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

présentées le 24 janvier 2002 [1]

1. Dans ces deux affaires, le royaume d'Espagne demande à la Cour de déclarer nulles deux décisions de la Commission qui concernent, dans l'affaire C-113/00, un régime d'aides pour les productions horticoles destinées à la transformation industrielle en Estrémadure [2] et, dans l'affaire C-114/00, un régime d'aides au financement du fonds de roulement pour le secteur agricole de la région Estrémadure [3].

2. Dans la mesure où les deux affaires soulèvent des questions similaires et que les arguments invoqués par les parties sont identiques en substance, nous proposons en conséquence des conclusions jointes.

Affaire C-113/00

Contexte

3. Le décret 84/1993 de la Junta de Extremadura [4] (gouvernement d'Estrémadure) prévoit un régime d'aides pour les productions horticoles destinées à la transformation industrielle. Ce décret prévoit que les productions horticoles bénéficiaires de l'aide, le montant de la prime et le volume total maximal de production éligible seront fixés par arrêté pour chaque campagne.

4. La décision attaquée dans l'affaire C-113/00 a trait à l'arrêté du 8 juillet 1998 de la Consejería de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremadura [5] (services de l'agriculture et du commerce du gouvernement d'Estrémadure) pris dans le cadre du décret 84/1993 et qui prévoit des aides pour

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — Décision 2000/237/CE de la Commission, du 22 décembre 1999, concernant le régime d'aides mis à exécution par l'Espagne en faveur des productions horticoles destinées à la transformation industrielle en Estrémadure au titre de la campagne 1997/1998 (JO 2000, L 75, p. 54).

3 — Décision 2000/240/CE de la Commission, du 22 décembre 1999, concernant le régime d'aides mis à exécution par l'Espagne sur le financement du fonds de roulement dans le secteur agricole d'Estrémadure (JO 2000, L 76, p. 16).

4 — *Diario Oficial de Extremadura* n° 82, du 13 juillet 1993, p. 2071.

5 — *Diario Oficial de Extremadura* n° 84, du 23 juillet 1998, p. 5807.

les productions horticoles destinées à la transformation industrielle pour la campagne 1997/1998.

5. Les bénéficiaires des aides sont les producteurs de produits horticoles destinés à la transformation industrielle d'Estrémadure, qui ont souscrit des contrats avec des industries destinataires des productions horticoles d'Estrémadure pendant la campagne 1997/1998.

6. L'arrêté précise essentiellement:

— les produits éligibles à une aide (par exemple, poivron destiné à la fabrication de piment rouge moulu, «cornichon à usage industriel», chou pour la déshydratation, pomme de terre pour la congélation);

— le montant de l'aide par kilogramme de produits fournis pour transformation (5 ESP/kilo pour le poivron destiné à la fabrication de piment rouge moulu — dénomination d'origine «Pimentón de la Vera» — et pour les cornichons à usage industriel, 1,5 ESP/kilo pour tous les autres produits);

— les productions maximales éligibles (par exemple 9 500 tonnes pour le poivron destiné à la fabrication de piment rouge moulu — dénomination d'origine «Pimentón de la Vera» —, 250 tonnes pour le cornichon à usage industriel); et

— l'aide maximale par agriculteur (500 000 ESP).

7. Par lettre du 8 février 1999, la Commission — qui n'avait pas reçu de notification de ce régime — a demandé confirmation de l'existence de cet arrêté et de sa mise en vigueur. Dans le prolongement d'un échange de lettres avec les autorités espagnoles [6] et des observations présentées par l'Union européenne des industries de transformation de la pomme de terre, la Commission a adopté la décision attaquée le 22 décembre 1999.

8. La Commission constate dans la décision attaquée que:

— l'arrêté remplit les critères prévus à l'article 87, paragraphe 1, CE et constitue dès lors une aide d'État;

6 — La décision de la Commission d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE a été publiée au JO 1999, C 233, p. 37.

— les dérogations prévues au paragraphe 2 de l'article 87 CE ne sont manifestement pas applicables;

— en ce qui concerne les aides à la pomme de terre (produit de l'annexe I du traité CE non soumis à l'organisation commune de marché) la Commission ne peut que recommander au gouvernement espagnol de supprimer ces aides, en vertu de l'article 36 CE et du règlement n° 26 du Conseil tel que modifié [7];

— les aides en question n'ont pas été conçues comme des aides régionales mais comme des aides de fonctionnement pour le secteur agricole, dans la mesure où leur montant est fonction des quantités produites;

— le régime d'aides porte également atteinte à l'organisation commune du marché des fruits et légumes et constitue une infraction à l'article 29 CE;

— eu égard à l'article 87, paragraphe 3, sous a) et sous c), CE, les aides en question sont susceptibles d'altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun et ne peuvent dès lors bénéficier d'une des dérogations prévues à l'article 87, paragraphe 3, CE.

9. La Commission conclut que les aides en question ne lui ont pas été notifiées, qu'elles ont été octroyées illégalement, qu'elles sont (à l'exception des aides à la pomme de terre) incompatibles avec le marché commun et qu'elles doivent être recouvrées auprès des bénéficiaires.

10. À l'appui de son recours en annulation de la décision attaquée formé le 17 mars 2000, le gouvernement espagnol soulève trois moyens.

Sur le premier moyen tiré de l'absence d'affectation du commerce entre les États membres et d'un défaut de motivation

— Arguments des parties

11. Le gouvernement espagnol soutient que la décision attaquée enfreint les articles 253

7 — Règlement n° 26 portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles (JO 1962, 30, p. 993), tel que modifié par le règlement n° 49 du Conseil, du 29 juin 1962, modifiant la date de mise en application de certains actes relatifs à la politique agricole commune (JO 1962, 53, p. 1571).

CE et 87, paragraphe 1, CE dans la mesure où elle est dénuée de la motivation minimale exigible pour démontrer que les aides en question affectent les échanges entre les États membres. À ses yeux, la raison essentielle en est que, en l'espèce, les échanges entre les États membres ne sont pas affectés. Les arguments du gouvernement espagnol peuvent être résumés comme suit.

12. Le seul élément concernant la prétendue affectation des échanges entre les États membres serait celui qui est exposé au point 21 de la décision contestée. Cependant, la Commission se contente simplement d'y affirmer que la production espagnole de légumes s'élève à 115 millions de tonnes et que le volume des échanges portant sur ce type de produits entre la Communauté et l'Espagne est considérable. À titre d'exemple, la Commission mentionne que, pour l'année 1998, l'Espagne a importé 3 millions de tonnes de légumes des autres États membres et en a exporté 29 millions de tonnes.

