CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ

présentées le 14 mars 1995 *

Table des matières

A — Les faits ..... I - 1654

B — Analyse ..... I - 1657

I — Recevabilité ..... I - 1657

1. Recevabilité du recours en ce qu'il est dirigé contre la décision de la Commission de 1992 ..... I - 1657

a) Les conséquences de la première prorogation de l'encadrement communautaire sur les effets juridiques de la décision ..... I - 1658

b) Effets juridiques de la décision de 1992 en raison de la présomption de validité des actes communautaires ..... I - 1661

c) La demande visant à faire déclarer la décision inexistante ..... I - 1663

d) Effets juridiques de la décision du fait d'un choix entre plusieurs possibilités ..... I - 1663

2. Recevabilité du recours en ce qu'il est dirigé contre la première prorogation de l'encadrement communautaire ..... I - 1664

a) Article 184 du traité CEE ..... I - 1665

b) Inexistence de la décision ..... I - 1665

c) Remarques sur le premier chef de conclusion ..... I - 1665

II — Bien-fondé ..... I - 1666

1. Incompétence de la Commission ..... I - 1666

2. Violation de formes substantielles ..... I - 1668

a) Article 93, paragraphe 1, du traité CEE ..... I - 1668

b) Article 190 du traité CEE ..... I - 1669

c) Article 12, paragraphe 1, du règlement intérieur de la Commission ..... I - 1670

Dépens ..... I - 1671

C — Conclusion ..... I - 1672

* Langue originale: l'allemand.

A — Les faits

1. Le 22 décembre 1988, la Commission a arrêté un encadrement communautaire des aides d'État dans le secteur de l'automobile. Cet encadrement prévoit la notification préalable de toutes les aides importantes, quel que soit leur objectif, ainsi que l'établissement de rapports annuels sur toutes les aides accordées. Par une lettre du 31 décembre 1988, la Commission en a informé le ministre espagnol des Affaires étrangères, auquel elle a demandé de lui communiquer l'acceptation de cet encadrement dans un délai d'un mois. L'encadrement a, en outre, été publié au *Journal officiel des Communautés européennes* du 18 mai 1989 [1]. Dans le point 1, intitulé « Nécessité et portée de l'encadrement », la Commission signale explicitement qu'elle a décidé d'adopter les « mesures appropriées » « ... sur la base de l'article 93, paragraphe 1, du traité CEE ». Elle indique, en outre, que ces mesures ont antérieurement été examinées par les représentants des États membres dans le cadre d'une réunion.

2. L'entrée en vigueur de l'encadrement communautaire était prévue pour le 1er janvier 1989 (point 2.5). Comme la Commission l'a indiqué plus tard, dans la note 2 de la décision de prorogation de l'encadrement communautaire [2], sa mise en œuvre a, dans un premier temps, été retardée de six mois. Le royaume d'Espagne et la République fédérale d'Allemagne ne l'avaient accepté qu'en janvier 1990, pour la première, et en mai 1990 pour la seconde.

3. Le point 2.5 prévoit aussi la durée de validité de l'encadrement communautaire. Il indique que celui-ci sera applicable pendant une période de deux ans. Ensuite, « la Commission en réexaminera l'utilité et la portée ».

4. Au bout de deux ans, à la fin de l'année 1990, la Commission a procédé au réexamen prévu et en a communiqué le résultat aux États membres — là encore, par lettre. Compte tenu de l'expérience positive à laquelle avait donné lieu l'encadrement communautaire, elle estimait qu'il convenait de le proroger.

1 — N° 89/C 123/03 (JO C 123, p. 3).

2 — N° 91/C 81/05 (JO C 81 du 26 mars 1991, p. 4).

5. La première prorogation de l'encadrement communautaire a fait l'objet d'une communication au Journal officiel [3]. Dans cette communication, la Commission signale à nouveau que l'encadrement communautaire a été adopté sur la base de l'article 93, paragraphe 1, du traité CEE.

6. Au quatrième alinéa, elle expose le résultat du réexamen de l'encadrement communautaire: « la Commission estime nécessaire de proroger l'encadrement des aides d'État dans le secteur de l'automobile [4] sous sa forme actuelle ». En dehors de cela, elle ne signale qu'une seule modification: l'application de l'encadrement communautaire s'étend à Berlin Ouest et au territoire de l'ancienne République démocratique allemande, qui font désormais partie de la Communauté. Cette première prorogation prévoit, elle aussi, un réexamen au bout de deux ans: « après deux ans d'application, l'encadrement sera réexaminé par la Commission. Si des modifications (ou l'abrogation éventuelle de l'encadrement) se révèlent nécessaires, la Commission prendra les décisions appropriées après consultation des États membres ».

7. En vue de ce nouveau réexamen, la Commission a invité les États membres à une réunion, prévue pour le mois de décembre 1992. Pour la préparation de cette réunion, elle a distribué un document de travail destiné à servir de base à la discussion. Ce document présentait rapidement l'historique de l'encadrement communautaire et décrivait la situation du secteur de l'automobile en 1992. Il contenait aussi des développements relatifs à certains problèmes, notamment le problème de savoir si l'encadrement communautaire devait être prorogé ou abrogé, le problème de savoir si la définition du secteur de l'automobile devait être élargie et si les critères d'évaluation devaient être réexaminés pour renforcer encore la sécurité juridique.

8. Dans le cadre de la réunion, le directeur général de la concurrence a déclaré, à la demande de la délégation espagnole, que l'encadrement communautaire n'expirait pas à la fin de 1992, puisqu'il avait été prolongé, par la première prorogation, pour une durée indéfinie. La délégation espagnole a exprimé des doutes sur ce point.

9. La Commission a également indiqué que la réunion ne constituait pas la consultation des États membres prévue par l'article 93, paragraphe 1, du traité CEE et qu'une telle consultation n'aurait lieu qu'au cas où une modification de l'encadrement communautaire paraîtrait utile.

