CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS

présentées le 2 février 1995 *

1. La présente affaire est l'une des trois affaires proches par leur objet dans lesquelles la Commission a ouvert une procédure contre l'Italie au titre de l'article 93, paragraphe 2, du traité. Les autres affaires sont les affaires Aluminia/Comsal (C-349/93) et Lanerossi (C-350/93), en cours.

2. Dans la présente affaire, la Commission vise à faire constater par la Cour qu'en omettant d'exécuter sa décision du 31 mai 1989 concernant les aides accordées par le gouvernement italien à l'entreprise Alfa Romeo (secteur automobile) [1], la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité. L'affaire soulève la question de savoir si, lorsqu'une aide d'État illégale a été versée indirectement par l'intermédiaire d'une entreprise publique, elle doit être remboursée à cette entreprise ou à l'État. Cette question se pose également dans l'affaire Lanerossi.

3. Les faits qui ont donné lieu à la présente procédure se sont produits en 1985 et en 1986. A cette époque, Alfa Romeo, qui était le deuxième constructeur automobile italien, faisait partie du holding Finmeccanica, lequel était à son tour contrôlé par le holding d'État IRI (Istituto per la ricostruzione industriale). En 1986, à la suite d'une demande de la Commission, le gouvernement italien (ci-après le « gouvernement ») a confirmé qu'en 1985 il avait accordé à Alfa Romeo une aide de 206,2 milliards de LIT sous la forme d'un apport de capitaux, afin de compenser les pertes qu'elle avait subies en 1984 et au cours du premier semestre de 1985. Les fonds ayant servi à financer cette aide provenaient de dotations budgétaires conférées aux entités de gestion des participations étatiques, entre autres à l'IRI, par le budget de 1985 [2]. La répartition de ces fonds avait fait l'objet d'une décision du Comitato interministeriale per la programmazione economica (comité interministériel de planification économique, ci-après le « CIPE ») du 3 avril 1985 [3].

4. La Commission a estimé que l'apport de capitaux de 206,2 milliards de LIT constituait une aide d'État et a ouvert, le 29 juillet 1987, la procédure prévue par l'article 93, paragraphe 2, du traité. Sur la base d'informations fournies au cours de cette procédure par le gouvernement et par Finmeccanica, la Commission a établi qu'en 1986 une aide supplémentaire avait été accordée à Alfa Romeo, sous la forme d'un apport supplémentaire de

* Langue originale: l'anglais.

1 — Décision 89/661/CEE (JO L 394, p. 9).

2 — Loi n° 887 du 22 décembre 1984, GURI 1984, n° 365, supplément ordinaire.

3 — GURI 1985, n° 163.

capitaux d'un montant de 408,9 milliards de LIT. Les fonds ayant servi à cette aide provenaient de prêts obligataires contractés par l'IRI sur la base du décret-loi n° 547 du 19 octobre 1985 [4] (modifié ensuite par la loi n° 749 du 20 décembre 1985 [5]), autorisant les entités publiques, dont l'IRI, à émettre des obligations portant intérêts à charge de l'État. Le produit des obligations émises par l'IRI a été réparti par une décision du CIPE du 28 novembre 1985 [6] et sur la base du budget de 1986 [7]. Le 10 mai 1988, la Commission a étendu la procédure ouverte le 29 juillet 1987, afin de couvrir l'apport de capitaux de 408, 9 milliards de LIT.

5. Le 31 mai 1989, la Commission a adopté la décision litigieuse, dont les articles 1er, 2 et 3 sont libellés comme suit:

« *Article premier*

Les aides octroyées au groupe Alfa Romeo par le gouvernement italien sous forme d'apports de capitaux d'un montant total de 615,1 milliards de LIT par l'intermédiaire des holdings publics IRI et Finmeccanica sont illégales et, de ce fait, incompatibles avec le marché commun en vertu de l'article 92, paragraphe 1, du traité CEE, étant donné qu'elles ont été accordées en violation des règles de procédure énoncées à l'article 93, paragraphe 3. De plus, ces aides sont aussi incompatibles avec le marché commun du fait qu'elles ne répondent pas aux conditions de dérogation prévues par l'article 92, paragraphe 3.

Article 2

Le gouvernement italien est tenu de supprimer les aides mentionnées à l'article premier et d'exiger de la société Finmeccanica qu'elle les restitue dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision.

Cette restitution sera effectuée conformément aux procédures et aux dispositions de la législation nationale et notamment à celles concernant les intérêts de retard payables sur les créances de l'État si le remboursement n'a pas lieu dans le délai de deux mois visé au premier alinéa.

