CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. G. FEDERICO MANCINI

présentées le 4 juin 1987 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Déposé en date du 20 août 1985, le recours sur lequel vous êtes appelés à vous prononcer a été formé par la République française contre la Commission des Communautés européennes. Le gouvernement de Paris vous demande d'annuler la décision 85/380, du 5 juin 1985 (JO L 217, p. 20), qui a déclaré incompatible avec le marché commun deux régimes d'aides aux entreprises du secteur du textile et de l'habillement, prévus par les décrets n^os^ 84-389 et 84-390 (JORF 1984, p. 1651 et suiv.).

Ces dispositions avaient autorisé la prorogation, jusqu'au 31 décembre 1985, de la perception de deux taxes parafiscales prélevées, selon les modalités de la TVA, sur les ventes en France des produits du textile et de l'habillement, à l'exclusion des ventes ou des cessions de produits originaires des autres États membres ou mis en libre pratique dans ces États. Le produit des taxes — qui avaient été instituées pour promouvoir, d'une part, la recherche, d'autre part, la modernisation et la rénovation des structures industrielles et commerciales — a été affecté à un organisme créé par le décret n° 84-388 (JORF 1984, p. 1650) et connu sous la dénomination DEFI, pour qu'il le répartisse entre les entreprises, les actions collectives de promotion et les centres techniques des industries intéressées (textile, habillement et bonneterie).

Le système que nous venons de décrire était venu modifier un régime institué en 1982 et considéré également comme contraire à l'article 92 du traité (décision 83/486, du 20 juillet 1983, JO L 268, p. 48). Informée des nouvelles mesures et de l'institution du DEFI, la Commission a adressé une lettre au gouvernement français (30 juillet 1984), lui reprochant d'avoir réintroduit des aides déjà considérées comme incompatibles, et ouvrant la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2. La France a rejeté les griefs, mais ses arguments n'ont pas convaincu l'organe de contrôle. D'où la décision mentionnée au début de nos conclusions. Elle a été attaquée, outre par le gouvernement français, également par le DEFI (affaire 282/85), mais le recours de ce dernier a été déclaré irrecevable par arrêt rendu le 10 juillet 1986 (Rec. p. 2469, 2475).

Au cours de la présente procédure, la Cour a admis la République fédérale d'Allemagne à intervenir à l'appui des conclusions de la Commission (ordonnance du 15 janvier 1986).

2. Le gouvernement français fonde la demande d'annulation sur quatre moyens:

a) application erronée de l'article 93, paragraphe 3, du traité;

b) violation des droits de la défense;

* Traduit de l'italien.

c) insuffisance de la motivation du point de vue du défaut de reconnaissance de l'existence des conditions précisées dans l'article 92, paragraphe 1, et du refus d'appliquer le paragraphe 3 de la même disposition;

d) caractère erroné de la motivation en ce que son auteur n'a pas reconnu la compatibilité de l'aide au sens de l'article 92, paragraphe 3, sous c).

Débarrassons-nous immédiatement du premier moyen qui a trait au respect par la France de l'obligation de notifier le projet d'aides en temps utile. En effet, dans sa réplique, le gouvernement requérant l'a abandonné et, en tout état de cause, il n'apparaît pas que la décision soit fondée sur le grief auquel il réagit. Indiquons d'emblée aussi que nous examinerons conjointement les deux derniers moyens. Le quatrième est, en effet, couvert par les considérations que nous consacrerons au troisième moyen.

Le moyen énoncé à la lettre b) se compose de deux griefs. La Commission — soutient-on en premier lieu — a adopté la mesure litigieuse sans avoir engagé avec la France une discussion préalable et suffisante ou, à tout le moins, sans avoir répondu aux tentatives d'approfondir le dialogue faites par son interlocuteur. Ainsi, à une lettre que le ministre du Travail Delebarre lui a adressée le 3 juin 1985, le commissaire Sutherland a répondu près de quatre jours plus tard, c'est-à-dire après l'adoption de la décision. En outre — ajoute-t-on —, la France ne s'est jamais vu notifier les objections que trois États membres et une fédération d'entreprises allemandes de l'industrie du textile avaient émises contre son projet. Elle n'a donc pas pu répondre à ces observations, qui sont cependant utilisées et mentionnées par la décision.