10. En février 1993, le directeur général de la concurrence a fait savoir, par lettre, que la Commission avait décidé, en décembre 1992, de ne pas modifier l'encadrement. En outre, il précisait à nouveau que l'encadrement communautaire n'était pas davantage pro-

3 — Voir note 2.

4 — Les versions française et espagnole ne contiennent pas le passage « ... sous sa forme actuelle ».

rogé, puisqu'il avait déjà été prolongé pour une durée indéfinie par la première prorogation.

11. Cette décision de la Commission a fait l'objet, elle aussi, d'une communication au Journal officiel [5]. Là encore, la Commission signale que l'encadrement a été adopté sur la base de l'article 93, paragraphe 1, du traité CEE. La suite du texte mentionne explicitement: « en décembre 1990, la Commission a décidé de proroger l'encadrement sans limiter sa durée de validité ». A titre de résultat de la réunion destinée au réexamen de l'encadrement communautaire, pendant laquelle la majorité des États membres s'en est déclarée satisfaite, la Commission indique avoir décidé que « l'encadrement communautaire ne serait pas modifié ». Pour le futur, il est prévu que l'encadrement communautaire « ... restera valable jusqu'à ce qu'une prochaine révision soit organisée par la Commission ».

12. Le 5 avril 1993, le royaume d'Espagne a introduit un recours dans lequel il a conclu à ce qu'il plaise à la Cour:

1) déclarer inexistante, ou, le cas échéant, annuler la décision de la Commission du 23 décembre 1992, communiquée par lettre du directeur général de la concurrence du 3 février 1993, de ne pas modifier l'encadrement communautaire des aides d'État dans le secteur de l'automobile et d'en proroger la validité jusqu'à ce que la Commission ait organisé sa révision et, d'autre part, annuler la prorogation dudit encadrement, opérée par la décision 91/C 81/05 [6], dans la mesure où celle-ci constitue la base de la décision du 23 décembre 1992 [7].

2) condamner la Commission aux dépens.

13. Le 12 mai 1993, la Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité et a conclu à ce qu'il plaise à la Cour:

1) déclarer irrecevable le recours en annulation introduit par le royaume d'Espagne dans la présente affaire,

2) condamner le royaume d'Espagne aux dépens de l'instance.

La Cour a joint cette exception au fond.

5 — N° 93/C 36/06 (JO C 36 du 10 février 1993, p. 17).

6 — JO C 81 du 26 mars 1991, p. 4.

7 — La présente traduction diffère de celle publiée au Journal officiel (JO C 139, p. 11).

B — Analyse

I — *Recevabilité*

14. La partie défenderesse soutient que le recours est irrecevable.

1. Recevabilité du recours en ce qu'il est dirigé contre la décision de la Commission de 1992

15. En ce que le recours est dirigé contre la décision de 1992 de proroger l'encadrement communautaire pour une durée indéfinie, la défenderesse fait valoir que cette décision ne constitue qu'un acte purement confirmatif d'une décision antérieure. Selon elle, l'encadrement communautaire a déjà été prolongé pour une durée indéterminée par la première décision de prorogation et demeure donc en vigueur sans qu'une nouvelle décision de sa part soit nécessaire. Elle estime que la décision de 1992 ne fait que confirmer cette situation juridique préexistante et que, dans cette mesure, il s'agit d'une décision qui ne produit pas d'effets juridiques et qui n'est pas susceptible de recours sur la base de l'article 173 du traité CEE.

16. Comme la Cour l'a jugé dans son arrêt Commission/Conseil [8], le recours en annulation est ouvert contre toutes les dispositions prises par les institutions qui visent à produire des effets juridiques. Il n'est pas certain que la décision de la Commission de 1992 remplisse ces conditions, puisque, selon l'argumentation de la défenderesse, seule la première prorogation de l'encadrement communautaire produit des effets juridiques.

17. Il est également permis de se demander s'il existe bien un intérêt à agir de la requérante. Au cas où la décision de 1992 ne constituerait effectivement qu'une confirmation de la première prorogation de l'encadrement communautaire, elle ne modifierait pas la position juridique de la requérante. Dès lors, même si la décision de 1992 était déclarée nulle, la position juridique de la requérante ne s'en trouverait pas modifiée.

18. Il convient donc de commencer par examiner le point de savoir si ladite décision de 1992 a produit des effets juridiques et, le cas échéant, lesquels. La réponse à cette question dépend, pour une part, des conséquences de la première décision de prorogation sur la durée de validité de l'encadrement communautaire. La requérante souhaite renvoyer cette question à l'examen du fond, estimant que la décision de 1992 produit, indubitablement, des effets juridiques. Selon elle, la Commission a effectué un choix parmi plusieurs possibilités à sa disposition, de sorte qu'elle a pris une décision et qu'il en résulte des effets juridiques. Toutefois, cette affirmation de la requérante doit, elle aussi, com-

8 — Arrêt du 31 mars 1971 (22/70, Rec. p. 263, points 38 à 42).

mencer par faire l'objet d'un examen. Comme la recevabilité du recours dépend du résultat de cet examen, celui-ci ne saurait être renvoyé à l'examen du fond.

a) Les conséquences de la première prorogation de l'encadrement communautaire sur les effets juridiques de la décision

19. Dans le cadre de son argumentation, la défenderesse s'attache essentiellement au libellé de la première prorogation, par opposition à la rédaction initiale de l'encadrement communautaire.

Alors que la rédaction initiale de l'encadrement communautaire stipule explicitement, au point 2.5, que « ... l'encadrement sera applicable pendant une période de deux ans », la première prorogation ne prévoit plus que ce qui suit, à son cinquième alinéa: « après deux ans d'application, l'encadrement sera réexaminé par la Commission ». Une décision de la Commission, avec intervention des États membres, n'est prévue que « si des modifications (...) se révèlent nécessaires ». La Commission interprète cela en ce sens que, si l'examen auquel elle procède ne conduit pas à constater la nécessité d'une modification de l'encadrement communautaire, elle n'a pas lieu d'agir et n'agit pas. Toutefois, cela n'est logique que si l'encadrement communautaire peut rester en vigueur, même en l'absence de mesures ultérieures de la Commission. A défaut, celle-ci serait obligée d'agir, en toute hypothèse.

