DÉCISION DE LA COMMISSION

du 11 novembre 1998

relative à une aide en faveur du chantier naval INMA SpA prévue par le décret-loi italien nº 564/93 converti en loi nº 132/94

[notifiée sous le numéro C(1998) 3584]

(Le texte en langue italienne est le seul faisant foi.)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(1999/379/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 93, paragraphe 2, premier alinéa,

après avoir mis les intéressés en demeure de lui présenter leurs observations et compte tenu de ces observations,

considérant ce qui suit:

I

Par lettre de la représentation permanente de l'Italie auprès de l'Union européenne du 27 mai 1997, enregistrée à la Commission le 3 juin 1997, le gouvernement italien a notifié à la Commission un projet d'aide complémentaire au chantier naval INMA, concernant deux contrats de transformation de navires. Cette notification a été suivie d'une réunion entre les services de la Commission et les fonctionnaires du ministère des transports et de la navigation et de l'envoi d'une lettre des autorités italiennes en date du 8 juillet 1997.

En 1994, le chantier naval italien INMA, situé à La Spezia, a signé deux contrats de transformation de navires. Le premier, daté du 19 août, concernait le navire «Regal Voyager» appartenant à l'armateur St Thomas Cruises Limited (Bahamas) et portait sur un montant d'environ 20 milliards de lires italiennes; le second, daté du 4 octobre, concernait le navire «Sally Albatros» de l'armateur finlandais Sally AB et portait sur un montant d'environ 93 milliards de lires italiennes. Les deux contrats ont déjà bénéficié d'une aide de 4,5 % chacun, conforme au plafond fixé par la Commission en 1994 pour les transformations de navires. Ces aides ont également fait l'objet d'une notification à la Commission dans le cadre de la surveillance des aides à la construction navale prévue à l'article 11 de la directive 90/684/CEE du Conseil [1], modifiée en dernier lieu par la directive 94/73/CE [2], dont l'application a été prorogée par le règlement (CE) nº 3094/95 du Conseil [3], modifié en dernier lieu par le règlement (CE) nº 2600/97 [4].

Les deux armateurs avaient fait appel à un même courtier, Simonship AB, pour négocier les contrats, et celui-ci avait lancé une procédure d'appel d'offres parmi de nombreux chantiers européens, tant à l'intérieur de la Communauté qu'à l'extérieur. Les chantiers communautaires approchés avaient été les suivants:

— pour l'Allemagne: HDW et Lloyd Bremerhaven,
— pour le Danemark: Reparationværftet,
— pour l'Espagne: Astileros Españoles,
— pour l'Italie: INMA, Fincantieri et T. Mariotti,
— pour les Pays-Bas: Wiltonfijenoord drydock,
— pour le Portugal: Lisnave et Estaleiros Navais de Viana do Castelo.

Deux chantiers finlandais et deux chantiers polonais ont également été approchés.

Compte tenu du fait que les dirigeants du chantier INMA avaient reçu, au cours des négociations, des lettres du courtier Simonship leur signifiant que les armateurs avaient reçu des offres plus avantageuses émanant des chantiers finlandais et polonais, une demande avait été introduite auprès des autorités compétentes italiennes pour pouvoir bénéficier d'un taux d'aide de 9 %.

La demande de majoration du taux d'aide pour les deux contrats en objet se fonde sur l'article 4, paragraphe 5, du décret-loi nº 564/93, converti en loi nº 132/94 (ci-après denommée «loi nº 132/94»), qui dispose que: «Si, pour l'obtention d'un contrat de transformation navale, une entreprise de construction navale nationale se trouve en concurrence avec une ou plusieurs entreprises de pays n'appartenant pas à la Communauté européenne, le ministère de la marine marchande peut, avec l'autorisation préalable de la Commission des Communautés européennes, augmenter le taux d'aide prévu au paragraphe 1 [en l'occurrence 4,5 %], sans toutefois dépasser le taux prévu à l'article 3, paragraphe 1 [en l'occurrence 9 %], pour autant que l'entreprise prouve que cette majoration du niveau d'aide est nécessaire pour contrecarrer la concurrence extracommunautaire et permettre l'obtention de la commande.»