13. Ces affirmations s'avéreraient insuffisantes dans la mesure où elles ne refléteraient pas correctement le marché spécifique en cause. La Commission

— se réfère à la production espagnole de légumes dans son ensemble sans mentionner l'année de référence;

— se réfère à des données qui concernent les légumes en général et non les légumes destinés à la transformation industrielle ni aux légumes spécifiques qui sont couverts par l'arrêté;

— se réfère à des données qui concernent l'Espagne dans son ensemble et non seulement l'Estrémadure; et

— ne rapporte pas les données auxquelles elle se réfère aux quantités maximales susceptibles de bénéficier des aides en application de l'arrêté.

14. L'argument de la Commission tiré du volume des importations et des exportations espagnoles de légumes serait par ailleurs incohérent et dès lors inapproprié.

15. Au surplus, la présente affaire ne serait pas un cas dans lequel il ressortirait des circonstances mêmes dans lesquelles l'aide a été accordée qu'elle est de nature à affecter les échanges entre États membres [8]. Cela ressortirait, en tout premier lieu, du faible montant global des aides et de leur répartition entre de nombreux agriculteurs,

8 — Arrêt du 14 octobre 1987, Allemagne/Commission (248/84, Rec. p. 4013, point 18).

dont chacun recevrait une quantité négligeable. Le montant total des aides est estimé à 480 000 euros. L'aide maximale par agriculteur — dont on dénombrerait moins de 1 000 bénéficiaires — s'élèverait à 3 000 euros. Plus de la moitié des bénéficiaires n'auraient reçu qu'une aide inférieure à 300 euros et seulement 8 % auraient reçu une aide supérieure à 1 500 euros. Or il ressort de la politique de la Commission qui a établi elle-même une règle de minimis pour les aides de volume réduit, qu'une aide déterminée d'un faible montant ne peut produire aucun effet significatif sur le commerce intracommunautaire [9]. En second lieu, aucune entreprise ou association professionnelle qui aurait pu être concernée n'a exprimé d'intérêt à cet égard. Seule l'Union européenne des industries de transformation de la pomme de terre a présenté des observations. Cependant, ces observations concernent les aides à la pomme de terre qui sont en tout état de cause exclues du domaine de la décision attaquée.

16. Une analyse détaillée de la jurisprudence de la Cour [10] viendrait enfin confirmer que la motivation de la Commission est insuffisante sur ce point.

17. Selon la Commission, le régime d'aides en question serait de nature à affecter les échanges entre États membres et cela ressortirait en l'espèce de manière suffisante des circonstances relevées dans la décision attaquée.

18. La Commission soutient tout d'abord que la décision attaquée vise l'organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes [11]. L'existence de cette organisation commune de marché pour les légumes établirait en soi l'ampleur communautaire du marché en question et que la production ainsi que la transformation des légumes en question sont régies par un cadre réglementaire intégré qui prévoit déjà le régime des aides en faveur de la production et de la transformation de ces légumes.

19. Il ressortirait ensuite du point 21 précité de la décision attaquée que la production espagnole de légumes est significative, que le quart de cette production est exporté vers les autres États membres de la Communauté alors qu'une petite quantité de légumes seulement est importée en Espagne. Les effets sur les échanges intracommunautaires d'une aide donnée sont d'autant plus manifestes que la quantité des exportations de l'État membre octroyant une aide est considérablement supérieure à

9 — Le gouvernement espagnol se réfère aux lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté (JO 1994, C 368, p. 12).

10 — Le gouvernement espagnol se réfère et procède à une analyse détaillée des arrêts du 14 novembre 1984, Intermills/Commission (323/82, Rec. p. 3809, points 38 et 39); du 13 mars 1985, Pays-Bas et Leeuwarder Papierwarenfabriek/Commission (296/82 et 318/82, Rec. p. 809, points 22 à 24); du 24 février 1987, Deufil/Commission (310/85, Rec. p. 901, points 9 à 14); du 7 juin 1988, Grèce/Commission (57/86, Rec. p. 2855, points 14 à 16); du 13 juillet 1988, France/Commission (102/87, Rec. p. 4067, points 17 à 21); du 14 février 1990, France/Commission (C-301/87, Rec. p. I-307, points 32, 35, 43 et 44); du 14 janvier 1997, Espagne/Commission (C-169/95, Rec. p. I-135, points 37 et 38), et du 30 avril 1998, Vlaams Gewest/Commission (T-214/95, Rec. p. II-717, points 63 à 66).

11 — Règlement (CE) n° 2200/96 du Conseil, du 28 octobre 1996, portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes (JO L 297, p. 1).

celle des importations. C'est donc à juste titre que la Commission aurait pu déduire au point 22 de la décision attaquée que les mesures en question étaient susceptibles d'affecter le commerce des légumes entre les États membres.

20. Au surplus, quand bien même le montant de l'aide par agriculteur s'avère minime, il y a lieu de prendre en compte l'effet cumulatif des aides et ce, en particulier, en présence d'une organisation commune de marché. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles la règle de minimis de la Commission ne s'applique pas aux aides octroyées pour des dépenses relatives à l'activité de l'agriculture [12].

21. La Commission estime enfin qu'elle devrait être autorisée à établir l'affectation des échanges en termes généraux et que l'on ne saurait exiger de sa part des analyses économiques détaillées sur les effets des mesures sur le commerce intracommunautaire. En règle générale, la Commission ne dispose que de certaines statistiques générales et non de données détaillées concernant notamment la production de légumes dans une région donnée ou la production totale de certains légumes dans un État membre donné ou encore moins le volume de production de certains produits dans une région particulière destinés à un usage spécifique ou à la consommation. Si l'on exigeait d'elle des analyses économiques détaillées, la Commission dépendrait de la bonne volonté de l'État membre concerné. Cela remettrait en cause l'efficacité de la mise en œuvre des règles gouvernant les aides d'État et placerait les États membres qui coopéreraient en toute bonne foi dans une position défavorable par rapport à celle des États membres qui s'y refuseraient. C'est pourquoi le Tribunal de première instance a admis, dans l'arrêt Vlaams Gewest/Commission [13], qu'il n'incombe pas à la Commission de procéder à une analyse économique chiffrée extrêmement détaillée et qu'elle n'est pas tenue de faire la démonstration de l'effet réel d'une aide qui n'a pas été notifiée.