20. Si l'on considère simplement le libellé du cinquième alinéa de la première prorogation, certains éléments plaident en faveur de l'idée d'une durée d'application illimitée de l'encadrement communautaire.

21. On ne saurait se rallier à l'affirmation du royaume d'Espagne selon laquelle la rédaction initiale de l'encadrement communautaire fait obligation à la Commission de fixer un nouveau terme. Le texte ne fournit aucun élément susceptible d'étayer cette interprétation. Il mentionne uniquement que la Commission réexaminera la portée de l'encadrement communautaire. Cela n'exclut pas d'examiner aussi sa portée dans le temps. Il n'est pas question de l'établissement d'une nouvelle limite de durée de validité après cet examen.

22. La requérante soutient également que le texte de la première prorogation n'est pas aussi clair que le prétend la défenderesse. Elle estime que la durée de validité, en particulier, n'est pas parfaitement claire et que cela ressort également de la circonstance que les États membres doivent être consultés avant les modifications — celles-ci englobant aussi les modifications de durée, selon la requérante. En tout état de cause, la requérante estime qu'il est indispensable que la Commission exprime un avis sur la prolongation de la durée de validité et que, à défaut de pareille expression d'opinion ou décision de la Commission, l'encadrement communautaire ne continue pas à être applicable.

23. Les doutes de la requérante quant à clarté du libellé de la première prorogation de l'encadrement communautaire sont justifiés. Le cinquième alinéa ne doit pas être considéré isolément, mais en tenant également compte de l'alinéa précédent. Celui-ci est libellé dans les termes suivants:

« Compte tenu de ce qui précède, la Commission estime nécessaire de proroger l'encadrement des aides d'État dans le secteur de l'automobile *(dans sa forme actuelle* [9]*). La seule modification* [10] que la Commission a arrêtée consiste à étendre l'obligation de notification préalable pour la République fédérale d'Allemagne à Berlin (Ouest) et au territoire de l'ancienne République démocratique allemande [11] ».

Cela ne peut s'interpréter qu'en ce sens que rien n'a été changé au texte de l'encadrement communautaire. Ses règles demeurent en vigueur, y compris la disposition qui prévoit que l'encadrement ne sera applicable que pendant une période de deux ans, sauf à partir de l'idée quelle a été remplacée par les dispositions figurant dans le texte de la première prorogation. Or, à cet effet, il eût été nécessaire de fournir davantage d'indications quant à une éventuelle modification ou abrogation de cette disposition particulière.

24. Il est vrai qu'il résulte du libellé du point 2.5 de l'encadrement communautaire initial que des règles nouvelles doivent être adoptées au plus tard deux ans après son entrée en vigueur. Toutefois, si les nouvelles règles ne contiennent pas d'indications explicites quant à la durée de validité ou quant à une abrogation éventuelle de l'ancien délai de deux ans, et qu'elles stipulent explicitement, au contraire, que l'encadrement communautaire est maintenu en vigueur tel quel et que la seule modification consiste à en étendre le champ d'application territorial, la limite de deux ans reste applicable.

25. Il est possible que les États membres en aient décidé autrement lors d'une réunion multilatérale intervenue dans le cadre de la préparation de la prorogation. Néanmoins, cela ne modifierait en rien le maintien en vigueur de la limite de validité de deux ans, car c'est la signification objective du libellé qui est déterminante [12].

26. La défenderesse fait ensuite valoir que la première prorogation a, malgré tout, conféré une durée de validité illimitée à l'encadrement communautaire, car elle a été acceptée par tous les États membres — y compris le royaume d'Espagne. Elle argue que le royaume d'Espagne a en outre continué, comme le prévoit l'encadrement communautaire, à notifier les aides prévues et à envoyer le rapport annuel.

9 — Mis en italique par nous. (Ce passage n'existe pas dans les versions française et espagnole de la première prorogation).

10 — Mis en italique par nous.

11 — Voir note 2.

12 — Arrêt du 24 mars 1993, CIRFS e.a. (C-313/90, Rec. p. I-1125).

27. Le royaume d'Espagne ne le conteste pas, mais fait valoir qu'il a consenti à la première prorogation à titre de prorogation pour deux ans, et non pour une durée illimitée. Il argue que les États membres ne pouvaient pas prévoir une modification d'une importance aussi capitale. Cela lui paraît contraire à la sécurité juridique et à la confiance légitime des États membres. En tout état de cause, le royaume d'Espagne estime que le fait d'avoir continué à notifier les aides prévues ne saurait être considéré comme un consentement à une prorogation d'une durée supérieure à deux ans.

28. Sur ce point, Le royaume d'Espagne invoque nos conclusions dans l'affaire CIRFS e.a. [13]. Dans cette affaire, il s'agissait de savoir si une discipline en matière d'aides instituée par la Commission pouvait être limitée par une décision de cette dernière. Ladite décision avait été communiquée à tous les États membres et n'avait été attaquée par aucun d'eux. Ce silence de l'affaire CIRFS ne pouvait, selon nous, être interprété comme un consentement, car les États membres n'en réalisaient pas la signification; il y avait donc lieu de refuser une modification de la discipline par un acte unilatéral de la Commission.