La première critique n'est pas fondée. La Commission observe que, au moins dans ses lignes générales, son point de vue était connu de la requérante depuis la décision du 20 juillet 1983. En tout cas, s'il est vrai qu'elle a envoyé au gouvernement français un premier télex le 21 juin 1984 et une deuxième communication le 30 juillet suivant, l'ouverture de la procédure contradictoire a eu lieu environ un an avant que la décision ne fût arrêtée. La France rétorque que le projet ayant été notifié à la Commission le 18 avril 1985, celle-ci ne pouvait engager la procédure de contestation qu'à partir de cette date. Mais cet argument n'est pas pertinent: l'obligation d'information prévue par l'article 93, paragraphe 3, lie l'État et non pas également la Commission; sinon, la carence du premier suffirait à rendre vaine la fonction de contrôle que le traité confie à la seconde. En outre — et le gouvernement de Paris lui-même le reconnaît —, la défenderesse a toujours considéré la note du 18 avril 1985 comme des observations complémentaires dans le cadre d'une procédure ouverte le 30 juillet 1984.

Il n'est donc pas douteux qu'à partir de cette date la France avait pleinement connaissance du point de vue de l'organe de contrôle et on ne peut pas dire qu'au cours des onze mois suivants ce dernier a modifié ou enrichi de nouveaux éléments ses convictions. Cette période a vu au contraire les parties tenir de nombreuses réunions (les dernières le 30 et le 31 mai 1985) et échanger une correspondance fréquente. Dans un tel contexte, le retard avec lequel le commissaire Sutherland a répondu au ministre Delebarre nous paraît critiquable sur le plan de l'étiquette ou de la simple courtoisie, mais il ne prouve certainement pas l'insuffisance du dialogue.

La défenderesse répond au deuxième grief:

a) qu'il n'existe pas en matière d'aides une procédure contradictoire comparable à celle que prévoient les règles de concurrence;

b) que, en révélant les objections qu'elle avait reçues de trois États et de la fédération de l'industrie du textile allemande, elle aurait dissuadé les tiers disposant d'informations utiles de les lui communiquer.

Ces arguments doivent cependant être rejetés. Selon votre jurisprudence constante, le respect des droits de la défense dans les procédures administratives menées par la Commission exige, même en l'absence d'une réglementation spécifique, que l'intéressé soit mis en mesure de présenter ses observations sur la pertinence et sur la réalité des faits et des documents retenus par la Commission, et sur lesquels elle fonde sa conviction. L'organe de contrôle ne peut pas non plus invoquer le caractère secret de ses informations. En effet, si l'État n'a pas été en mesure de les commenter, elles ne peuvent pas être utilisées dans les décisions auxquelles la procédure donne lieu (voir les arrêts rendus le 10 juillet 1986, Royaume de Belgique/Commission, affaires 234/84 et 40/85, Rec. p. 2263 et 2321, points 27 et suiv. des motifs).

La fragilité de la ligne de défense adoptée par la Commission n'implique cependant pas que le grief du gouvernement français puisse être accueilli. Pour que la violation des droits de la défense entraîne l'annulation de l'acte, votre jurisprudence exige, en effet, un élément supplémentaire. En d'autres termes, il faut que les informations parvenues à la Commission aient été décisives pour l'adoption de la décision, en ce sens qu'elle aurait eu un contenu différent si l'institution ne les avait pas reçues et utilisées. Il suffit, à cet égard, de parcourir les documents succincts envoyés par le Danemark, le Royaume-Uni, la République fédérale d'Allemagne et la fédération de l'industrie du textile allemande, pour se rendre compte qu'ils ne contiennent aucune donnée réellement importante ou, en tout cas, non évoquée au cours des réunions longues et approfondies qui se sont tenues entre la France et la Commission.