— Appréciation

22. Le premier moyen soulevé par le gouvernement espagnol procède en fait de deux arguments distincts, en l'occurrence un argument de fond tiré de ce que les échanges entre les États membres ne sont pas affectés et un argument de forme tiré d'une insuffisance de motivation de la décision attaquée.

23. En ce qui concerne l'argument de fond, il ressort clairement de la jurisprudence de

12 — La Commission se réfère au quatrième alinéa de sa communication relative aux aides de minimis (JO 1996, C 68, p. 9).

13 — Arrêt précité, note 10, point 67.

la Cour que la condition d'un effet sur les échanges entre États membres est aisément remplie [14]. Ainsi, l'importance relativement faible d'une aide ou la taille relativement modeste de l'entreprise bénéficiaire n'exclut pas a priori l'éventualité que les échanges entre États membres soient affectés [15]. La Cour a également refusé de fixer un seuil en deçà duquel le commerce intracommunautaire ne serait pas affecté [16].

24. Afin d'apprécier si une aide donnée affecte le commerce intracommunautaire la Cour a posé la présomption de base suivante:

«Lorsqu'une aide financière accordée par l'État renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires, ces derniers doivent être considérés comme influencés par l'aide» [17].

25. Sur cette base, il est clair que, dans des secteurs caractérisés par une forte concurrence intracommunautaire ou par des difficultés particulières, même une aide d'une importance relativement faible est à même d'affecter les échanges entre États membres [18]. Inversement, on peut tout à fait concevoir que dans des secteurs économiques caractérisés par une faible concurrence au niveau du commerce intracommunautaire (par exemple les services de réparation de voitures, de taxi, les restaurants ou les secteurs caractérisés par des coûts de transports prohibitifs) une aide d'une importance relativement faible octroyée à de petites entreprises opérant essentiellement dans les marchés locaux puisse ne pas affecter les échanges entre États membres.

26. Dans la présente affaire, il est constant que les produits en question (légumes qui peuvent être transportés à bas prix) font l'objet d'échanges intracommunautaires et d'une concurrence intenses. L'Espagne exporte un volume considérable de légumes vers les autres États membres et il s'avère que la concurrence dans ce secteur génère parfois des tensions sensibles entre les producteurs de différents États membres [19].

27. Par ailleurs, la concurrence qui prévaut dans le commerce intracommunautaire des légumes ressort également de l'organisation

14 — Voir nos conclusions présentées le 23 mars 1994 dans l'affaire Espagne/Commission (arrêt du 14 septembre 1994, C-278/92 à C-280/92, Rec. p. I-4103, point 33).

15 — Arrêts du 21 mars 1990, Belgique/Commission (C-142/87, Rec. p. I-959, point 43), et du 14 septembre 1994, Espagne/Commission, précité, note 14, points 40 à 42.

16 — Arrêt Belgique/Commission, précité, note 15, point 43.

17 — Arrêt du 17 septembre 1980, Philip Morris Holland/Commission (730/79, Rec. p. 2671, point 11).

18 — Voir arrêts du 11 novembre 1987, France/Commission (259/85, Rec. p. 4393, point 24; secteur du textile et de l'habillement); du 21 mars 1991, Italie/Commission (C-303/88, Rec. p. I-1433, point 27; secteur du textile et des vêtements); du 21 mars 1991, Italie/Commission (C-305/89, Rec. p. I-1603, point 26; secteur automobile), et du 14 septembre 1994, Espagne/Commission, précité, note 14, point 41; secteur du textile et de la chaussure.

19 — Voir le contexte de l'arrêt du 9 décembre 1997, Commission/France (C-265/95, Rec. p. I-6959), qui concernait des importations de l'Espagne en France.

commune du marché qui crée un cadre de référence complet contribuant à la loyauté des échanges et à la transparence des marchés dans les échanges intracommunautaires [20].

28. Il y a lieu également de ne pas perdre de vue que la Commission n'applique pas la règle de minimis aux aides octroyées pour des dépenses relatives à certains secteurs, tels que celui des légumes [21], qui sont caractérisés par une surcapacité et un très grand nombre d'opérateurs. Dans ces secteurs, les effets cumulés de nombreuses aides individuelles peuvent être de nature à altérer sensiblement la concurrence et les échanges. À ce titre, la décision de la Commission d'exclure le secteur de l'agriculture du domaine de la règle de minimis apparaît tout à fait justifiée.

29. Par ailleurs, le gouvernement espagnol ne peut légitimement soutenir que les mesures en question n'encouragent pas la production des légumes mais seulement une certaine catégorie de transformations. Par l'octroi d'une aide d'un certain montant par quantité de produits fournis pour transformation, l'aide en question diminue les coûts de production des produits ainsi fournis. Il résulte ainsi directement de l'aide une amélioration de la production et des opportunités commerciales. L'aide encourage donc aussi bien la production qu'un certain type de transformations.

30. Enfin, quand bien même l'existence d'observations présentées par les parties intéressées peut constituer un élément permettant de révéler les effets sur les échanges entre États membres, nous ne pensons pas qu'il y ait lieu d'attacher une importance excessive à l'absence de telles observations, qui peut être expliquée par d'autres raisons.

31. Par conséquent, nous estimons que la présente affaire est un cas dans lequel il ressort des circonstances mêmes dans lesquelles l'aide a été accordée qu'elle est de nature à affecter les échanges entre États membres [22].

32. En ce qui concerne l'argument de forme soulevé par le gouvernement espagnol, il est de jurisprudence constante que, dans les cas dans lesquels il ressort des circonstances mêmes dans lesquelles l'aide a été accordée qu'elle est de nature à affecter les échanges entre États membres, il incombe à tout le moins à la Commission d'évoquer ces circonstances dans les motifs de sa décision [23].

20 — Voir le troisième considérant du règlement n° 2200/96 précité, note 11.

21 — Communication de la Commission relative aux aides de minimis, précitée, note 12; voir maintenant article 1er, sous a), du règlement (CE) n° 69/2001 de la Commission, du 12 janvier 2001, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de minimis (JO L 10, p. 30).

22 — Voir arrêt Grèce/Commission, précité, note 10, point 15.

23 — Voir, notamment, l'arrêt Allemagne/Commission, précité, note 8, point 18.