29. En l'espèce, les États membres n'ont précisément pas gardé le silence, mais accepté la prorogation de l'encadrement communautaire. Néanmoins, ils n'avaient pas conscience, à cet égard, de la signification attribuée par la Commission à leur comportement. Comme il ne ressort pas plus du libellé de la prorogation que de la lettre de la Commission du 31 décembre 1990 que l'encadrement communautaire devait être prolongé pour une durée indéfinie, les États membres ne pouvaient pas présenter d'observations sur ce point. S'agissant d'une prorogation de l'encadrement communautaire pour une durée indéfinie, les États membres ont donc gardé le silence. Ce silence peut encore moins être considéré comme un consentement que dans l'affaire CIRFS, précédemment citée; en effet, dans cette précédente affaire, les États membres n'avaient pas présenté d'observations, alors qu'ils avaient connaissance de tous les éléments. L'accord donné par les États membres en l'espèce ne peut donc pas être interprété comme un consentement à une prorogation sine die.

30. Il faut encore examiner le point de savoir si la Commission pouvait éventuellement prolonger l'encadrement communautaire pour une durée indéfinie par un acte unilatéral. Pour se prononcer, il est nécessaire d'approfondir quelque peu l'analyse de la nature de l'encadrement communautaire.

31. Dans la rédaction initiale de l'encadrement communautaire, la Commission indique qu'elle a arrêté « ... un encadrement (communautaire) (...) sous la forme de mesures appropriées prises sur la base de l'article 93, paragraphe 1, du traité CEE ». Les règles de l'encadrement communautaire sont donc les « mesures utiles » visées à l'article 93, paragraphe 1, du traité CEE. Dans un premier temps, la Commission ne fait que les

13 — Conclusions du 17 septembre 1992 dans l'affaire CIRFS, p. 1148, point 130.

proposer. Elles doivent être comprises comme des recommandations au sens de l'article 189 du traité CEE, auxquelles tout caractère contraignant fait défaut [14]. Ces mesures ne s'imposent aux États membres que lorsque ceux-ci y ont consenti [15].

32. L'exigence d'un consentement des États membres ne fait d'ailleurs l'objet d'aucune controverse entre les parties. La Commission signale elle-même, à plusieurs reprises, que l'encadrement communautaire n'est entré en vigueur qu'à partir du consentement des États membres.

33. Il ne saurait en être autrement pour la première prorogation, car elle a pour effet de rendre à nouveau l'encadrement communautaire applicable pendant une certaine durée (deux ans, comme nous l'avons indiqué précédemment). S'agissant de la durée de validité, les règles de la première prorogation de l'encadrement communautaire ne diffèrent en rien des règles initiales. Tel était d'ailleurs exactement le but recherché, puisqu'il résulte du libellé de la première prorogation que l'encadrement communautaire était destiné à être prorogé tel qu'il existait. Il en découle que la première prorogation devait, elle aussi, être acceptée par les États membres pour acquérir force obligatoire. A titre d'élément plaidant en ce sens, on peut également relever que le texte de la première prorogation renvoie encore à l'article 93, paragraphe 1, du traité CEE, en vertu duquel les États membres doivent consentir aux mesures proposées par la Commission. Au surplus, il est explicitement indiqué, au quatrième alinéa, que la Commission « estime » nécessaire de proroger l'encadrement communautaire. Il s'agit là d'une proposition, et non d'une disposition prescrivant la prorogation. Tout comme la décision initiale, la première prorogation de l'encadrement communautaire ne pouvait donc devenir obligatoire que par le consentement des États membres. La Commission seule ne pouvait, ni ne voulait, prendre une mesure contraignante.

34. Il est ainsi constant que la première prorogation n'a prolongé l'encadrement communautaire que pour deux ans. La seconde prorogation ne pouvait donc pas — contrairement à ce qu'affirme la défenderesse — constituer une simple confirmation de la première, dont la durée de validité expirait, en effet, au bout de deux ans. La seconde prorogation pourrait donc parfaitement viser à produire des effets juridiques, car elle indique que l'encadrement communautaire reste en vigueur jusqu'au prochain réexamen, ce qui ne correspond pas à la situation juridique effective, telle qu'elle a été précédemment décrite.

b) Effets juridiques de la décision de 1992 en raison de la présomption de validité des actes communautaires

35. Selon l'opinion de la requérante, la Commission a, par sa décision de 1992,

14 — Von Wallenberg, dans Grabitz/Hilf: *Kommentar zur Europäischen Union*, volume 1 (septembre 1974), article 93, note 8.

15 — Voir aussi nos conclusions dans l'affaire CIRFS e.a. précitées (note 13), point 30.

prorogé sine die l'encadrement communautaire par un acte unilatéral — donc de manière irrégulière. Il paraît difficile d'attribuer une telle signification à la décision si l'on considère ce que la Commission entendait réellement obtenir en l'adoptant. Elle ne voulait précisément pas adopter un acte contraignant car, selon elle, l'encadrement communautaire était déjà en vigueur sans limite de durée depuis la première prorogation. Par sa décision, elle voulait confirmer à nouveau cette situation juridique déjà existante. Un tel résultat peut être obtenu par une décision à caractère déclaratif qui confirme à nouveau le caractère contraignant de la situation juridique existante, sans cependant apporter par elle-même une modification juridique [16].

36. Pour des raisons de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime, l'appréciation d'un acte juridique ne peut pas reposer sur l'intention qu'avaient en vue les membres de l'institution concernée au moment de l'adopter. Le critère déterminant est de savoir s'il existe une intention objectivement constatable [17].