[1] JO L 380 du 31.12.1990, p. 27.
[2] JO L 351 du 31.12.1994, p. 10.
[3] JO L 332 du 31.12.1995, p. 1.
[4] JO L 351 du 23.12.1997, p. 18.

En introduisant cette disposition dans la loi, le législateur italien s'est référé à une déclaration de la Commission inscrite au procès-verbal de la 1450e session du Conseil, du 26 novembre 1990, concernant l'adoption de la directive 90/684/CEE sur les aides à la construction navale, qui précise que: «Dans le cas où un État membre prouve que ses chantiers sont en compétition avec des pays non européens pour la construction de navires spécialisés de petite dimension dont le coût est inférieur à 10 millions d'écus ou pour la transformation de navires, quelle qu'en soit la valeur contractuelle, la Commission pourrait, après notification préalable appropriée par l'État membre, autoriser l'octroi d'une aide à la production liée au contrat, à concurrence du plafond défini à l'article 4, paragraphe 1.»

II

L'examen approfondi des informations fournies par les autorités italiennes permet de faire certaines constatations.

Tout d'abord, l'interprétation faite par les autorités italiennes de la notion de «notification préalable appropriée», qui figure dans la déclaration de la Commission figurant au procès-verbal du Conseil de 1990, est contestable. En effet, toute mesure d'aide qui ne répond pas aux critères énoncés à l'article 92, paragraphe 3, du traité, ne peut être autorisée par la Commission qu'à condition qu'elle ne fausse pas ou ne menace pas de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. Cet examen doit *a fortiori* être effectué avant que l'aide ne produise des effets. Or, dans les deux cas en objet, ainsi que le montrent les faits et l'analyse ci-dessous, il apparaît que le chantier a agi en pensant que l'aide était acquise, et les autorités italiennes, en procédant à la notification trois ans après la signature des contrats, semblent avoir considéré, qu'en l'espèce l'autorisation de la Commission porterait uniquement sur la libération des fonds.

En réalité, l'examen chronologique des faits, tels qu'ils sont précisés dans la notification, montre que le chantier naval INMA a présenté ses demandes de dérogation au titre de l'article 4, paragraphe 5, de la loi nº 132/94, respectivement, le 1er septembre 1994 pour le contrat «Regal Voyager», signé le 19 août, et le 11 octobre 1994 pour le contrat «Sally Albatros», signé le 4 octobre. Les deux demandes étaient donc postérieures à la signature des contrats, dont les prix, à l'examen des données chiffrées, avaient été fixés sur la base d'une majoration du taux d'aide.

Ce faisant, le chantier n'a pas respecté la loi, puisque celle-ci précise très clairement que le ministre ne peut octroyer une majoration du taux qu'après autorisation préalable de la Commission. En anticipant cette autorisation, sur la seule base des lettres de pression émanant du courtier en charge de la négociation des contrats, le chantier n'a pas tenu compte de l'examen approfondi de la situation du marché en cause auquel la Commission doit procéder pour autoriser éventuellement de telles dérogations, autorisation qui, en tout état de cause, ne saurait être considérée comme étant automatique dès lors que toutes les conditions sont réunies, puisque, dans sa déclaration consignée dans le procès-verbal du Conseil, mentionnée ci-dessus, la Commission a bien précisé qu'elle «pourrait» autoriser une majoration du taux. L'utilisation du conditionnel montre clairement qu'une dérogation ne peut être octroyée que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles et à condition que la Commission ait la certitude qu'aucun autre chantier communautaire ne soit lésé.

L'attitude du chantier semble d'autant plus contestable qu'il était en possession de la liste des chantiers communautaires invités à soumissionner dès le 20 juin 1994, soit deux mois avant la signature du premier contrat. La réputation de ces chantiers, qui étaient tout à fait en mesure d'emporter ce marché, montre que l'on se trouvait dans une véritable situation concurrentielle entre chantiers communautaires et, compte tenu des informations dont disposait le chantier, la Commission aurait pu examiner la situation conformément à l'article 4, paragraphe 5, de la directive 90/684/CEE. En l'absence d'un tel examen, on peut même considérer que, en anticipant l'octroi de l'aide, le chantier faussait d'emblée la concurrence, puisque les autres chantiers n'avaient pas eu l'opportunité de soumissionner avec un taux d'aide de 9 %.