33. À cet égard, une première difficulté résulte du fait que les données qui figurent au point 21 de la décision attaquée semblent incorrectes. En effet, la production espagnole totale de légumes en 1998 a été d'environ 11,5 millions de tonnes (et non de 115 millions de tonnes) [24] et les données mentionnées pour les importations et les exportations (3 millions et 29 millions de tonnes respectivement) doivent dès lors également avoir été proportionnellement inférieures.

34. Le gouvernement espagnol n'a pas toutefois soulevé ces erreurs et, à notre sens, il n'existe aucune raison suffisante pour que la Cour soulève d'office cet élément [25]. En tout état de cause, les constatations tirées des données incorrectes auraient également pu être formulées sur la base des données correctes — l'existence en l'occurrence d'une production significative de légumes et d'un volume considérable d'exportations espagnoles.

35. En second lieu, il est certes vrai qu'à prime abord la motivation qui figure au point 21 de la décision attaquée apparaît lapidaire quant aux effets des mesures en question sur les échanges entre États membres.

36. La même constatation ne peut toutefois être maintenue si l'on considère la décision attaquée dans son ensemble. La décision fait référence, à la fois dans l'exposé des motifs et au point 19, à l'organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes. Au point 21 de la décision, la Commission se réfère aux données concernant la production espagnole totale de légumes et les exportations ainsi que les importations espagnoles. Au point 22, la Commission considère que les mesures en question ont un effet direct et immédiat sur les coûts de production des entreprises de production et de transformation de fruits et légumes en Espagne ce qui, de ce fait, leur confère un avantage économique par rapport aux exploitations qui n'ont pas accès dans d'autres États membres à des aides comparables. Il en résulte que toutes les circonstances desquelles il ressort que les échanges entre États membres sont affectés sont en fait précisées dans la décision. Par ailleurs, il ressort de la jurisprudence de la Cour qu'il suffit en général pour la Commission de mentionner des données générales concernant le commerce transfrontalier du produit ou service en question [26].

37. Au surplus, dans la mesure où, en l'espèce, l'affectation des échanges entre les États membres est manifeste (eu égard à l'intensité de la concurrence intracommu-

24 — Rapport de la Commission au Conseil sur l'application du règlement n° 2200/96 [COM(2001) 36 final, p. 6].

25 — Voir, pour les critères qui permettent de décider si un moyen peut être soulevé d'office par la Cour, nos conclusions présentées le 30 mars 2000, dans l'affaire Salzgitter/Commission (arrêt du 13 juillet 2000, C-210/98 P, Rec. p. I-5843, points 140 à 143).

26 — Voir, par exemple, arrêts du 10 juillet 1986, Belgique/Commission (234/84, Rec. p. 2263, point 22); du 19 septembre 1994, Espagne/Commission, précité, note 14, points 36 à 39; voir cependant l'arrêt du 24 octobre 1996, Allemagne e.a./Commission (C-329/93, C-62/95 et C-63/95, Rec. p. I-5151, points 50 à 53); pour d'autres références et une analyse approfondie voir Keppenne, J.-P., *Guide des aides d'État en droit communautaire*, Bruylant, Bruxelles, 1999, n[os] 159 à 169.

nautaire dans le secteur en question et à l'existence d'une organisation commune de marché) il n'incombait pas à la Commission de procéder à une analyse économique chiffrée extrêmement plus détaillée du commerce des légumes en question ou concernant la région d'Estrémadure en particulier [27].

38. Par conséquent, le premier moyen doit être rejeté.

Sur les deuxième et troisième moyens tirés d'une infraction à l'article 87, paragraphe 3, sous a) et sous b), CE ainsi que d'un défaut de motivation

39. L'article 87, paragraphe 3, CE prévoit différentes catégories d'aides qui peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun. L'article 87, paragraphe 3, sous a), CE mentionne «les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi». L'article 87, paragraphe 3, sous c), CE mentionne «les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun».

27 — Arrêt Vlaams Gewest/Commission, précité, note 10, point 67.

— Arguments des parties

40. Le gouvernement espagnol soutient tout d'abord que l'article 87, paragraphe 3, sous a), CE est applicable aux mesures en question et que la décision attaquée ne précise pas les motifs pour lesquels cette disposition ne trouve pas application en l'espèce. L'aide en question est destinée à favoriser le développement économique d'une région (Estrémadure) dans laquelle le niveau de vie est bas, dans laquelle sévit un grave sous-emploi (29,4 % en 1998) et dont le produit national brut ne s'élève qu'à 55 % de la moyenne communautaire. Contrairement à l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE l'article 87, paragraphe 3, sous a), CE ne prévoit pas que les aides en question ne doivent pas altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun; il suffit dès lors pour que la Commission considère l'aide en question compatible avec le marché commun que soient présentes des circonstances aussi graves que celles que mentionne cette disposition.

41. En second lieu, la Commission aurait considéré de manière erronée que les mesures en question constituaient des aides de fonctionnement pour le secteur agricole et non des aides régionales auxquelles l'article 87, paragraphe 3, sous a), CE est applicable. L'adaptation des productions aux exigences du marché, la diversification des alternatives de cultures et le développement de cultures ayant d'importantes

retombées sociales figurent expressément parmi les objectifs du décret 84/1993 sur lequel sont basées les mesures en question. Ces aides ont une finalité sociale évidente en ce qu'elles visent à créer des relations stables entre les producteurs et les entreprises de transformation, à garantir que les entreprises de transformation soient fournies de manière constante et à les encourager à s'établir dans la région de production.

42. Au surplus, il n'y aurait pas lieu de considérer l'organisation commune de marché comme affectée dans la mesure où le montant des aides octroyées aux producteurs est faible. Par ailleurs, l'analyse de l'article 29 CE de la Commission procède d'une erreur en ce qu'elle se réfère à une «obligation» de vendre aux industries de transformation d'Estrémadure.

43. Enfin, la Commission n'aurait pas présenté les raisons pour lesquelles elle refuse en l'espèce d'autoriser une aide d'un faible montant destinée à remédier à une situation anormalement grave dans la Communauté et aurait ainsi violé l'article 253 CE.