Article 3

Le gouvernement italien informe la Commission, dans un délai de deux mois à compter

4 — GURI 1985, n° 248.
5 — GURI 1985, n° 299.
6 — GURI 1986, n° 6.
7 — Loi n° 41 du 28 février 1986, GURI 1986, n° 49, supplément ordinaire n° 1.

de la notification de la présente décision, des mesures prises pour s'y conformer. »

6. La décision a été notifiée au gouvernement le 31 juillet 1989. Le gouvernement n'a pas pris les mesures nécessaires à la récupération des aides dans le délai prescrit. Il a formé un recours en annulation de la décision. Par son arrêt du 21 mars 1991, Italie/Commission [8] (dit « Alfa Romeo »), la Cour a rejeté ce recours. Elle a rejeté les arguments par lesquels le gouvernement soutenait qu'il n'y avait pas eu d'aides d'État faussant la concurrence au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité, que la Commission avait agi illégalement et que les aides n'étaient pas incompatibles avec le marché commun. La Cour a également rejeté les arguments du gouvernement relatifs à l'obligation de restituer les aides, et notamment l'argument selon lequel cette obligation n'incombait pas à Finmeccanica.

7. A la suite de l'arrêt, la Commission a, à plusieurs reprises, invité le gouvernement à prendre les mesures nécessaires afin de récupérer les aides. Le 13 mars 1992, les autorités italiennes ont informé la Commission de leur intention de récupérer les aides en exigeant de Finmeccanica qu'elle rembourse à l'IRI une somme égale au montant des aides majoré des intérêts. Le 26 juin 1992, le commissaire chargé de la concurrence a écrit au gouvernement à propos des trois affaires mentionnées au point 1 des présentes conclusions. En ce qui concerne la présente affaire, il indiquait que, pour le montant de 206,2 milliards de LIT qui correspondait à l'apport de capitaux de 1985, il n'était pas suffisant d'exiger le remboursement par Finmeccanica à l'IRI. Pour se conformer à la décision, il fallait selon lui que cette somme soit remboursée à l'État italien. En ce qui concerne la somme de 408,9 milliards de LIT, qui correspondait à l'apport de capitaux de 1986, il invitait les autorités italiennes à fournir des informations complémentaires afin de permettre à la Commission de décider si son remboursement par Finmeccanica à l'IRI était suffisant pour se conformer à la décision. Il déclarait également que, puisque l'Italie ne s'était pas conformée à la décision, il proposerait à la Commission, avant la fin du mois de juillet 1992, d'engager une procédure d'exécution. Par une lettre datée du 14 octobre 1992, les autorités italiennes ont demandé un délai supplémentaire, en faisant valoir que la suppression des aides devait être traitée dans le cadre du programme de privatisation d'entreprises publiques que le gouvernement avait l'intention de mettre en œuvre.

8. Par une lettre datée du 12 février 1993, le gouvernement a fait savoir à la Commission que Finmeccanica avait remboursé à l'IRI la somme de 719,1 milliards de LIT. Cette somme consistait en un montant d'aides s'élevant à 615,1 milliards de LIT et en un montant d'intérêts de 104 milliards de LIT. La somme de 615,1 milliards de LIT correspondait aux apports de capitaux de 206,2 milliards de LIT de 1985 et de 408,9 milliards de 1986. Par la même lettre, le gouvernement a également informé la Commission que la loi n° 45 du 29 décembre 1990 [9] avait supprimé l'engagement de l'État de payer à l'IRI

8 — C-305/89, Rec. p. I-1603.

9 — GURI 1990, n° 303.

la somme de 698 milliards de LIT pour le capital et celle de 571 milliards de LIT pour les intérêts en rapport avec les obligations émises par l'IRI conformément à la loi n° 749 de 1985 et à la loi n° 41 de 1986 [10]. L'État s'était engagé à rembourser le capital et les intérêts de ces obligations, qui avaient fourni les fonds nécessaires pour financer l'apport de capitaux de 408,9 milliards de LIT.

9. Dans la lettre du 12 février 1993, le gouvernement indiquait que le remboursement par Finmeccanica à l'IRI de la somme de 719,1 milliards de LIT remplissait l'obligation de récupération prévue par la décision. Selon le gouvernement, l'IRI n'avait pas l'obligation de rembourser cette somme à l'État italien. Le remboursement par Finmeccanica à l'IRI supprimait, selon lui, les distorsions de concurrence qui résultaient du versement illégal des aides. Il n'y avait pas non plus de raison de faire une distinction entre l'IRI et l'État italien, étant donné que l'IRI était une entreprise publique faisant partie de l'État. En outre, en raison de la suppression, par la loi n° 405 du 29 décembre 1990, des engagements financiers de l'État, l'IRI n'avait pas reçu de ce dernier les apports financiers que la décision avait qualifiés d'aides.

10. Par une lettre datée du 6 avril 1993, la Commission a fait savoir aux autorités italiennes que la décision n'avait pas été correctement exécutée. Elle relevait que l'apport de capitaux de 206,2 milliards de LIT n'avait pas été financé par des prêts obligataires, mais par des dotations budgétaires conférées à l'IRI. Par conséquent, la somme de 206,2 milliards de LIT devait être remboursée à l'État italien. En ce qui concerne l'apport de capitaux de 408,9 milliards de LIT, la Commission admettait que la loi n° 405 du 29 décembre 1990 supprimait l'obligation de l'État de payer en capital la somme de 698 milliards de LIT à l'IRI. Toutefois, la Commission déclarait que ce montant ne représentait que 11,4 % du montant total de 6 135 milliards de LIT à concurrence duquel la loi n° 749 de 1985 et la loi n° 41 de 1986 autorisaient l'IRI à émettre des obligations à la charge de l'État. En conséquence, la Commission concluait qu'elle ne pouvait accepter qu'une réduction dans la même proportion du montant que, selon la décision, l'IRI devait à l'État, donc une réduction de 11,4 % de la somme de 408,9 milliards de LIT, soit 46,5 milliards de LIT. Il en découlait que l'IRI devait payer à l'État la somme de 568,6 milliards de LIT.

