entreprises en question d'autres aides que, justement, celles autorisées pour les entreprises de la catégorie pertinente. Ce résultat est conforté par le point III du préambule qui parle d'abord des mesures d'aide à Finsider, ensuite des mesures d'aide à Sisma et enfin des mesures d'aide au « secteur privé ». La Commission avait insisté sur les circonstances particulières propres à chacun des trois groupes d'entreprises et autorisait pour chacun de ces groupes précisément les mesures d'aide citées à leur égard. Les entreprises qui composent le groupe Finsider ne peuvent donc pas prétendre à la « prise en charge par le trésor public des augmentations du sovrapprezzo » qui n'a été admise que pour le troisième groupe d'entreprises (les producteurs du secteur privé) — et ce même si, au regard du droit des sociétés, elles ont le statut de sociétés de droit privé. La Commission s'exprime d'ailleurs dans le préambule sur la signification qu'il convient d'attribuer au fait que Finsider et Sisma sont « contrôlées » par l'État (voir le point IV du préambule).

Comme il est constant que Terni SpA et Italsider SpA étaient des entreprises du groupe Finsider, au moins à l'époque pertinente pour le litige au principal, et que ces sociétés ont par ailleurs confirmé qu'elles ont bénéficié de l'aide autorisée par la Commission en faveur de Finsider, il nous semble incontestable que l'article 1er de la décision doit être interprété en ce sens que ces deux sociétés ne peuvent pas être considérées comme des « producteurs privés » aux fins de cette disposition.

12. Comme le contenu même de la décision permet déjà de déduire comment il convient d'interpréter la disposition contestée, il n'y a pas lieu de faire intervenir des éléments d'interprétation tirés d'autres dispositions du droit communautaire, où la différence entre les entreprises privées et publiques joue un rôle.

13. Le Consiglio di Stato a posé une question supplémentaire, qui vise à faire déterminer si Italsider SpA et Terni SpA, « dans la mesure où elles sont considérées par la décision précitée comme des producteurs publics, mais non bénéficiaires des différentes aides autorisées en faveur de Finsider et Sisma, ont fait l'objet d'une inégalité de traitement par rapport aux producteurs privés, quant à la prise en charge par le Trésor public des augmentations du 'sovrapprezzo termico' ».

14. La question repose sur la prémisse que Terni SpA et Italsider SpA sont des sociétés qui ne bénéficient ni des mesures d'aide autorisées en ce qui concerne Finsider et Sisma, ni des mesures d'aide autorisées en ce qui concerne les producteurs privés.

Il ressort de ce que nous venons de dire que cette prémisse n'est pas correcte. Les deux sociétés ont bénéficié de l'aide accordée en faveur du groupe Finsider.

Par ailleurs, aucun des éléments avancés dans l'affaire n'indique qu'en autorisant les mesures d'aide italiennes la Commission aurait enfreint l'interdiction inscrite à l'article 4, sous b), du traité CECA contre les mesures ou pratiques établissant une discrimination entre producteurs [3]. Il ressort au contraire du préambule de la décision que la Commission a apprécié le besoin d'aides pour chaque catégorie d'entreprises en fonction des réductions de capacité nécessaires dans le cadre des mesures de restructuration.

Affaire C-100/92

15. En tant que producteur privé, l'entreprise Fonderia A. avait incontestablement droit à l'aide d'État autorisée par la Commission, qui consistait dans la prise en charge par l'État des augmentations du sovrapprezzo termico.

16. Le litige entre cette entreprise et l'administration italienne concerne uniquement son droit à cette aide au cours du premier semestre de 1983. L'entreprise estime qu'elle dispose d'un tel droit sur la base des termes clairs de la loi italienne. L'administration a refusé d'accorder l'aide pour cette période en faisant valoir que, dans sa décision, la Commission n'avait autorisé l'aide que jusqu'à la fin de 1982.

3 — Dans son arrêt du 24 février 1987, Falck, la Cour a constaté que la Commission ne doit pas «autoriser des aides dont l'octroi pourrait occasionner une discrimination manifeste entre le secteur public et le secteur privé» (304/85, Rec. p. 871, point 27).

27. La question préjudicielle porte sur l'interprétation de la décision de la Commission en vue de résoudre ce litige.

18. La disposition sur laquelle est fondé l'octroi de l'aide a la teneur suivante:

« Eu égard à l'incidence particulière du coût de l'énergie électrique sur l'industrie italienne dans le secteur sidérurgique et en vue de rationaliser l'utilisation des installations, sont prises en charge par le Trésor public jusqu'au 30 juin 1983 les augmentations du 'sovrapprezzo termico' décidées par le comité interministériel des prix après le 31 mars 1981. »

Ainsi, cette disposition prévoit:

— en premier lieu, que l'aide réside dans la prise en charge par l'État des *augmentations du supplément du prix de l'électricité décidées* par le comité interministériel *après le 31 mars 1981* et

— en second lieu, que l'*aide est octroyée en ce qui concerne la consommation d'énergie des entreprises pendant la période allant du 6 septembre 1981* (date d'entrée en vigueur de l'aide) *au 30 juin 1983.*

C'est ce que confirme le fait que l'article 2 du décret ministériel du 26 janvier 1982 a établi que la restitution visée à l'article 1[er] de la loi « ... consiste dans le remboursement ... des augmentations du 'sovrapprezzo termico' décidées par le comité interministériel des prix ... après le 31 mars 1981 et relatives à la consommation d'énergie électrique dans l'usine pour la période du 6 septembre 1981 au 30 juin 1983... ».