Prenons, par exemple, le compte rendu de la réunion du 30 mai 1985 (joint en annexe IV au mémoire en défense). Il en résulte que la discussion a porté sur des sujets tels que le développement favorable de l'industrie du textile en France, l'intention du gouvernement français de ne pas accroître la capacité productive de l'industrie du textile et le nombre des salariés, les résultats positifs qui ont suivi la restructuration du secteur. De fait, les observations les plus significatives que l'on relève dans les quatre documents se réfèrent en substance à ces arguments.

3. Comme nous l'avons indiqué au début de nos conclusions, nous traiterons conjointement des deux derniers moyens. Par le grief exposé à la lettre c), le gouvernement requérant invoque l'insuffisance de la motivation adoptée par l'organe de contrôle et la violation de l'article 190 qui en résulte. En particulier, la motivation serait insuffisante: a) en ce qu'elle n'a pas démontré l'incompatibilité des aides au sens de l'article 92, paragraphe 1, par une analyse approfondie de leur incidence effective sur le marché (comme l'exigent, au contraire, les arrêts rendus le 14 novembre 1984, Intermills, affaire 323/82, Rec. p. 3809, et le 13 mars 1985, Leeuwarder Papierwarenfabriek, affaires jointes 296 et 318/82, Rec. p. 809) et du préjudice qu'elles auraient causé aux entreprises concurrentes; b) en ce qu'elle n'a pas précisé les raisons qui ont amené la Commission à exclure l'application de la dérogation prévue pour « les aides destinées

à faciliter le développement de certaines activités » [article 92, paragraphe 3, sous c)].

Le dernier moyen du recours a trait au fondement de l'exclusion que nous venons de mentionner. Outre qu'elles sont négligeables par leur montant, affirme-t-on, les aides litigieuses sont « neutres » sur le plan de la concurrence intracommunautaire. Étant financées par des taxes prélevées sur des produits fabriqués et vendus en France, ces aides se traduisent, en effet, par une simple redistribution des ressources dans le secteur du textile et de l'habillement, et visent uniquement à favoriser les investissements pour faire face aux importations en provenance des pays tiers à main-d'œuvre bon marché. Leur aptitude à altérer les conditions des échanges avec les autres États membres doit donc être exclue.

La Commission oppose trois arguments aux griefs ainsi résumés. Les aides — observe-t-elle en premier lieu — ont pour destinataire non pas une seule entreprise, mais un secteur de production dans son ensemble, et cela rend impossible l'appréciation de leurs effets au niveau d'analyse invoqué par la France. Il n'est pas vrai, ensuite, que l'incidence des mesures litigieuses sur les comptes des entreprises qui en bénéficient est négligeable. En effet, dans l'industrie du textile, les marges bénéficiaires sont étroites, et, dans ces conditions, une aide qui réduit le coût des investissements de 5,5 % peut se révéler décisive sur le plan de la concurrence. Enfin, il est faux que le système est « neutre ». 10,7 % seulement des produits textiles importés en France proviennent de pays tiers, alors que 69,3 % sont originaires des autres États membres. Les altérations provoquées par les aides se répercutent donc d'une manière plus sensible à l'intérieur de la Communauté qu'à l'extérieur de celle-ci.

A notre avis, la motivation de la décision n'est pas viciée. Ainsi, en ce qui concerne d'abord les distorsions actuelles ou potentielles résultant des mesures en question. La Commission tire de votre jurisprudence (voir arrêt rendu le 17 septembre 1980, Philip Morris, affaire 730/79, Rec. p. 2671, point 11 des motifs) l'indiscutable principe selon lequel il y a lieu de considérer qu'« une aide financière accordée par l'État (qui) renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires » lèse les autres entreprises [voir le texte de la décision 85/380 (JO L 217, p. 22)]. Mais cette observation ne reste pas, comme le soutient la France, à l'état d'une pure proposition théorique. Elle est corroborée d'une manière adéquate par une série de données comme la quantification déjà mentionnée de l'incidence que l'aide a sur les coûts des entreprises (5,5 %), les marges bénéficiaires étroites existant dans le secteur, l'importance que revêt de ce fait le pourcentage indiqué et la pénétration très considérable de l'industrie française du textile sur les autres marchés communautaires.