44. La Commission soutient que les mesures en question ne peuvent être qualifiées d'aides régionales et doivent être considérées comme des aides de fonctionnement pour le secteur agricole, qui sont par principe incompatibles avec le marché commun. Cette catégorie d'aides de fonctionnement est à plus forte raison incompatible avec le marché commun lorsque — comme dans le cas d'espèce — il existe une organisation commune de marché qui prévoit déjà une aide financière au bénéfice des producteurs. En outre, il ressortirait de la jurisprudence de la Cour qu'une simple incitation à vendre tous les produits à des entreprises de transformation établies en Estrémadure ou en Espagne constitue également une restriction aux importations prohibée par l'article 29 CE.

— Appréciation

45. Il y a lieu de rappeler à titre préliminaire que l'article 87, paragraphe 3, CE confère à la Commission un pouvoir discrétionnaire dont l'exercice implique des appréciations d'ordre économique et social qui doivent être effectuées dans un contexte communautaire [28].

46. Dans la décision attaquée, la Commission constate en premier lieu que l'aide en question n'a pas été conçue comme une aide régionale mais comme une aide de fonctionnement pour le secteur agricole qui doit être appréciée «notamment» à la lumière de l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE [29]. La Commission estime ensuite que,

28 — Arrêt du 14 janvier 1997, Espagne/Commission, précité, note 10, point 18.

29 — Points 27 et 29 de la décision attaquée.

«en ce qui concerne les dérogations prévues à l'article 87, paragraphe 3, points a) et c), ... les aides examinées sont susceptibles d'altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun» [30].

47. À prime abord, la décision semble donc reposer sur deux constatations distinctes (l'une n'excluant toutefois pas l'autre). L'analyse approfondie à laquelle se livre la Commission de l'altération des échanges qui résulterait de l'aide [31] laisse toutefois penser que c'est en fait la seconde constatation qui amène la Commission à conclure que l'aide en question ne peut bénéficier d'aucune dérogation prévue par l'article 87, paragraphe 3, CE. Il convient dès lors d'apprécier la légalité des constatations de la Commission qu'aucune des deux dérogations prévues par l'article 87, paragraphe 3, sous a) et sous c), CE ne trouve application dans la mesure où les aides en question altèrent les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

48. Il convient de rappeler que les aides régionales peuvent être couvertes par l'une des dérogations prévues par l'article 87, paragraphe 3, sous a) et sous c), CE. À cet égard, l'emploi des termes «anormalement» et «graves» dans la dérogation contenue sous a) montre que celle-ci ne concerne que des régions où la situation économique est extrêmement défavorable par rapport à l'ensemble de la Communauté. En revanche, la dérogation contenue sous c) a une portée plus large en ce qu'elle permet le développement de certaines régions d'un État membre qui sont défavorisées par rapport à la moyenne nationale, sans être limitée par les conditions économiques prévues sous a), pourvu que les aides qui leur sont destinées «n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun». Inversement, l'absence de cette dernière condition dans la dérogation prévue sous a) implique une plus grande latitude pour l'octroi des aides à des entreprises situées dans les régions qui répondent effectivement aux critères fixés par cette dérogation [32].

49. Cependant, la Cour a jugé que la différence de formulation ainsi relevée ne saurait conduire à considérer que la Commission ne doit tenir aucun compte de l'intérêt communautaire lorsqu'elle fait application de l'article 87, paragraphe 3, sous a), CE ni qu'elle doit se borner à vérifier la spécificité régionale des mesures en cause sans évaluer leur incidence sur le ou les marchés pertinents dans l'ensemble de la Communauté [33]. La Commission est donc tenue d'évaluer les effets sectoriels de l'aide régionale projetée, même pour ce qui concerne les régions susceptibles de relever du paragraphe 3, sous a), afin d'éviter que, par le biais d'une mesure d'aide, un problème sectoriel soit créé sur le plan de la

30 — Point 36.

31 — Points 31 à 35 de la décision.

32 — Arrêt du 14 janvier 1997, Espagne/Commission, précité, note 10, points 15 et 16.

33 — Ibidem, point 17.

Communauté qui serait plus grave que le problème régional initial[34]. Ainsi, et contrairement à ce que soutient le gouvernement espagnol, il ne suffit pas que la gravité des circonstances corresponde à celle décrite à l'article 87, paragraphe 3, sous a), CE pour que la Commission déclare l'aide compatible avec le marché commun. Même en ce qui concerne une région couverte par l'article 87, paragraphe 3, sous a), CE on ne saurait ignorer dans quelle mesure les conditions des échanges sont altérées.

50. Dans la décision attaquée, la Commission invoque trois motifs pour conclure que les aides en question altèrent les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun: les aides en question constitueraient des aides de fonctionnement; elles auraient été octroyées en dépit de l'existence d'une organisation commune de marché; et elles contiendraient des exigences qui constituent une infraction à l'article 29 du traité CE[35].

51. En ce qui concerne en premier lieu la nature des aides, il ressort de la jurisprudence que l'article 87, paragraphe 3, sous a) et sous c), CE n'est pas en principe applicable aux aides de fonctionnement, c'est-à-dire aux aides destinées à permettre à une entreprise d'éviter des dépenses auxquelles elle aurait dû normalement faire face dans le cadre de sa gestion quotidienne ou de ses activités habituelles. La raison en est que de telles aides ont en général pour effet de fausser la concurrence dans les secteurs dans lesquels elles sont octroyées et qu'elles ne sont pas à même, de par leur nature, d'atteindre les objectifs de ces dérogations, à savoir le *développement* de certaines régions ou de certaines activités.

52. Dans la présente affaire, l'aide est fonction des quantités produites et fournies en vertu de contrats conclus avec des entreprises de transformation. Une telle aide, qui est liée à des contrats de fourniture, constitue de par sa nature même une aide de fonctionnement puisqu'elle implique une réduction directe et immédiate des coûts de production par unité et, partant, des dépenses courantes des producteurs[36].

53. En ce qui a trait à l'argument du gouvernement espagnol que les aides en question auraient pour objectifs structurels l'adaptation des productions aux exigences du marché, la promotion de la diversification, le développement de production ayant d'importantes retombées sociales et la création de relations stables entre les producteurs et les entreprises de transformation, il y a lieu de relever que le gouvernement espagnol n'a pas été en mesure d'établir que l'aide de fonctionnement en question est en fait de nature à contribuer à

34 — Arrêt du 15 septembre 1998, BFM et EFIM/Commission (T-126/96 et T-127/96, Rec. p. II-3437, point 101).

35 — Voir ci-après, point 56.