37. Il convient donc d'examiner, à présent, le point de savoir si, objectivement considérée, la seconde prorogation de l'encadrement communautaire, telle qu'elle a été publiée au Journal officiel, fait apparaître la volonté de la Commission de conférer à l'encadrement communautaire une validité illimitée. Le premier alinéa signale que l'encadrement communautaire a déjà acquis une durée de validité illimitée du fait de la première prorogation. On pourrait en déduire que la seconde décision n'est précisément pas destinée à proroger l'encadrement communautaire, puisque cela est inutile. En déclarant, en conclusion, qu'elle a décidé de ne pas modifier l'encadrement communautaire, la Commission exprime en même temps sa décision de laisser l'encadrement communautaire en vigueur sans modification. Elle estime, certes, que cela ne produit pas d'effets juridiques, mais il n'en demeure pas moins que cela suscite, en tout cas, l'impression que l'encadrement communautaire continue à rester en vigueur. Dans le texte de la seconde prorogation, rien ne signale que la Commission puisse être dans l'erreur lorsqu'elle affirme que l'encadrement communautaire a déjà acquis une durée de validité illimitée du fait de la première prorogation. Comme les actes des institutions communautaires jouissent, en principe, d'une présomption de validité, ils produisent des effets juridiques même s'ils sont entachés d'irrégularités [18]. En l'espèce, cela signifie que les États membres continuent à être obligés de notifier préalablement à la Commission les aides qu'ils prévoient d'octroyer et d'établir un rapport annuel sur l'ensemble des aides octroyées. L'acte juridique de la Commission examiné en l'espèce produit ainsi les mêmes effets juridiques qu'une prorogation expresse de l'encadrement communautaire pour une durée indéfinie. Aux fins du recours en annulation, il doit donc être traité comme une telle décision de prorogation car, pour des raisons de sécurité juridique et de confiance légitime, les États membres doivent disposer de la possibilité

16 — Grabitz, in Grabitz, ibidem, article 189, note 65.
17 — Voir note 16.
18 — Arrêt du 15 juin 1994, Commission/BASF e.a. (C-137/92 P, Rec. p. 2555, 2629, 2646, point 48).

d'écarter un acte juridique de la Commission dont le contenu est contraire à la situation juridique réelle.

38. La Commission ne conteste d'ailleurs pas explicitement que l'acte juridique litigieux en l'espèce puisse être considéré comme une décision de prorogation de sa part. Selon elle, les États membres devaient cependant aussi consentir à la prorogation.

39. Comme nous l'avons précédemment démontré, la décision de prorogation de décembre 1992 peut être attaquée par la voie du recours en annulation sur la base de l'article 173 du traité CEE.

c) La demande visant à faire déclarer la décision inexistante

40. La requérante soutient que la décision de la Commission est à considérer comme inexistante. Cela suppose qu'il s'agisse d'un acte juridique entaché de vices particulièrement graves et évidents. Un tel acte ne peut être toléré par l'ordre juridique communautaire, ni produire d'effets juridiques — mêmes provisoires [19]. En pareil cas, il est permis de qualifier l'acte juridique concerné d'acte inexistant. L'inexistence peut aussi être invoquée dans le cadre d'un litige [20]. C'est ce que le royaume d'Espagne a fait en demandant que la décision soit déclarée inexistante, ou nulle, le cas échéant.

41. L'irrégularité particulièrement grave et évidente dont il s'agit doit apparaître à la lecture de l'acte juridique concerné [21]. Une telle irrégularité n'est pas apparente dans la décision de décembre 1992 qui nous occupe en l'espèce. Le libellé ne contient pas d'éléments susceptibles d'inciter à penser que la première prorogation n'a pas prolongé l'encadrement communautaire pour une durée illimitée. La décision litigieuse en l'espèce n'est donc pas entachée de vices graves et évidents et n'est donc pas inexistante. L'inexistence des actes juridiques doit être limitée à des cas très exceptionnels.

d) Effets juridiques de la décision du fait d'un choix entre plusieurs possibilités

42. Enfin, il faut encore examiner le point de savoir si, comme le soutient la requérante, la décision de 1992 produit, en tout cas, des effets juridiques, parce qu'elle comporte un

19 — Arrêt Commission/BASF e.a. précité (ibidem, point 49).

20 — Arrêt du 26 février 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Commission (15/85, Rec. p. 1005, point 10).

21 — Arrêt Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Commission précité (note 20), points 10 et suiv.

choix entre plusieurs mesures qui étaient à la disposition de la Commission. La requérante précise que cette dernière avait la possibilité d'abroger l'encadrement communautaire, de le modifier, de le prolonger pour une durée indéterminée ou de fixer une nouvelle durée de validité. Même en décidant de maintenir l'encadrement communautaire en vigueur sans le modifier, la Commission aurait donc, selon la requérante, effectué un choix entre plusieurs solutions et pris ainsi une mesure comportant des effets juridiques [22].

43. En l'espèce, la Commission ne disposait pas véritablement d'un choix entre plusieurs solutions. Dans un premier temps, elle avait uniquement pour tâche de vérifier si une modification de l'encadrement communautaire était nécessaire. Elle est tenue de communiquer le résultat de cet examen. Toutefois, cette communication n'est précisément pas destinée à produire des effets juridiques. De tels effets ne sont destinés à apparaître que si une modification de l'encadrement communautaire est effectivement décidée. Par exemple, si, à l'issue de son examen, la Commission concluait à la nécessité d'une modification de l'encadrement communautaire et si elle communiquait cette conclusion, la situation juridique existante ne serait pas encore modifiée. Même la communication, par la Commission, de la décision de modifier l'encadrement communautaire n'entraînerait pas encore une modification de la situation juridique, la manière dont la Commission entend modifier l'encadrement communautaire n'étant pas encore communiquée. Selon les règles de la première prorogation, la Commission serait obligée, à cet effet, de commencer par consulter les États membres. On ne saurait donc se rallier à l'opinion de la requérante en ce qu'elle affirme que la décision de décembre 1992 produit, en tout cas, des effets juridiques dans la mesure où elle constitue un choix entre plusieurs solutions possibles.

44. Toutefois, comme la décision produit des effets juridiques — ainsi que nous l'avons précédemment démontré — en raison de la présomption de validité des actes juridiques des institutions communautaires, elle est susceptible d'être attaquée sur la base de l'article 173 du traité CEE. Le recours est donc recevable en ce que la requérante demande que la décision de la Commission de 1992 soit déclarée nulle.