11. Le gouvernement n'a pas répondu à la lettre de la Commission du 6 avril 1993. La Commission a, par conséquent, engagé la présente procédure. Dans la requête, elle soutient que, pour se conformer pleinement à la décision, le gouvernement ne doit pas seulement faire en sorte que l'IRI recouvre auprès de Finmeccanica la somme de 615,1 milliards de LIT majorée des intérêts; l'État italien doit en outre récupérer auprès de l'IRI la somme de 568,6 milliards de LIT, majorée des intérêts.

12. Avant de débattre du fond de l'affaire, il est nécessaire d'examiner la recevabilité du

10 — Voir le point 4 ci-dessus.

recours, que le gouvernement conteste sur la base de deux moyens.

13. Le gouvernement fait valoir que l'obligation alléguée de l'IRI de rembourser les aides à l'État italien n'est pas énoncée dans la décision. Elle a été invoquée pour la première fois par la Commission dans sa lettre du 26 janvier 1992. Par conséquent, selon le gouvernement, le recours est irrecevable au motif que la Commission vise à faire constater que l'Italie n'a pas respecté une obligation que la décision ne prévoit pas.

14. Cet argument ne nous semble pas convaincant. Il est vrai que, dans le cadre de la procédure d'exécution au titre de l'article 93, paragraphe 2, la Commission peut uniquement faire valoir que l'État membre défendeur ne s'est pas conformé à la décision dont la violation alléguée fait l'objet de la procédure. Dans le cadre d'une telle procédure, la Commission ne peut pas imposer à l'État défendeur des obligations autres que celles déjà prévues par la décision. En l'espèce, toutefois, la Commission ne vise pas à imposer des obligations nouvelles à l'État italien. Elle soutient au contraire que, selon la décision, l'État italien a l'obligation de récupérer les aides auprès de l'IRI. La question de savoir si tel est bien le cas est une question d'interprétation de la décision, et donc une question de fond.

15. Le gouvernement soutient aussi que le recours viole l'article 38, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure, qui dispose que la requête doit indiquer l'objet du litige et l'exposé sommaire des moyens invoqués. Selon le gouvernement, la requête de la Commission n'explique pas en quoi le fait que l'État italien n'a pas récupéré l'aide auprès de l'IRI constitue une violation de la décision.

16. Cet argument doit également être rejeté. Pour se conformer aux exigences de l'article 38, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure, la Commission doit indiquer dans sa requête les griefs précis sur lesquels la Cour est appelée à se prononcer, ainsi que, de manière à tout le moins sommaire, les éléments de droit et de fait sur lesquels ces griefs sont fondés [11]. Dans la présente affaire, la requête contient un exposé clair des faits et des arguments de la Commission et a permis au gouvernement de présenter un mémoire en défense détaillé [12]. Le recours est par conséquent recevable. Nous passons à présent à l'examen du fond de l'affaire.

17. La Commission soutient que le remboursement des aides par Finmeccanica à l'IRI n'est pas suffisant pour se conformer àla décision. Selon elle, les aides doivent être remboursées à l'État italien.

11 — Arrêt du 13 décembre 1990, Commission/Grèce (C-347/88, Rec. p. I-4747, point 28); arrêt du 31 mars 1992, Commission/Danemark (C-52/90, Rec. p. I-2187, point 17).

12 — Voir l'arrêt du 12 avril 1984, Unifrex/Commission et Conseil (281/82, Rec. p. 1969, point 15).

18. Nous voudrions tout d'abord relever que, même à supposer que le remboursement des aides par Finmeccanica à l'IRI soit suffisant pour se conformer à la décision, l'Italie serait toujours en situation de manquement aux obligations qui lui incombent en vertu du traité. La raison en est que l'article 2 de la décision imposait au gouvernement de récupérer les aides dans les deux mois de la notification, qui est intervenue le 31 juillet 1989. Il ressort clairement des informations données à la Cour que Finmeccanica n'a pas remboursé les aides à l'IRI dans le délai fixé. Il suffit de se référer à la lettre du 13 mars 1992, par laquelle les autorités italiennes ont informé la Commission de leur intention de récupérer les aides en exigeant de Finmeccanica qu'elle rembourse à l'IRI une somme égale à leur montant majoré des intérêts [13]. Cette lettre est accompagnée d'une communication adressée par le ministère italien des Participations d'État au ministère italien des Affaires étrangères et datée du 7 mars 1992. Il ressort de la communication qu'à la date du 7 mars 1992, les aides n'avaient pas encore été remboursées à l'IRI par Finmeccanica. Il s'ensuit qu'en tout état de cause, l'Italie a manqué à son obligation d'exécuter la décision dans le délai prescrit.