36 — Dans le domaine de la construction navale, le législateur communautaire considère également comme des aides de fonctionnement les aides à la production liées au contrat; voir article 4 de la directive 90/684/CEE du Conseil, du 21 décembre 1990, concernant les aides à la construction navale (JO L 380, p. 27).

la réalisation de ces objectifs structurels et qu'elle est conforme à cet égard au principe de proportionnalité. Par conséquent, l'aide ne saurait remplir les critères qui déterminent l'autorisation exceptionnelle d'une aide de fonctionnement en application des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale [37], quand bien même ces lignes directrices seraient applicables.

54. En tout état de cause, les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale ne sont pas applicables au secteur de l'agriculture [38]. Dans ce secteur, les catégories d'aides de fonctionnement qui peuvent être exceptionnellement considérées comme compatibles avec le marché commun font l'objet de règles spéciales [39], dont aucune ne permet l'aide du type en question dans la présente affaire.

55. En ce qui concerne en deuxième lieu l'existence d'une organisation commune des marchés, la décision attaquée se réfère à juste titre à la jurisprudence constante de la Cour en vertu de laquelle les organisations communes de marché établissent un régime complet et exhaustif qui s'oppose à ce que les États membres prennent toute mesure qui serait de nature à y déroger ou à y porter atteinte [40]. Par conséquent, il est clair que le régime communautaire exhaustif dans le secteur du marché des légumes affecté par les mesures en question (à l'exception de la pomme de terre), lequel prévoit déjà un système communautaire des prix et d'aides, exclut que d'autres aides soient accordées par les autorités espagnoles [41].

56. En ce qui concerne en troisième et dernier lieu l'article 29 CE, la décision attaquée ne mentionne pas — contrairement à ce que le gouvernement espagnol soutient — que les agriculteurs sont tenus de vendre leur production aux entreprises de transformation. La décision précise seulement que «les producteurs pour pouvoir bénéficier des aides en cause sont obligés de vendre leurs produits aux industries de la région». À notre sens, il ressort clairement de cette formulation et de la décision dans son ensemble que la décision ne se réfère pas à une obligation juridique mais simplement à une condition préalable à l'octroi d'une aide d'État. En outre, il est de jurisprudence constante qu'une mesure nationale de promotion de l'achat de produits nationaux doit être considérée comme une mesure ayant un effet équivalant à une restriction quantitative aux importations [42]. Inversement, des incitations financières à vendre des produits aux entreprises

37 — Voir, à cet égard, les points 4.15 à 4.17 des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale (JO 1998, C 74, p. 9).

38 — Voir point 2 des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale.

39 — Voir désormais les lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État dans le secteur agricole (JO 2000, C 28, p. 2).

40 — Arrêt du 26 juin 1979 McCarren (177/78, Rec. p. 2161, point 14); voir également par exemple arrêt du 12 juillet 1990, Commission/Grèce (C-35/88, Rec. p. I-3125, points 29 et 30).

41 — Arrêt du 27 mars 1984, Commission/Italie (169/82, Rec. p. 1603, point 33).

42 — Arrêt du 24 novembre 1982, Commission/Irlande (249/81, Rec. p. 4005, points 27 à 29).

de transformation nationales peuvent être considérées comme une mesure ayant un effet équivalant à une restriction quantitative aux exportations qu'interdit l'article 29 CE.

57. Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent qu'en basant sa décision sur ces trois éléments cumulés (aide de fonctionnement, organisation commune de marché et infraction à l'article 29 CE) la Commission n'a pas abusé de son pouvoir discrétionnaire en décidant que, indépendamment de la question de savoir si l'aide en question doit être appréciée à la lumière de l'article 87, paragraphe 3, sous a) ou sous c), CE, l'aide est susceptible d'altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun et ne peut par conséquent bénéficier d'aucune des dérogations prévues par l'article 87, paragraphe 3, CE.

58. Par conséquent, les deuxième et troisième moyens du gouvernement espagnol doivent également être rejetés.

Affaire C-114/00

Contexte

59. La décision attaquée dans l'affaire C-114/00 a trait au décret 35/1993, du 13 avril 1993, de la Junta de Extremadura sur le financement du fonds de roulement dans le secteur agricole d'Estrémadure [43].

60. Les trois catégories de bénéficiaires du régime d'aides en question qui sont précisées dans le décret sont les suivantes:

— les exploitations agricoles d'Estrémadure,

— les coopératives agricoles et autres associations d'Estrémadure, et

— les industries agricoles d'Estrémadure qui souscrivent des contrats pour l'acquisition de matières premières pour la transformation industrielle avec des exploitations agricoles et d'élevage d'Estrémadure.

61. L'aide est octroyée sous la forme de subvention du taux d'intérêt des prêts de campagne d'une durée ne dépassant pas un an. Le montant de la bonification varie de 0,5 à 5 points selon les bénéficiaires.

43 — *Diario Oficial de Extremadura* nº 45, du 15 avril 1993, p. 1027.

62. Dans le cas des exploitations agricoles, la bonification du taux d'intérêt des prêts est plafonnée à 5 points pour les agriculteurs à titre principal et à 4 points pour les autres; en cas de cofinancement communautaire ou de l'État, le bénéficiaire doit payer un taux d'intérêt minimal de 6 % (4 % pour les agriculteurs à titre principal).

63. Dans le cas des coopératives et autres associations, la bonification du taux d'intérêt des prêts est plafonnée à 1 point pour l'acquisition de facteurs de production (augmentée de 0,5 point pour l'acquisition de plantes et semences certifiées et de 0,5 point pour l'acquisition d'engrais simples) et à 5 points dans le cas de prêts au fonds de roulement au titre des paiements de campagne aux agriculteurs associés.

64. En ce qui concerne les industries, dans les secteurs sélectionnés chaque année par arrêté, la bonification de taux d'intérêt des prêts est plafonnée à 5 points pour les prêts destinés à l'acquisition des matières premières au moyen de contrats conclus avec des exploitants et à 5 points également pour les prêts destinés au financement du fonds de roulement.

65. C'est dans ce contexte que l'arrêté du 29 septembre 1998 de la Consejería de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremadura [44] a fixé pour la campagne 1997/1998 les produits suivants: figues séchées et pâte de figues, poivron pour la fabrication de piment rouge moulu, porc ibérique, olives pour la fabrication de l'huile d'olive et tomates déshydratées autres que la poudre de tomate. La bonification des prêts prévue est de 5 points et leur durée d'un an au maximum.