En conséquence, par lettre du 18 août 1997, la Commission a informé le gouvernement italien de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité à l'égard de la demande de majoration du taux d'aide pour les transformations des navires «Regal Voyager» et «Sally Albatros» dans le chantier INMA.

III

Dans le cadre de la procédure, la Commission a invité le gouvernement italien à présenter ses observations; les autres États membres et les tiers intéressés ont été informés par la publication de la décision d'ouverture de la procédure au *Journal Officiel des Communautés européennes* ([1]).

Les autorités italiennes ont présenté leurs observations par lettre du 17 octobre 1997.

À la suite de la publication, le chantier concerné ainsi que le Danemark ont soumis leurs observations à la Commission, par l'intermédiaire d'un bureau d'avocats (lettre du 12 janvier 1998) et de la représentation permanente (lettre du 2 janvier 1998).

Dans ses observations, le Danemark conclut au bienfondé de l'ouverture de la procédure décidée par la Commission.

Par lettre du 4 février 1998, la Commission a transmis ces observations aux autorités italiennes.

([1]) JO C 377 du 12.12.1997, p. 4.

IV

Dans leurs observations, tant les autorités italiennes que le chantier concerné insistent, tout d'abord, sur le fait que l'aide supplémentaire n'a pas encore été accordée et que les règles en matière de notification, confirmées par la Cour de justice des Communautés européennes, ont été respectées; par conséquent, l'obligation de notification préalable de l'aide n'a pas été violée.

Étant donné que l'aide n'a pas encore été octroyée, il n'y a donc pas infraction; au contraire, le chantier a assumé le risque de se voir refuser l'augmentation de l'aide. Il n'y a donc, en l'espèce, aucun préjudice pour la concurrence. En outre, la directive 90/684/CEE ne précise nullement qu'un projet d'aide doit être notifié avant la signature du contrat.

Le fait d'avoir notifié la demande de majoration de l'aide trois ans après la signature du contrat ne change rien quant au fond, mais prouve, au contraire, que les autorités italiennes ont procédé à un examen approfondi pour déterminer si toutes les conditions de droit et de fait propres à justifier le versement de l'aide étaient réunies: le bureau technique du ministère des transports et de la navigation a notamment évalué, et estimé raisonnable, le montant des contrats présenté par INMA et a constaté que des chantiers extracommunautaires étaient intéressés par le marché; après être parvenues à une conclusion positive, les autorités italiennes en ont informé la Commission et lui ont demandé dans le même temps d'autoriser le versement de l'aide; pendant tout ce temps, il n'y a eu aucun versement, de sorte que si la Communauté ne donnait pas son feu vert, l'entreprise serait contrainte d'exécuter le contrat sans l'aide supplémentaire de l'État.

Les deux parties font par ailleurs grief à la Commission d'avoir négligé l'analyse du dossier sur le fond et de s'être limitée à mettre en évidence une distorsion de concurrence hypothétique. À cet égard, les autorités italiennes considèrent qu'il n'y a distorsion de concurrence qu'à partir du moment où l'aide est effectivement versée et que, dans le cas d'espèce, la Commission ne démontre pas concrètement comment le fait de verser l'aide trois ans après la signature du contrat aurait faussé la concurrence sur le marché au moment de la signature.

Enfin, les autorités italiennes contestent également le recours à l'article 4, paragraphe 5, de la directive 90/684/CEE, que la Commission aurait pu invoquer si la notification en question avait été effectuée avant la signature du contrat, car aucun texte ni aucune déclaration ne le prévoit en cas d'application de la dérogation en cause.