19. A ce stade, il convient également de noter que l'Italie n'a pas calculé correctement les intérêts dus. Ainsi que nous l'avons vu, dans sa lettre du 12 février 1993, le gouvernement a fait savoir à la Commission que Finmeccanica avait remboursé à l'IRI la somme de 719,1 milliards de LIT, qui comprenait 615,1 milliards de LIT d'aides et 104 milliards de LIT d'intérêts. Dans sa lettre, l'Italie ne fournissait aucune preuve de ce versement. Après l'engagement de la présente procédure, le gouvernement a adressé à la Commission, en annexe à une lettre datée du 25 novembre 1993, les documents qui, selon lui, prouvaient que les aides avaient été remboursées à l'IRI par Finmeccanica. Dans sa réplique, la Commission fait valoir que le gouvernement a calculé de manière incorrecte les intérêts dus. En vertu de l'article 2 de la décision, les intérêts doivent être calculés à partir de l'expiration du délai de deux mois à compter de la notification de la décision au gouvernement. La décision ayant été notifiée le 31 juillet 1989, les intérêts devaient être calculés à partir du 30 septembre 1989. Le gouvernement a pris comme point de départ du calcul des intérêts non pas la date de la notification, mais celle de la publication de la décision au Journal officiel, c'est-à-dire le 30 décembre 1989. Il a calculé les intérêts à partir du 28 février 1990. La Commission conclut qu'en plus des versements qu'elle a déjà effectués, Finmeccanica doit payer des intérêts correspondant à une période de 5 mois, au taux de 5 %.

20. Le gouvernement ne conteste pas avoir calculé les intérêts de manière incorrecte. Il déclare qu'il prendra les mesures nécessaires pour se conformer à la décision. Il s'ensuit que l'Italie n'a pas payé les intérêts dus en vertu de la décision.

21. Nous passons à présent à la question de savoir si le remboursement des aides par Finmeccanica à l'IRI est suffisant pour se conformer à la décision, ou si les aides doi-

13 — Voir le point 7 ci-dessus.

vent être remboursées à l'État italien. C'est sur cette question que la Commission et le gouvernement ont concentré les argumentations qu'ils ont présentées devant la Cour.

22. Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, dans le cadre de la procédure d'exécution au titre de l'article 93, paragraphe 2, la Commission peut uniquement faire valoir que l'État membre défendeur ne s'est pas conformé à une obligation découlant de la décision dont la violation alléguée fait l'objet de la procédure. Il s'ensuit que la question de savoir à quelle entité incombe la récupération de l'aide illégalement payée doit être tranchée sur la base de la décision. Aux fins de l'interprétation de la décision, il convient de tenir compte des objectifs de l'obligation de récupération.

23. Le gouvernement déclare que l'obligation de rembourser l'aide incombe au bénéficiaire. Puisqu'en vertu de l'article 2 de la décision, Finmeccanica est le bénéficiaire des aides, elle est la seule entité tenue de les rembourser. L'IRI était l'organisme par l'intermédiaire duquel les aides ont été gérées et payées, et non le bénéficiaire des aides. Par conséquent, elle n'est pas tenue de les rembourser à l'État italien.

24. Ce raisonnement ne nous paraît pas convaincant. Le gouvernement confond deux questions distinctes, qui sont celles de savoir, d'une part, quelle entité est tenue de rembourser l'aide et, d'autre part, à quelle entité l'aide doit être remboursée. Il ressort clairement de l'article 1er de la décision que les aides ont été accordées par le gouvernement à Alfa Romeo et que l'IRI et Finmeccanica ne sont intervenues qu'en qualité d'intermédiaires. L'article 2 se comprend aisément comme signifiant que les aides doivent être remboursées à l'État italien. Cette interprétation est étayée par le texte en langue italienne de la décision, qui est le seul faisant foi. L'article 2 énonce que « Il Governo italiano è tenuto a sopprimere gli aiuti di cui all'articolo 1 mediante ricupero presso la Finmeccanica ... ». Cette interprétation est également étayée par la version anglaise de la décision [14]. Nous notons que la version française est moins claire [15] mais, comme nous l'avons déjà indiqué, le texte en langue italienne est le seul faisant foi.

25. Les considérants de la décision confirment que l'IRI n'est intervenue qu'en qualité d'intermédiaire et que les fonds nécessaires au financement des apports de capitaux de 1985 et 1986 ont été fournis par l'État. Ces considérants énoncent ce qui suit [16]:

« ... A cette fin (c'est-à-dire pour fournir les aides à Alfa Romeo), l'IRI a reçu de l'État des subventions sous la forme de dotations

14 — Voir le point 5 ci-dessus. (Ndt.: au point 5 de la présente traduction, c'est la version française de l'article 2 qui est reproduite. Le texte anglais correspondant au passage en italien cité ici est le suivant: « The Italian Government is hereby required to recover the aid referred to in Article 1 from Finmeccanica... »)

15 — Dans la version française, l'article 2 est libellé comme suit: « Le gouvernement italien est tenu de supprimer les aides mentionnées à l'article 1er et d'exiger de la société Finmeccanica qu'elle les restitue... ».