2. Recevabilité du recours en ce qu'il est dirigé contre la première prorogation de l'encadrement communautaire

45. La Commission soutient que le recours est également irrecevable en ce qu'il est dirigé contre la première décision de prorogation, le délai de recours prévu à l'article 173, troisième alinéa, du traité CEE étant expiré.

22 — Arrêt du 30 juin 1992, Espagne/Commission (C-312/90, Rec. p. I-4117).

a) Article 184 du traité CEE

46. La requérante fait valoir qu'elle reste recevable à agir contre la première prorogation, même après l'expiration du délai de recours. Elle soutient que, comme le présent litige met en cause la validité de la première prorogation, la nullité de ladite première prorogation peut être soulevée sur la base de l'article 184.

47. L'article 184, proprement dit, ne mentionne cette possibilité de mise en cause que pour les règlements. Sa raison d'être est de permettre à un justiciable qui n'est pas habilité à former un recours juridictionnel contre un règlement sur la base de l'article 173 d'être protégé contre l'application d'un règlement illégal [23]. L'article 184 permet d'attaquer non seulement les règlements, mais aussi les actes juridiques des institutions communautaires dont les effets sont analogues à ceux d'un règlement [24]. Comme l'article 184 ne peut en aucun cas servir à contourner le délai de recours de l'article 173, il n'offre au justiciable un moyen d'agir que contre des actes juridiques que celui-ci ne pourrait pas attaquer sur la base de l'article 173.

48. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce, puisque la requérante avait la possibilité d'agir contre la première prorogation de l'encadrement communautaire.

49. Elle devait même consentir à cette première prorogation et, en refusant un tel consentement, elle aurait pu empêcher la décision de devenir obligatoire. Il n'existe donc aucune nécessité de lui laisser une possibilité d'action contre la première prorogation après l'expiration du délai de recours [25]. En tant qu'il est dirigé contre la première décision de prorogation, le recours est donc irrecevable pour cause d'expiration du délai.

b) Inexistence de la décision

50. Outre ce qui précède, la requérante invoque, là encore, l'inexistence de l'acte juridique. Toutefois, comme la première décision de prorogation ne présente pas, elle non plus, de vices graves et évidents, on ne saurait admettre son inexistence.

c) Remarques sur le premier chef de conclusion

51. Pour terminer, il faut encore examiner l'argument de la requérante selon lequel

23 — Arrêt du 14 décembre 1962, Wöhrmann/Commission (31/62 et 33/62, Rec. p. 965, 1027, 1042).

24 — Grabitz, dans Grabitz, ibidem, article 184, note 15.

25 — Grabitz, dans Grabitz, article 184, notes 15 et suiv.

celle-ci n'entend attaquer la première prorogation que si cette prorogation habilite la Commission à proroger l'encadrement communautaire pour une durée indéterminée par un acte unilatéral. Ce n'est cependant pas ce qui ressort du premier chef de conclusion, dont les termes indiquent uniquement que la première prorogation est attaquée dans la mesure où elle constitue la base de la décision de 1992. Or, la première prorogation constitue la base de la décision de 1992. Il ne ressort donc pas du premier chef de conclusion que la décision de 1990 n'est attaquée que sous certaines conditions.

52. A titre de conclusion de l'examen de la recevabilité, il est donc possible d'affirmer que le recours du royaume d'Espagne est irrecevable en tant qu'il vise à faire déclarer inexistante la décision de la Commission de décembre 1992 et en tant qu'il est dirigé contre la première prorogation de l'encadrement communautaire. Il n'est recevable qu'en ce qu'il vise à l'annulation de la décision de la Commission de 1992.

II — *Bien-fondé*

53. L'examen du bien-fondé se limitera à l'examen de la requête en tant qu'elle est dirigée contre la décision de 1992 et qu'elle vise à son annulation.

54. Comme nous l'avons déjà vu dans le cadre de l'examen de la recevabilité, la décision de décembre 1992 est à considérer comme une prorogation pour une durée indéfinie. La compétence de la Commission pour adopter une telle décision par un acte unilatéral paraît douteuse. En tout état de cause, les États membres n'ont pas donné leur consentement. Comme la décision n'était d'ailleurs destinée qu'à constituer une confirmation de la première prorogation, une confirmation par les États membres n'était pas prévue. Il en résulte que la prorogation ne peut être valide que s'il était possible à la Commission d'y procéder sans le consentement des États membres. La forme juridique envisageable pour une telle mesure est la décision visée à l'article 155 du traité CEE.

1. Incompétence de la Commission

55. La requérante soutient que la Commission n'est pas habilitée à proroger sine die l'encadrement communautaire par sa seule décision. Elle soulève ainsi l'un des moyens prévus à l'article 173 du traité CEE.

56. Comme nous l'avons établi dans le cadre de l'examen de la recevabilité, le consentement des États membres était nécessaire tant pour l'établissement de l'encadrement communautaire que pour sa première prorogation. A cet égard, il y a lieu de souligner à

nouveau que la rédaction initiale de l'encadrement communautaire mentionne explicitement l'article 93, paragraphe 1, du traité CEE et qu'il ressort du texte de la première prorogation que la Commission n'entendait présenter qu'une proposition devant être acceptée par les États membres. Il convient d'examiner, maintenant, le point de savoir si cela vaut aussi pour la décision de 1992.