V

En ce qui concerne les observations des autorités italiennes et du chantier concerné, la Commission, s'appuyant sur l'arrêt rendu par la Cour de justice des Communautés européennes le 18 mai 1993 dans les affaires jointes C-356/90 et C-180/91, Belgique contre Commission [1], doute de la valeur, en tant que base juridique, de la déclaration de la Commission inscrite au procès-verbal de la 1450e session du Conseil, du 20 décembre 1990. En effet, la Cour déclare dans cet arrêt «qu'en ce qui concerne les aides à la production en faveur de la construction et de la transformation navales, le critère retenu est celui du non-dépassement du plafond maximal commun, prévu à l'article 4, paragraphe 1, de la directive. Ce plafond constitue ce que le Conseil a considéré comme point d'équilibre entre les exigences contradictoires du respect des règles du marché commun et du maintien d'un niveau suffisant d'activité dans les chantiers navals européens ainsi que de la survie d'une construction navale efficace et concurrentielle (sixième considérant de la directive).

Il apparaît, dès lors, que le respect du plafond litigieux est la condition essentielle pour qu'une aide à la construction navale puisse être considérée comme compatible avec le marché commun et que son dépassement entraîne *ipso facto* l'incompatibilité de l'aide en cause.

Il en découle que, dans ce contexte, le rôle de la Commission est limité à la vérification du respect de ladite condition. Exiger, comme le soutient le gouvernement belge, que la Commission procède à une nouvelle vérification, cas par cas, de la compatibilité des aides par rapport aux critères visés à l'article 92, paragraphe 1, non seulement enlèverait tout effet utile à la directive, mais serait illogique, s'agissant d'un régime dérogatoire, qui présuppose nécessairement que les aides visées sont au départ incompatibles avec le marché commun» [2].

Cela dit, même si la déclaration figurant au procès-verbal de la 1450e session du Conseil ou l'approbation du régime d'aides italien la consacrant pouvaient être prises comme base juridique, la Commission ne peut cependant pas considérer l'aide comme compatible avec le marché commun.

En effet, en cas de notification d'une aide en dérogation à la règle générale, la Commission doit être en mesure de vérifier que l'aide supplémentaire, même si elle repose sur un élément concret justifiant la dérogation, en l'occurrence la concurrence de chantiers navals extracommunautaires, ne crée pas une distorsion de concurrence entre chantiers communautaires, incompatible avec le marché commun. Il y a lieu de remarquer que la notification, du fait qu'elle est intervenue trois ans après la signature du contrat, rend cette vérification encore plus difficile. Compte tenu du nombre de chantiers de la Communauté qui avaient été approchés par le courtier, la Commission a toutes les raisons de supposer que si ces chantiers avaient été en mesure de soumettre des offres assorties d'une aide supérieure à celle normalement autorisée, ou moins importante que les 9 % sollicités par le chantier, on ne peut pas exclure qu'ils auraient eux aussi été suffisamment compétitifs pour se voir attribuer les commandes concernées.

[1] Recueil 1993, p. I-2323.
[2] *Ibidem*, points 31, 32 et 33 des motifs.

Les parties intéressées font également grief à la Commission de négliger l'analyse du dossier sur le fond, mais n'apportent aucun élément nouveau lui permettant d'affiner cette analyse. Au contraire, les autorités italiennes estiment que la Commission ne conteste absolument pas l'existence des conditions nécessaires à l'application de la dérogation, car elle ne mentionne pas l'absence de précisions ou d'informations sur ce sujet. Cette affirmation tendrait à insinuer que la Commission pourrait se satisfaire, comme seule preuve de l'éventuelle nécessité d'accorder une dérogation, du contenu de deux lettres laconiques par lesquelles le courtier invite le chantier à baisser ses offres, afin de ne pas risquer de perdre les commandes au profit de chantiers extracommunautaires.