16 — JO 1989, L 394, p. 14.

en capital et d'obligations convertibles expressément destinées à Finmeccanica et, en particulier, '... pour la recapitalisation et l'assainissement financier des sociétés opérant dans le secteur mécanique ... (et) automobile ...' (voir, par exemple, *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, série générale, n° 163 du 12 juillet 1985, p. 4954, et n° 6 du 9 janvier 1986, p. 40).

Il s'agit donc ici d'aides accordées par l'État italien ou au moyen de ressources de l'État à l'entreprise Alfa Romeo Auto de façon indirecte, par l'intermédiaire de sociétés financières publiques (l'IRI et Finmeccanica) entièrement contrôlées par l'État ... »

Les références faites dans la décision à la *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* visent les décisions du CIPE des 3 avril et 28 novembre 1985, par lesquelles l'État italien a décidé d'accorder des aides à Alfa Romeo [17]. Les considérants de la décision confirment par conséquent que, lors de l'octroi des aides, l'IRI n'a agi que comme intermédiaire, que les aides ont été financées au moyen de ressources d'État et que la décision de les accorder a été prise par le gouvernement par l'intermédiaire du CIPE.

26. L'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire « Alfa Romeo » ne vient pas étayer l'argument selon lequel il serait suffisant, pour se conformer à la décision, que l'IRI récupère les aides. Un des arguments invoqués par le gouvernement dans cette affaire consistait à dire qu'étant donné que le bénéficiaire réel des aides était Alfa Romeo, la décision n'aurait pas dû imposer à Finmeccanica l'obligation de les rembourser. La Cour a rejeté cet argument, en déclarant que Finmeccanica, en tant que holding dont Alfa Romeo faisait partie à l'époque des faits en question, était le bénéficiaire des aides et était donc obligée de les restituer [18]. Dans cette affaire, la Cour n'a pas examiné la question de savoir qui était en fin de compte tenu de récupérer les aides, mais seulement celle de savoir qui devait les restituer.

27. Le gouvernement soutient que, étant donné que l'IRI est une entreprise publique contrôlée par l'État, elle fait partie de celui-ci. La récupération des aides par l'IRI serait aussi valable qu'une récupération par l'État lui-même.

28. Nous ne pouvons accepter cet argument. Il est vrai que, conformément aux objectifs de l'article 92 du traité, la Cour a suivi une approche fonctionnelle aux fins de la définition de la notion d'aide d'État. Elle a déclaré que l'interdiction de l'article 92, paragraphe 1, englobe l'ensemble des aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre le cas où l'aide est accordée directement par l'État ou par des organismes publics ou privés qu'il institue ou désigne en vue de

17 — Voir les points 3 et 4 ci-dessus.

18 — Arrêt « Alfa Romeo », précité à la note 8, point 40.

gérer l'aide [19]. Pour l'application de l'article 92, ce sont essentiellement les effets de l'aide en ce qui concerne les entreprises ou producteurs bénéficiaires qu'il y a lieu de prendre en considération et non la situation des organismes distributeurs ou gestionnaires de l'aide [20]. La Cour a également confirmé qu'« une aide ne doit pas nécessairement être financée par les ressources de l'État pour être qualifiée d'aide étatique » [21].

29. Toutefois, contrairement à ce que soutient le gouvernement, il ne résulte pas de la jurisprudence rappelée ci-dessus qu'il soit suffisant, lorsque l'État a accordé une aide par l'intermédiaire d'une entreprise publique, que cette aide soit restituée à cette entreprise et non à l'État. La jurisprudence précitée a pour objectif d'empêcher que les dispositions du traité en matière d'aides d'État soient contournées par l'octroi d'aides par des moyens indirects. La Cour n'a, dans aucune des affaires mentionnées ci-dessus, examiné de manière spécifique la question de savoir à quelle entité l'aide illégale devait être restituée. Cette question doit être résolue en ayant égard aux objectifs de l'obligation de récupération, ainsi qu'au caractère effectif du système de contrôle préventif des nouvelles aides d'État.

30. L'un des objectifs de l'obligation de récupération est le rétablissement de la situation antérieure [22], à savoir celle qui existait avant la réception de l'aide par le bénéficiaire. Étant donné qu'en vertu de l'article 93, paragraphe 3, du traité, les États membres sont tenus de notifier les projets d'aides à la Commission et de ne pas les mettre à exécution avant que celle-ci n'ait donné son approbation, la récupération doit, dans toute la mesure du possible, rétablir la situation qui aurait existé si l'État membre s'était dûment conformé à l'obligation de notification de la mesure et à celle de ne pas la mettre à exécution. Toutefois, ce n'est pas le seul objectif de l'obligation de récupération. La récupération de l'aide illégale doit être effectuée d'une manière qui garantisse que les fonds au moyen desquels l'aide a été financée ne soient pas transmis à d'autres entreprises du même secteur économique ou d'un autre secteur, et d'une manière qui facilite l'exercice par la Commission de sa fonction de surveillance.