A juste titre, nous semble-t-il, observe-t-on ensuite que, s'agissant en l'espèce d'aides destinées à un nombre indéterminable d'entrepreneurs (en pratique, quiconque a effectué des investissements dans son entreprise), il ne paraît pas possible de déterminer d'avance et dans le détail leurs conséquences sur l'ensemble du marché des produits textiles. Les références jurisprudencielles faites par la requérante et qui ont toutes deux pour objet des cas concernant des entreprises particulières, sont donc privées de pertinence.

Quant au deuxième aspect du troisième grief, il convient de rappeler que, à la différence de la disposition précédente, le paragraphe 3 de l'article 92 confère à la Commission un large pouvoir d'appréciation. Dans la mesure où elles relèvent de

l'une des hypothèses prévues par la disposition, les aides auxquelles celle-ci se réfère *peuvent* — et non pas doivent — être considérées comme compatibles avec le marché commun (voir point 17 de l'arrêt Philip Morris, précité). A la condition qu'elles soient étayées par une motivation logique et suffisante, les décisions adoptées par l'organe de contrôle ne sont donc pas susceptibles d'être censurées du point de vue de l'opportunité.

Or, il nous semble que la cohérence et le caractère suffisant de la motivation en cause sont indiscutables. La Commission a prouvé avec abondance de détails et de données statistiques que l'industrie française du textile n'a connu aucune période de crise dramatique et se trouve, au contraire, notamment en raison des aides reçues dans le passé, dans un état de bonne santé d'autant plus enviable qu'on le compare avec la situation des secteurs analogues dans le reste de la Communauté. Ce tableau est confirmé par de nombreux documents produits par le gouvernement allemand (voir surtout le rapport du professeur Messerlin consacré aux « Adaptations structurelles: l'expérience française ») et trouve une confirmation supplémentaire dans les données — non homogènes, mais néanmoins convergentes — que les parties ont fournies à votre demande après l'audience.

A l'examen de ces données, on notera, en effet, que la France a produit uniquement des chiffres relatifs à la situation nationale. En revanche, les chiffres de la Commission concernent la Communauté dans son ensemble. Au regard de ces chiffres — qui, notons-le, sont tout à fait dignes de foi parce qu'ils coïncident, en ce qui concerne la France, avec ceux du gouvernement de Paris — la meilleure santé de l'industrie française paraît manifeste. A titre d'exemple, à l'exception de la seule année 1984-1985, la courbe du chômage a été en France toujours et sensiblement moins élevée que dans les autres États membres.

D'autre part, s'il en est ainsi et s'il est vrai que « la compatibilité de l'aide ... doit être appréciée dans le cadre communautaire et non dans celui d'un (seul) État membre » (arrêt Philip Morris, précité, point 26 des motifs), la motivation de qua apparaît non seulement suffisante, mais également correcte. Parce qu'elles opèrent dans un secteur relativement florissant — lit-on dans la décision —, les entreprises françaises du textile peuvent investir en utilisant « leurs propres ressources financières sans avoir recours aux aides de l'État ». Ces aides ne sont donc pas « destinées à faciliter le développement de certaines activités », au sens de l'article 92, paragraphe 3, sous c), en harmonisant ainsi les conditions des échanges entre les divers États. Au contraire, elles accentuent les disparités entre ces conditions et elles le font, pour reprendre là encore les termes du traité, « dans une mesure contraire à l'intérêt commun ». Et on ne saurait affirmer que les effets de distorsion qu'elles comportent concernent la seule concurrence des pays tiers. Les chiffres fournis par la Commission démentent cet argument. En tout cas, les produits provenant de ces pays présentent d'habitude une différence de prix si importante qu'elle exclut que les effets en question se produisent réellement à leur égard.

4. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous vous proposons de rejeter le recours introduit le 20 août 1985 par le gouvernement de la République française contre la Commission des Communautés européennes et, en application de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, de condamner la partie requérante aux dépens.