57. Le libellé de cette dernière ne s'oppose pas, en tout cas, à ce qu'elle soit qualifiée de décision au sens de l'article 155 du traité CEE. Dans le dernier alinéa, la Commission indique qu'elle a « décidé » de ne pas apporter de modifications. Il n'est plus question d'un consentement ou d'une consultation des États membres avant la décision. La base de cet acte juridique est constituée par la première prorogation de l'encadrement communautaire. Celle-ci prévoit que, dans un premier temps, la Commission réexamine l'encadrement communautaire. Si aucune modification n'est nécessaire, le consentement des États membres n'est pas nécessaire non plus. C'est la Commission qui examine la nécessité d'introduire des modifications. Si elle est d'avis qu'une modification doit être effectuée, il est prévu qu'elle consulte les États membres avant de prendre une décision. Sinon, elle peut décider qu'aucune modification ne sera effectuée. Par la décision litigieuse de 1992, elle a cependant décidé bien davantage. Elle a prolongé l'encadrement communautaire pour une durée indéfinie. Il est permis de se demander si la Commission était également habilitée à prendre une décision allant aussi loin. Pour élucider ce point, il faut revenir sur les formulations utilisées dans la première prorogation de l'encadrement communautaire, qui a été acceptée par les États membres et, partant, par le royaume d'Espagne aussi. On y relève:

« Si des modifications (...) se révèlent nécessaire, la Commission prendra les décisions appropriées après consultation des États membres »

58. Le terme « modifications » doit s'entendre comme visant aussi les modifications dans le temps et, à plus forte raison, la prorogation sine die d'un encadrement communautaire initialement assorti d'une limite de durée.

59. La Commission avance l'idée que la décision relative à la durée d'application de l'encadrement communautaire lui a peut-être été déléguée, pareille décision ne prenant néanmoins effet qu'avec le consentement des États membres.

60. Il s'agit de savoir dans quelle catégorie il convient de classer la consultation des États membres qui est prévue dans le texte: simple demande d'avis préalable ou exigence d'un consentement préalable.

61. Le libellé n'est pas parfaitement clair. Les États membres sont consultés. Cela peut signifier qu'on leur donne simplement la possibilité de faire connaître leur avis. Toutefois, on se trouve encore en présence d'un encadrement communautaire fondé sur l'article 93, paragraphe 1, du traité CEE. Cela pourrait conduire à conclure que toutes les mesures en rapport avec l'encadrement communautaire nécessitent le consentement des États membres. La manière concrète de procéder ne s'est pas modifiée, elle non plus, par rapport à la rédaction initiale. C'est la Commission qui examine l'encadrement communautaire. Si elle est d'avis qu'une modification est nécessaire, elle consulte les États membres. Là encore, il faut préalablement que la Commission propose une certaine modification. Cette procédure ne se distingue pas de la procédure prévue dans la rédaction initiale de l'encadrement communautaire. Il n'y était pas davantage question d'un consentement des États membres, mais celui-ci était cependant indispensable. Surtout, il faut également signaler que les parties sont d'accord sur l'exigence d'un consentement des États membres. Il résulte obligatoirement de l'ensemble de ce qui précède que la décision de 1992 ne pouvait devenir contraignante que par le consentement des États membres.

62. Pareil consentement pourrait, certes, avoir été donné dans le cadre de la réunion préalable des États membres. On ne saurait cependant partir de cette idée, puisque les deux parties sont d'avis qu'un consentement ultérieur était indispensable. Il est donc constant qu'aucune des déclarations qui ont été faites au cours de la réunion préalable n'était destinée à constituer un consentement à la prorogation de l'encadrement communautaire et ne saurait être considérée comme telle. Au surplus, dès cette rencontre, le royaume d'Espagne avait exprimé des doutes quant au maintien en vigueur de l'encadrement communautaire. Comme nous l'avons déjà indiqué dans l'examen de la recevabilité, il eût été nécessaire de signaler aux États membres, dans le cadre de cette réunion préalable aussi, que l'encadrement communautaire devait être prolongé pour une durée indéterminée.

63. Il en résulte que le consentement des États membres fait défaut. En conséquence, la Commission ne pouvait pas procéder à cette prorogation sine die.

2. Violation de formes substantielles

a) Article 93, paragraphe 1, du traité CEE

64. Dès lors — comme le soutient la requérante — la procédure de l'article 93, paragraphe 1, du traité CEE, qu'il était nécessaire de suivre, n'a pas été respectée non plus. Contrairement à l'opinion du royaume d'Espagne, cela ne rend cependant pas l'acte inexistant. Comme nous l'avons déjà vu au sujet de la recevabilité, il n'existe pas de vices évidents et particulièrement graves de l'acte

juridique concerné. Néanmoins, on se trouve ainsi en présence d'un autre moyen prévu à l'article 173, à savoir la violation de formes substantielles.

b) Article 190 du traité CEE

65. La requérante invoque, par ailleurs, la violation de l'article 190. Elle estime que la base de la décision de décembre 1992 n'est pas indiquée. La décision, elle-même, mentionne l'article 93, paragraphe 1, du traité CEE et la première prorogation de l'encadrement communautaire à titre de bases juridiques. Selon la requérante, l'article 93, paragraphe 1, du traité CEE ne saurait constituer la base juridique, car ses conditions ne sont pas remplies.

66. Toutefois, ce qui importe, c'est que la décision mentionne une base. Tel est le cas. Elle est donc « motivée » [26] et satisfait à l'exigence de l'article 190 en ce qui concerne l'indication de la base juridique. La circonstance que la Commission se fonde éventuellement sur une conception juridique erronée n'est nullement gênante à cet égard [27].

26 — Article 190 du traité CEE.

27 — Grabitz, dans Grabitz, ibidem, article 190, note 6; arrêt du 20 mars 1957, Geitling (2/56, Rec. p. 9, 38).

67. La requérante fait également valoir que l'article 190 du traité CEE a été méconnu en ce que la décision de la Commission n'est pas *suffisamment motivée*.

68. La Commission soutient qu'une motivation n'est pas nécessaire, car il s'agit d'un acte juridique qui était dépourvu d'effets obligatoires et qui exigeait un consentement des États membres. Elle ajoute, cependant, que la lettre par laquelle le royaume d'Espagne a été informé de la décision de la Commission, ainsi que le document de travail distribué pour la préparation de la réunion de décembre 1992, contenaient une motivation suffisante.

69. A cet égard, il convient, en outre, de prendre en considération le fait que la décision de la Commission a été publiée au Journal officiel.