31. Le gouvernement soutient que le remboursement des aides par Finmeccanica à l'IRI a supprimé les distorsions de concurrence que leur octroi avait causées. Il n'y a, selon lui, pas de raison que les aides soient restituées à l'État. Nous ne pouvons accepter cet argument. Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, un des objectifs de l'obligation de récupération est de rétablir la situation qui aurait existé si l'État membre concerné s'était conformé à l'obligation de notification et à celle de ne pas accorder l'aide avant qu'elle n'ait été approuvée par la Commission. Cet objectif ne consiste pas simplement à restaurer la situation concurrentielle préexistante.

19 — Arrêt du 22 mars 1977, Steinike et Weinlig (78/76, Rec. p. 595, point 21); arrêt du 30 janvier 1985, Commission/France, affaire dite du « Crédit agricole » (290/83, Rec. p. 439, point 14); arrêt du 2 février 1988, Van der Kooy e.a./Commission (67/85, 68/85 et 70/85, Rec. p. 219, point 35); arrêt « Alfa Romeo », précité à la note 8, point 13.

20 — Arrêt Steinike et Weinlig, précité à la note 19, point 21.

21 — Arrêt « Crédit agricole », précité à la note 19, point 14.

22 — Arrêt du 21 mars 1990, Belgique/Commission, affaire dite « Tubemeuse » (C-142/87, Rec. p. I-959, point 66).

En effet, cela peut souvent ne pas être possible. Selon la jurisprudence, le fait qu'on ne puisse plus remédier par une récupération à la distorsion de concurrence causée par l'octroi d'une aide illégale au moment où la récupération est ordonnée, ou qu'une aide illégalement accordée ne puisse plus avoir aucun effet sur le bénéficiaire parce que, par exemple, celui-ci est en liquidation, n'affecte pas l'obligation de récupération, qui est la « conséquence logique » de l'illégalité [23]. La jurisprudence de la Cour conduit à conclure que l'obligation de récupération est, en plus des conséquences réelles de la récupération, déterminée par la nécessité de mettre fin à la violation du droit communautaire.

32. Le gouvernement déclare que l'obligation de récupération ne peut viser que des aides d'État accordées illégalement. Il fait valoir que le transfert de fonds de l'État à l'IRI, qui est intervenu d'une manière transparente et sur la base de mesures législatives, n'a, dans la décision, pas été examiné, ni qualifié d'aide d'État. Il s'ensuit que l'État italien n'a pas l'obligation de récupérer ces fonds auprès de l'IRI.

33. A l'appui de ses arguments, le gouvernement invoque la « communication de la Commission aux États membres concernant l'application des articles 92 et 93 du traité CEE, et de l'article 5 de la directive 80/723/CEE de la Commission aux entreprises publiques du secteur manufacturier » [24] (ci-après la « communication de la Commission »). Il fait valoir qu'il y a une différence entre, d'une part, des opérations financières légitimes entre l'État et des entreprises publiques et, d'autre part, des aides d'État. En ce qui concerne les premières, il y a seulement une obligation de transparence, et non une obligation de notification. Lorsqu'il n'y a pas d'obligation de notification, il ne peut pas y avoir de violation de l'article 93, paragraphe 3, et, par conséquent, il ne peut pas y avoir d'obligation de récupération.

34. Ces arguments ne nous paraissent pas convaincants. Il nous semble que lorsque l'État transfère des fonds à un holding d'État, avec l'instruction précise de les utiliser pour accorder une aide à une entreprise ou à un secteur spécifique, ce transfert de fonds au holding d'État ne peut pas être considéré comme une opération complète en elle-même. Il convient plutôt de le considérer comme une étape de l'octroi de l'aide à l'entreprise ou aux entreprises concernées.

35. Comme nous l'avons vu, les fonds nécessaires au financement de l'apport de capitaux de 206,2 milliards de LIT à Alfa Romeo provenaient de transferts budgétaires, effectués par le budget de l'État, à des organismes gérant des participations d'État, y compris l'IRI. Leur répartition a été décidée par le CIPE, qui est un organisme gouvernemental. Les fonds nécessaires au financement de l'apport de capitaux de 408,9 milliards de LIT provenaient d'obligations émises par l'IRI, dont le produit a été réparti par une nouvelle décision du CIPE. L'État s'est engagé à rembourser le capital et les intérêts

23 — Arrêt « Alfa Romeo », précité à la note 8, point 41; voir également les conclusions de l'avocat général M. Van Gerven dans cette affaire, p. 1633 et 1634.

24 — JO 1991, C 273, p. 2.

de ces obligations [25]. Par conséquent, il est clair qu'il n'était pas prévu que l'IRI soit le bénéficiaire final de ces fonds, et qu'il n'exerçait pas non plus le moindre pouvoir d'appréciation quant à leur répartition. Ces fonds étaient destinés à Finmeccanica, en sa qualité de holding auquel Alfa Romeo appartenait à l'époque. Dans ces conditions, il est douteux qu'il n'y ait pas eu d'obligation de notifier le transfert des fonds de l'État à l'IRI.