19. La Commission a autorisé dans sa décision la « prise en charge par le Trésor public des augmentations du 'sovrapprezzo termico' fixées par le comité interministériel des prix à compter du 31 mars 1981 et jusqu'au 31 décembre 1982. »

Dans la version italienne, qui est la seule à faire foi, la disposition a la teneur suivante:

« Assunzione a carico del Tesoro degli aumenti del sovrapprezzo termico fissati dal comitato interministeriale dei prezzi, dal 31 marzo 1981 sino al 31 dicembre 1982 ».

20. La Commission et le gouvernement italien font valoir que cette autorisation a pour conséquence que l'aide ne peut être accordée que jusqu'au 31 décembre 1982 et la Commission prétend que cela exprimait une prise de position délibérée quant au volume de l'aide autorisée.

21. Bien sûr, le fait que l'auteur de la disposition litigieuse et son destinataire sont d'accord sur son interprétation ne laisse pas indifférent.

22. Il n'en reste pas moins qu'une telle interprétation représente une restriction importante de l'aide accordée par le législateur italien aux producteurs privés — une réduction de 6 mois d'une aide destinée à durer environ 22 mois seulement — et que, dans une telle situation, on doit pouvoir au moins poser des exigences raisonnables quant à la clarté avec laquelle une telle limitation est exprimée.

23. Le fait que les considérants, pourtant assez approfondis, de la décision ne comportent aucune indication qu'une limitation a été apportée à l'application dans le temps de l'aide italienne constitue également un élément d'interprétation de poids.

24. Mais ce qui pour nous est le plus important est qu'à notre avis la disposition ne peut raisonnablement être comprise que dans le sens qu'elle n'apporte *pas* de restriction à la période pendant laquelle la loi italienne prévoit expressément et clairement qu'elle peut être accordée [4].

Comme nous l'avons dit, la loi comporte deux précisions du champ d'application de l'aide, d'une part, en ce qui concerne le contenu matériel de l'aide et, d'autre part, en ce qui concerne son application dans le temps.

Il a d'abord été décidé que l'aide consisterait uniquement dans la prise en charge par l'État des *augmentations* du sovrapprezzo termico, fixées par le comité des prix après une certaine date, en l'espèce le 31 mars 1981, ce qui mettait en lumière que l'aide ne consisterait pas en une prise en charge complète du supplément de prix.

Il a été décidé en second lieu que l'aide ne serait accordée que pendant *un délai limité*, en l'espèce la période allant de l'entrée en vigueur de cette règle, en septembre 1981, au 30 juin 1983.

4 — La Commission et le gouvernement italien ont souligné que la disposition litigieuse comporte une virgule avant «dal marzo 1981 al 31 dicembre 1982», et ils ont fait valoir que cette virgule montre que la période indiquée se rattache aux termes «augmentations du sovrapprezzo» et non pas aux termes «fixées par le comité interministériel». A notre avis, il n'est pas possible d'accorder une bien grande portée à cet argument. D'une part, il ne nous semble pas certain que la place de la virgule puisse être utilisée à l'appui de l'interprétation alléguée, d'autre part, il convient de n'accorder qu'une importance limitée à des arguments qui se fondent sur la place des virgules. Le caractère douteux de l'argument semble confirmé, par ailleurs, par le fait que, dans sa décision de renvoi, le Consiglio di Stato a estimé qu'indépendamment de la virgule la période indiquée était placée de manière aléatoire dans la disposition et sans lien logique avec l'un ou l'autre membre de phrase précédent.

Il ne serait en rien déraisonnable d'estimer que la référence, dans la décision de la Commission, à la période comprise entre le 31 mars 1981 et le 31 décembre 1982 ne concerne que la période déterminante pour savoir quelle est l'aide accordée — c'est-à-dire les augmentations de prix adoptées pendant la période concernée —, et non pas la période pendant laquelle l'aide ainsi fixée est octroyée.

Une référence à la date du 31 mars 1981 n'a de sens que si cette interprétation constitue le point de départ. Il a d'ailleurs été précisé pendant la procédure qu'aucune augmentation de prix n'a été adoptée au cours du premier semestre de 1983, de telle sorte qu'il est sensé de penser que la Commission, qui a adopté sa décision le 29 juin 1983, se référait à l'aide consistant dans la prise en charge par l'État des augmentations du supplément de prix décidées par le comité des prix entre le 31 mars 1981 et le 31 décembre 1982.

25. Dans ces circonstances, il est légitime d'interpréter la disposition en ce sens que la Commission a autorisé l'aide de sorte à ce qu'elle puisse être payée jusqu'au 30 juin 1983, conformément à la législation italienne.

Conclusions

26. Sur la base de ces considérations, nous proposons à la Cour, dans l'affaire C-99/92, de répondre aux questions dans le sens suivant:

— l'article 1[er] de la décision n° 83/396/CECA de la Commission doit être interprété en ce sens que les entreprises appartenant au groupe Finsider ne peuvent pas être considérées comme « producteurs privés » au sens du point 3 de cet article;

— aucun élément n'indique en l'espèce que la décision de la Commission constitue une discrimination illicite entre entreprises privées et entreprises publiques;

et,

dans l'affaire C-100/92, de répondre ainsi à la question préjudicielle:

l'article 1er, point 3, de la décision n° 83/396/CECA de la Commission doit être interprété en ce sens que la prise en charge par le Trésor public des augmentations du sovrapprezzo termico a été autorisée également en ce qui concerne la période comprise entre le 1er janvier et le 30 juin 1983.