Aucune donnée ne confirme cette situation et les seuls chiffres dont la Commission dispose sont les prix facturés, dont le chantier reconnaît qu'ils sont inférieurs au seuil de rentabilité. En précisant, lors de l'ouverture de la procédure, qu'elle n'avait pas été en mesure d'analyser les conditions du marché, notamment par le biais de la procédure prévue à l'article 4, paragraphe 5, de la directive 90/684/CEE, la Commission indiquait très clairement qu'elle avait des doutes quant à la validité même de la demande. En outre, le fait que, dans leurs observations, ni les autorités italiennes ni le chantier INMA n'apportent d'éléments chiffrés nouveaux susceptibles de montrer que le doublement de l'aide était absolument nécessaire pour éviter que la commande ne soit attribuée aux chantiers extracommunautaires ne fait que confirmer la conviction de la Commission selon laquelle le chantier, en abaissant ses prix, n'a fait que céder à un chantage des armateurs.

Par ailleurs, il est évident que l'aide produit son effet au moment de la signature du contrat, puisque même pour les aides autorisées au titre de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 90/684/CEE, celle-ci précise que, quel que soit le moment où l'État membre paye les aides aux chantiers, c'est le taux d'aide en vigueur à la signature du contrat qui s'applique. De plus, et précisément en Italie, alors que les directives sur les aides à la construction navale étaient en vigueur, les chantiers se sont trouvés à plusieurs reprises dans l'impossibilité de recevoir des aides parce qu'il n'y avait pas de base juridique, soit pour cause de retard dans les travaux parlementaires, soit parce que les régimes n'avaient pas encore été approuvés par la Commission. Cette situation n'a jamais empêché les chantiers italiens d'accepter des commandes en anticipant l'effet de l'aide, car lorsque les lois entraient en vigueur, ils se contentaient de recevoir l'aide sans que cela n'affecte le prix initialement convenu.

En conséquence, il est confirmé que le chantier a anticipé l'octroi de l'aide, et même si, comme l'affirment les avocats de l'entreprise, celle-ci a pris un risque en offrant un prix inférieur à ses coûts sans être pour autant sûre d'obtenir l'aide et si, de ce fait, elle ne faussait pas la concurrence, rien ne garantit à la Commission que, au moment de la signature des contrats, les offres faites par les chantiers communautaires concurrents, s'ils avaient pu proposer des prix calculés sur la base d'une aide de 9 %, ne leur auraient pas permis d'obtenir les commandes.

Faute d'avoir pu procéder à cette vérification en temps utile, soit lors de la signature du contrat ou même actuellement, sur la base de données plus concrètes fournies par les autorités italiennes, à savoir des données chiffrées sur les offres de l'ensemble de la concurrence tant communautaire qu'extracommunautaire, la Commission considère que les autorités italiennes n'apportent pas la preuve qu'une majoration de l'aide à concurrence d'un taux de 9 % était nécessaire au chantier pour conserver les contrats en cause dans la Communauté.

VI

À la lumière de ce qui précède, la Commission ne peut conclure que le doublement de l'intensité de l'aide à hauteur de 9 % est compatible avec le marché commun, car le gouvernement italien n'a pas démontré que les autres chantiers communautaires qui étaient en compétition avec le chantier INMA n'auraient pas été en mesure d'obtenir les contrats avec une aide d'une intensité inférieure à 9 %. Il ne peut donc être exclu que le chantier italien n'a obtenu les contrats que parce qu'une aide de 9 % était prévue, ce qui le plaçait *de facto* dans une position plus favorable que celle de ses concurrents communautaires. La Commission ne peut, dès lors, autoriser l'aide supplémentaire de 4,5 % pour les travaux de transformation des navires «Regal Voyager» et «Sally Albatros» dans le chantier INMA,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La majoration du taux d'aide de 4,5 % du prix contractuel en faveur des contrats de transformation des navires «Regal Voyager» et «Sally Albatros» dans le chantier naval INMA, prévue par la loi n° 132/94 et notifiée par l'Italie par lettre du 27 mai 1997, est incompatible avec le marché commun.

Article 2

L'Italie n'est pas autorisée à octroyer l'aide visée à l'article 1er.

Article 3

L'Italie informe la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision, des mesures prises pour s'y conformer.

Article 4

La République italienne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 11 novembre 1998.

Par la Commission
Karel VAN MIERT
Membre de la Commission