36. Même s'il fallait admettre que l'Italie aurait pu se conformer pleinement à l'obligation de notification imposée par l'article 93, paragraphe 3, en procédant à la notification postérieurement au transfert des fonds à l'IRI, c'est-à-dire après l'adoption par le CIPE des décisions relatives à leur répartition, il nous semble que l'État italien demeurerait tenu de récupérer les fonds auprès de l'IRI pour se conformer à la décision. Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, dans la présente affaire, le transfert de fonds de l'État à l'IRI n'a jamais été conçu comme une opération en elle-même, mais comme une simple étape dans le cadre de l'octroi des aides à Alfa Romeo. Il s'ensuit que l'exigence de rétablir la légalité communautaire ne sera remplie que si les aides sont restituées à l'État. Dans les circonstances de la présente affaire, nous ne voyons aucune différence pertinente entre un transfert de fonds de l'État italien à Finmeccanica par l'intermédiaire de l'IRI et un transfert direct de fonds de l'État italien à Finmeccanica.

37. Il n'est pas contesté qu'il est nécessaire, pour satisfaire à l'obligation de récupération, de priver l'entreprise bénéficiaire de l'aide illégalement payée qu'elle a reçue. Toutefois, cela peut ne pas être suffisant. Lorsque l'aide est en fin de compte fournie par l'État, que ce soit par la direction de celui-ci ou par l'utilisation de ses ressources, elle doit être remboursée à l'État, même si elle a été octroyée de manière indirecte, par exemple par l'intermédiaire d'un holding. Il ne suffit pas de rembourser le holding ayant agi comme intermédiaire ou, comme ici, de transférer l'aide d'un holding à un autre. Sinon, la récupération de l'aide pourrait se réduire à une simple opération comptable, qui imposerait uniquement de procéder aux entrées appropriées dans les comptes des holdings concernés. Dans cette hypothèse, il serait difficile de s'assurer que l'aide a été correctement remboursée, et aussi que les fonds ainsi transférés seront utilisés dans l'avenir d'une manière conforme aux exigences des dispositions du traité en matière d'aides d'État. C'est pourquoi il nous semble que, dans un cas comme celui-ci, il ne peut y avoir d'exécution correcte de la décision de la Commission que si les sommes en question sont restituées à l'État.

38. Nous ne voyons pas comment la communication de la Commission invoquée par le gouvernement pourrait étayer ses arguments. Afin de se prononcer sur la pertinence de cette communication pour la présente affaire, il est nécessaire d'en examiner brièvement le contexte.

39. En 1980, la Commission a adopté, sur la base de l'article 90, paragraphe 3, du traité,

25 — Voir les points 3 et 4 ci-dessus.

une directive relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques [26] (ci-après la « directive sur la transparence »). L'objectif de la directive sur la transparence est de garantir une application effective des dispositions du traité relatives aux aides d'État, sans discrimination entre entreprises publiques et privées. La Commission a été amenée à adopter la directive par le fait que la complexité des relations financières des pouvoirs publics nationaux avec les entreprises publiques rendait difficile l'exercice de son devoir d'assurer que les États membres n'accordent pas des aides incompatibles avec le marché commun. La Commission a estimé que les dispositions relatives aux aides d'État ne pouvaient être appliquées de manière équitable aux entreprises publiques comme aux entreprises privées que pour autant que les relations financières des pouvoirs publics avec les entreprises publiques soient rendues transparentes [27].

40. L'article premier de la directive sur la transparence impose aux États membres l'obligation d'assurer la transparence des relations financières entre les pouvoirs publics et les entreprises publiques en faisant ressortir: a) les mises à disposition de ressources publiques effectuées directement par les pouvoirs publics aux entreprises publiques concernées; b) les mises à disposition de ressources publiques effectuées par les pouvoirs publics par l'intermédiaire d'entreprises publiques ou d'institutions financières; c) l'utilisation effective de ces ressources publiques. L'article 5, paragraphe 2, dispose qu'à la demande de la Commission, les États membres doivent lui communiquer les informations mentionnées ci-dessus, ainsi que les éléments d'appréciation éventuellement nécessaires et notamment les objectifs poursuivis.

41. La directive sur la transparence ne préjuge pas l'application des dispositions du traité relatives aux aides d'État [28]. Son objectif n'est manifestement pas de remplacer l'obligation de notification imposée par l'article 93, paragraphe 3, mais de faciliter la tâche de surveillance de la Commission, et plus précisément de lui permettre de déterminer si l'on est en présence d'une aide lorsque des fonds sont fournis, directement ou indirectement, par les pouvoirs publics à des entreprises publiques.

42. L'objectif de la communication de la Commission est d'exposer des orientations politiques portant sur l'application aux entreprises publiques des règles en matière d'aides d'État. La Commission constate qu'il est nécessaire d'accroître la transparence et de poursuivre l'élaboration des politiques relatives aux entreprises publiques, parce que celles-ci ne sont pas suffisamment couvertes « par la discipline en matière d'aides d'État » [29]. Elle note qu'en vertu de l'article 93, paragraphe 3, les aides accordées aux entreprises publiques doivent, comme celles accordées aux entreprises privées, lui être notifiées préalablement afin de lui permettre

26 — Directive 80/723/CEE, du 25 juin (JO L 195, p. 35), telle que modifiée par la directive 85/413/CEE de la Commission (JO 1985, L 229, p. 20), et par la directive 93/84/CEE de la Commission (JO 1993, L 254, p. 16).