70. Le texte de la décision publié au Journal officiel expose très brièvement l'historique de l'encadrement communautaire et rappelle les dispositions de la première prorogation. Au surplus, il mentionne la réunion de décembre 1992, convoquée pour examiner l'encadrement communautaire, dont il présente aussi le résultat. Il est également clair que la décision de la Commission résulte de cet examen. La Cour estime qu'il est satisfait à l'obligation de motivation dès lors que les principales considérations, de droit et de fait, sont

exposées [28]. Le raisonnement qui a conduit à l'adoption de l'acte juridique doit être compréhensible.

71. Tel est le cas en l'espèce. Les principaux points ayant servi de support à la décision de la Commission sont exposés. On comprend que la décision repose sur la réunion des États membres qui a été convoquée en vue de l'examen de l'encadrement communautaire et au cours de laquelle ceux-ci s'en sont déclarés satisfaits.

72. Sur ce point, il y a également lieu d'observer que des représentants du royaume d'Espagne ont participé à cette réunion de décembre 1992. On peut donc supposer que les arguments et les motifs de la décision de la Commission étaient connus du royaume d'Espagne. A cela s'ajoute qu'un document de travail contenant de nombreuses informations a été distribué dans le cadre de la préparation de cette réunion. Il ne fait donc nul doute que le royaume d'Espagne avait été informé de tous les éléments. Le fait que l'Espagne avait déjà été informée à un stade préliminaire réduit encore la portée de l'obligation de motivation de la Commission [29].

28 — Arrêt du 4 juillet 1963, Allemagne/Commission (24/62, Rec. p. 129, 141, 145).

29 — Schmidt, dans Von der Groeben, Thiesing/Ehlermann: *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 4e édition 1991, volume 4, article 190, note 12, et arrêt du 11 janvier 1973, Pays-Bas/Commission (13/72, Rec. p. 27, points 11 et 12).

c) Article 12, paragraphe 1, du règlement intérieur de la Commission

73. Dans le cadre du moyen tiré de l'insuffisance de motivation, la requérante fait essentiellement grief à la décision de la Commission de ne pas avoir été portée à sa connaissance dans les formes requises. Elle n'en a été informée que par une lettre de la Commission. Or, selon elle, cette lettre ne lui permet pas, à elle seule, de vérifier que les exigences de forme minimales ont été respectées, ce qui est nécessaire pour que l'acte puisse être considéré comme existant en droit. Elle estime, en particulier, ne pas être en mesure de vérifier que les règles de l'article 12 du règlement intérieur de la Commission ont été respectées. Elle fait valoir que la lettre, elle-même, n'indiquait que la date et le contenu de la décision, ce qui ne permettait pas de savoir si ledit contenu correspondait à celui arrêté par la Commission.

74. La Commission réplique que la requérante n'a pas fourni d'éléments suffisants et suffisamment précis pour pouvoir invoquer une infraction de la Commission à l'article 12 de son règlement intérieur.

75. L'article 12, paragraphe 1, du règlement intérieur de la Commission, auquel se réfère la requérante, prévoit l'authentification des actes juridiques. Dans la version qui était en

vigueur au moment des faits, il stipulait que les actes formels adoptés par la Commission, en séance ou par la procédure écrite, devaient être pourvus des signatures du président et du secrétaire exécutif dans la langue, ou les langues, faisant foi. Cette règle constitue une forme substantielle au sens de l'article 173 du traité CEE [30]. L'authentification qu'elle prévoit est destinée à permettre, en cas de contestation, de vérifier si le texte notifié ou publié correspond à celui qui a réellement été arrêté par la Commission. En l'espèce, la requérante ne prétend pas qu'il n'y a pas eu d'authentification, mais que la lettre par laquelle la Commission lui communique la décision ne fournit aucune information permettant de savoir si l'authentification a eu lieu et si le contenu de la lettre correspond à la décision de la Commission, ou même s'il est possible de le vérifier (à l'aide d'un acte authentifié). Pareille possibilité n'existe cependant pas davantage dans les cas normaux. La décision est notifiée au destinataire qui doit présumer que le texte correspond à celui arrêté par la Commission. Le texte notifié ne permet pas de savoir si tel est réellement le cas.

76. En l'espèce, ni la lettre de la Commission ni la publication de la décision au Journal officiel ne comportent le moindre élément pouvant inciter à penser que le texte de la communication ne correspond pas à celui arrêté par la Commission. Or, pour pouvoir se prévaloir d'une violation de l'article 12, il faudrait que la requérante fournisse de tels éléments. Une irrégularité de cette sorte a été examinée et constatée par la Cour dans une affaire dans laquelle la seule présentation typographique du texte notifié faisait apparaître que certains passages avaient été ultérieurement ajoutés [31].

77. De tels indices font défaut en l'espèce, et la requérante n'en fait d'ailleurs pas valoir. Elle n'a donc pas présenté d'éléments suffisants pour pouvoir invoquer une violation de formes substantielles au sens de l'article 173 du traité CEE.

78. Cependant, comme il a été établi que certains autres moyens prévus à l'article 173 étaient fondés, la décision de la Commission n'est pas régulière. Elle doit donc, dès lors, être déclarée nulle en application de l'article 174 du traité CEE.

Dépens

Comme c'est la requérante qui obtient gain de cause pour l'essentiel, il y a lieu de condamner la partie défenderesse aux dépens en application de l'article 69, paragraphe 2, première phrase, du règlement de procédure de la Cour.

30 — Arrêt Commission/BASF e.a. précité, points 74 et 76.

31 — Arrêt précité à la note 18, points 57, 77 et suiv.

C — Conclusion

79. Nous proposons de:

1) déclarer nulle la décision de la Commission de décembre 1992 concernant la prorogation de l'encadrement communautaire des aides d'État dans le secteur de l'automobile,

2) rejeter la requête, pour le surplus, comme étant irrecevable,

3) condamner la Commission aux dépens.