66. Les aides font l'objet de limites maximales: pour les agriculteurs, les limites maximales de l'aide prévue sont des montants maximaux par hectare, par produit et par tête de bétail, pour les coopératives, la moyenne des achats des facteurs de production des trois dernières années augmentée de 10 % et, pour les industries, le montant du prêt.

67. Le régime d'aides, d'une durée indéterminée, est doté d'un budget de 107 millions de ESP par an (approximativement 640 000 euros).

68. La Commission — qui n'a pas reçu de notification — a demandé par lettre du 8 février 1999 confirmation de l'existence du régime d'aides en question et de sa mise

44 — *Diario Oficial de Extremadura* n° 114, du 6 octobre 1998, p. 7412.

en vigueur. Dans le prolongement d'un échange de lettres avec les autorités espagnoles [45], la Commission a adopté la décision attaquée le 22 décembre 1999.

69. Dans la décision attaquée, la Commission constate que:

— en ce qui concerne les aides aux producteurs agricoles de l'annexe I du traité non soumis à l'organisation commune de marché (pomme de terre autre que la pomme de terre de fécule, viande équine, miel, café, alcool d'origine agricole, vinaigre dérivé de l'alcool et liège), la Commission ne peut, en vertu de l'article 36 CE et du règlement n° 26 tel que modifié, que recommander au gouvernement espagnol de supprimer ces aides;

— en ce qui concerne les produits agricoles de l'annexe I du traité régis par des organisations communes de marché, les mesures en question remplissent les critères prévus à l'article 87, paragraphe 1, CE et constituent dès lors une aide d'État;

— les dérogations prévues à l'article 87, paragraphe 2, CE ne sont manifestement pas applicables;

— les aides sont à considérer comme des aides au fonctionnement dans le secteur agricole et non comme des aides régionales;

— pour l'appréciation des mesures en objet, il convient de distinguer entre les périodes antérieures et postérieures au 30 juin 1998, date à laquelle a repris l'application de la communication de la Commission concernant les aides d'État relatives aux crédits à court terme à taux d'intérêt bonifiés en agriculture [46];

— les aides octroyées aux titulaires des exploitations agricoles et aux coopératives agricoles et autres associations avant le 30 juin 1998 sont conformes au critère alors appliqué pour ce type d'aides et peuvent dès lors bénéficier de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE;

45 — La décision de la Commission d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE est publiée au JO 1999, C 225, p. 6.

46 — JO 1996, C 44, p. 2; à la note 6 de la décision attaquée, la Commission explique que, par lettre du 4 juillet 1997, la Commission a informé les États membres de sa décision de suspendre l'application de cette communication et, par lettre du 19 décembre 1997, la Commission a informé les États membres que l'application de l'encadrement en cause reprendrait le 30 juin 1998.

— les aides octroyées aux industries avant le 30 juin 1998 sont en principe conformes au critère appliqué alors par la Commission pour ce type d'aides mais constituent toutefois une restriction à la libre circulation des marchandises interdite par l'article 28 CE dans la mesure où les industries qui utilisent des matières premières provenant des autres États membres sont exclues de l'avantage de ces aides;

— les aides accordées à ces trois catégories de bénéficiaires après le 30 juin 1998 sont incompatibles avec le marché commun dans la mesure où elles ne remplissent pas les critères précisés dans la communication précitée; les aides accordées aux industries de transformation constituent par ailleurs une infraction à l'article 28 CE;

— par conséquent, à l'exception des aides octroyées avant le 30 juin 1998 aux exploitants agricoles, aux coopératives agricoles et autres associations, le régime d'aides en question doit être considéré comme une aide au fonctionnement incompatible avec le marché commun et ne saurait bénéficier d'aucune des dérogations prévues à l'article 87, paragraphe 3, CE.

70. La Commission conclut que les aides n'ont pas été notifiées, qu'elles ont été illégalement octroyées, que les aides octroyées avant le 30 juin 1998 aux industries de transformation et celles octroyées après cette date (à l'exception des aides à la pomme de terre autre que la pomme de terre de fécule, à la viande équine, au miel, au café, à l'alcool d'origine agricole, au vinaigre dérivé de l'alcool et au liège) sont incompatibles avec le marché commun et qu'elles doivent être recouvrées auprès des bénéficiaires.

71. À l'appui de son recours formé le 17 mars 2000 en annulation de la décision attaquée, le gouvernement espagnol soulève quatre moyens.

Sur le premier moyen tiré d'une erreur manifeste d'appréciation de la Commission, une partie des aides n'ayant pas été versée

72. Le gouvernement espagnol soutient que la décision attaquée est nulle en ce qu'elle déclare les aides octroyées après le 30 juin 1998 incompatibles avec le marché commun et requiert leur recouvrement. Le gouvernement d'Estrémadure ayant suspendu l'aide pour la campagne 1998/1999, aucune aide n'a été octroyée ni payée après le 30 juin 1998. La Commission ne saurait à cet égard prétendre ignorer cette suspension puisqu'il lui appartenait de présumer que le gouvernement espagnol respecterait

ses obligations en vertu du traité CE de suspendre le paiement des aides une fois ouverte la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE.

73. Toutefois, ainsi que la Commission le soutient à juste titre, la légalité de la décision litigieuse doit être appréciée en fonction des éléments d'information dont la Commission pouvait disposer au moment où elle l'a arrêtée [47]. En date du 22 décembre 1999, le régime d'aides fixé par le décret en question était encore en vigueur et rien n'indiquait à la Commission qu'aucune aide ne serait octroyée après le 30 juin 1998. Il ne résulte pas du fait qu'un État membre est tenu en vertu du traité CE de ne pas octroyer d'aides que la Commission peut présumer que l'État membre agit conformément à cette obligation. En tout état de cause, nous ne sommes pas certain qu'il est correct de considérer qu'aucune aide n'a été octroyée après le 30 juin 1998. La décision concernant les aides pour la campagne 1997/1998 semble en effet avoir été prise soit le 29 septembre 1998, soit le 8 juillet 1998 (les conclusions des parties divergent sur ce point), ce qui signifie que cette décision a été arrêtée après le 30 juin 1998. En ce qui concerne l'obligation de procéder au recouvrement d'aides qui n'auraient jamais été payées, l'article 3 du dispositif de la décision attaquée ne se réfère expressément qu'aux aides qui ont été «mises à leur disposition» illégalement. Il est évident que l'obligation de procéder au recouvrement des aides ne s'étend pas aux aides qui n'ont pas été mises à la disposition des bénéficiaires.