27 — Voir le préambule de la directive sur la transparence, quatrième et cinquième considérants.

28 — Préambule, treizième considérant.

29 — Voir le point 1 de la communication de la Commission.

de décider si elles relèvent du champ d'application de l'article 92.

43. Ni la directive sur la transparence ni la communication de la Commission n'affectent les obligations des États membres de notifier les projets d'aides d'État et de récupérer les aides d'États lorsqu'elles ont été illégalement accordées. Elles ne contredisent pas la conception selon laquelle, pour se conformer à la décision, l'aide doit être remboursée à l'État italien. Au contraire, elles renforcent, selon nous, la conception selon laquelle la restitution de l'aide à l'État lui-même est nécessaire pour assurer la transparence, pour faciliter la tâche de surveillance de la Commission et pour garantir l'application effective des dispositions du traité en matière d'aides d'État.

44. Le gouvernement fait également valoir que, pour se conformer à l'obligation de récupération, il n'est pas nécessaire que l'aide soit restituée à une entité d'État et qu'il suffirait, par exemple, de transférer à une organisation culturelle ou caritative un montant égal à celui de l'aide majoré des intérêts. Toutefois, dans la présente affaire, l'aide n'est transférée à aucune organisation culturelle ou caritative. Au contraire, elle reste acquise à l'IRI, qui est un holding d'État ayant agi comme intermédiaire aux fins de son versement, et par l'intermédiaire duquel l'État intervient dans des entreprises commerciales. Il y a manifestement un risque que l'IRI utilise les fonds au moyen desquels l'aide a été financée pour accorder des aides d'État à des entreprises du même secteur ou d'autres secteurs.

45. Nous concluons par conséquent que, pour se conformer à la décision, il faut que les aides soient restituées par l'IRI à l'État italien, à concurrence du montant demandé par la Commission.

46. Dans sa requête, la Commission vise aussi à faire constater qu'en omettant de lui communiquer les mesures prises afin de récupérer les aides, comme l'exigeait l'article 3 de la décision, l'Italie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité. Toutefois, étant donné que l'Italie n'a pas pris les mesures nécessaires dans le délai fixé, le défaut de notification de ces mesures à la Commission ne constitue pas une infraction autonome au droit communautaire [30].

47. Dans sa requête, la Commission déclare que l'obligation de Finmeccanica et de l'IRI de rembourser le montant des aides illégales majoré des intérêts n'élimine pas les effets préjudiciables que leur paiement a déjà causés aux entreprises se trouvant en concurrence avec Finmeccanica sur le même marché. Elle se réfère à la jurisprudence de la Cour selon laquelle la constatation, dans le cadre d'une procédure au titre de l'article 169, qu'un État membre a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité, peut établir la base d'une responsabilité que cet État membre peut être dans le cas d'encourir, en conséquence de son manquement, à l'égard d'autres États membres, de la

30 — Arrêt du 18 mai 1994, Commission/Italie (C-303/93, Rec. p. I-1901, point 6); arrêt du 5 octobre 1994, Commission/France (C-255/93, Rec. p. I-4349, point 29).

Communauté ou de particuliers [31]. Elle soutient que des principes similaires s'appliquent aux procédures au titre de l'article 93, paragraphe 2, et demande à la Cour de prononcer une déclaration expresse en ce sens dans l'arrêt qu'elle doit rendre dans la présente affaire.

48. La Commission a présenté une demande similaire dans la requête qu'elle a déposée dans l'affaire Aluminia/Comsal, précitée. Comme nous l'avons indiqué dans nos conclusions dans cette affaire [32], la constatation par la Cour qu'un État membre a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité en ne procédant pas à la récupération d'une aide d'État illégalement versée peut effectivement établir la base d'une responsabilité que cet État peut être tenu d'encourir en conséquence de son manquement, et une telle déclaration peut présenter une importance particulière pour les entreprises en concurrence avec le bénéficiaire de l'aide illégale.

49. Toutefois, dans la présente affaire, il n'est pas nécessaire que la Cour prononce la déclaration demandée par la Commission. Une telle déclaration peut être opportune pour montrer que la Commission a un intérêt à poursuivre la procédure d'exécution, même après que l'État membre défendeur a mis fin au manquement. Toutefois, dans la présente affaire, l'intérêt de la Commission à l'engagement de la procédure n'est pas contesté.

Conclusion

50. Pour les raisons qui précèdent, nous sommes d'avis que la Cour devrait:

1) constater qu'en n'exécutant pas dans le délai prescrit la décision 89/661/CEE de la Commission, du 31 mai 1989, concernant les aides accordées par le gouvernement italien à l'entreprise Alfa Romeo (secteur automobile), la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE;

2) condamner la République italienne aux dépens.

31 — Arrêt du 12 décembre 1990, Commission/France (C-263/88, Rec. p. I-4611, point 9); arrêt du 17 juin 1987, Commission/Italie (154/85, Rec. p. 2717, point 6).

32 — Conclusions présentées le 19 janvier 1995, points 25 et 26.