47 — Arrêt du 10 juillet 1986, Belgique/Commission, précité, note 26, point 16.

74. Par conséquent, le premier moyen du gouvernement espagnol doit être rejeté.

Sur le deuxième moyen tiré d'un défaut de motivation en ce qui concerne l'affectation du commerce entre États membres et du non-respect de cette exigence

75. Le gouvernement espagnol soutient que la décision attaquée enfreint les articles 253 CE et 87, paragraphe 1, CE dans la mesure où elle est dénuée de la motivation minimale exigible pour démontrer que les aides en question affectent les échanges entre les États membres, et ce pour la raison que les mesures en question n'auraient en fait aucun effet sur les échanges intracommunautaires.

76. Sur ce moyen, les conclusions du gouvernement espagnol et de la Commission sont en substance identiques aux arguments présentés dans l'affaire C-113/00 auxquels nous pouvons dès lors nous référer. Nous renvoyons également à notre appréciation de ces arguments.

77. Nous considérons dès lors que dans le secteur agricole qui est caractérisé par des difficultés particulières et une concurrence intracommunautaire intense, et dans lequel la plupart des sous-secteurs sont soumis à

une organisation commune de marché, l'effet cumulatif d'aides d'un montant même minime accordées à un grand nombre de petits opérateurs est tel qu'elles sont à même d'avoir un effet sur les échanges entre les États membres au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE.

78. En ce qui concerne l'obligation de motivation, la décision attaquée se réfère à l'existence d'organisations communes de marché [48], souligne qu'il y a un volume significatif d'échanges de produits agricoles [49] entre l'Espagne et le reste de la Communauté, fournit des données sur le volume de ces échanges [50] et explique que les mesures en question ont un effet direct et immédiat sur les coûts de production des entreprises de production et de transformation de produits agricoles en Espagne, ce qui leur fournit un avantage économique par rapport aux exploitations qui n'ont pas accès, dans d'autres États membres, à des aides comparables [51]. Toutes les circonstances dont il ressort que les échanges entre les États membres sont affectés sont dès lors mentionnées dans la décision.

79. Par conséquent, le deuxième moyen doit également être rejeté.

48 — Point 51.

49 — Il ressort clairement de la décision qui concerne un régime applicable à tous les produits agricoles que les données qui figurent au point 25 de la décision attaquée concernent également tous les produits agricoles.

50 — Point 25.

51 — Point 26.

Sur les troisième et quatrième moyens tirés d'une violation de l'article 87, paragraphe 7, sous a) et sous c), CE et d'un défaut de motivation

80. Les arguments présentés par le gouvernement espagnol et la Commission sont de nouveau également très comparables à ceux présentés dans le cadre de l'affaire C-113/00. Dans la mesure où les décisions attaquées et les arguments invoqués sont identiques, nous nous permettons de nous référer à notre appréciation développée plus haut. À cet endroit, nous souhaiterions seulement souligner que, selon la jurisprudence de la Cour [52], le gouvernement espagnol ne peut légitimement prétendre que, en relation avec une région couverte par l'article 87, paragraphe 3, sous a), CE, la Commission ne peut évaluer l'incidence des mesures d'aide en cause sur les conditions des échanges.

81. Les trois arguments que le gouvernement espagnol invoque seulement dans le cadre de la présente affaire (et non dans l'affaire C-113/00) sont les suivants.

82. En premier lieu, le gouvernement espagnol soutient que, en vertu de la communication de la Commission sur la méthode pour l'application de l'article 92, paragra-

52 — Arrêt du 14 janvier 1997, Espagne/Commission, précité, note 10, point 17.

phe 3, sous a) et c), aux aides régionales publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* du 12 août 1988, la Commission aurait pu autoriser une aide au fonctionnement du type en question [53] pour une région visée à l'article 87, paragraphe 3, sous a), CE et qu'elle n'a pas justifié son refus de décider ainsi.

83. La Commission réplique que la communication en question a été remplacée par les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale publiées le 10 mars 1998 [54], que ces lignes directrices constituent les règles applicables ratione temporis puisqu'elles formaient le droit en vigueur lorsque la décision attaquée a été adoptée le 22 décembre 1999 [55] et que les aides octroyées dans le secteur agricole ne font pas partie du domaine des lignes directrices en question [56].

84. Nous estimons — et le gouvernement espagnol ne semble pas sérieusement contester ce point — que toute aide octroyée après le 30 juin 1998 doit être appréciée à la lumière du régime fixé par les nouvelles lignes directrices du 10 mars 1998 qui sont entrées en vigueur avant que les aides ne fussent octroyées et qui excluent de leur domaine d'application les aides dans le secteur de l'agriculture.

85. En ce qui concerne les aides octroyées aux industries de transformation avant le 30 juin 1998, nous partageons la position du gouvernement espagnol en ce sens que, en vertu du principe de sécurité juridique, les critères applicables doivent être ceux en vigueur au moment auquel l'aide est octroyée et non ceux en vigueur lorsqu'est prise la décision sur la compatibilité de l'aide.

86. Toutefois, les aides au fonctionnement ne peuvent être autorisées en application de la communication de 1988 que si certaines conditions sont réunies, dont notamment que l'aide ne doit pas provoquer une surcapacité sectorielle au niveau communautaire telle qu'il en résulterait des difficultés sectorielles au niveau communautaire plus sérieuses que les difficultés régionales initiales; dans ce contexte, la communication de 1988 requiert une approche sectorielle et en particulier le respect des règles communautaires applicables au secteur agricole et à certaines entreprises industrielles opérant dans la transformation de produits agricoles.

87. En tout état de cause, il convient de ne pas perdre de vue que la Commission conclut à l'illégalité des aides octroyées aux industries non en ce qu'elles constituent des aides au fonctionnement, mais principalement parce qu'elles constituent une restriction à la libre circulation des marchandises, dans la mesure où les indus-

53 — Voir point I 6 de la communication (JO 1988, C 212, p. 2).

54 — Précitées note 36.

55 — La Commission se réfère aux arrêts du 16 décembre 1999, Acciaierie di Bolzano/Commission (T-158/96, Rec. p. II-3927, point 65), et du 15 décembre 1999, Freistaat Sachsen e.a./Commission (T-132/96 et T-143/96, Rec. p. II-3663, points 192 et 203 et suiv.)

56 — Voir point 2 des lignes directrices, précitées, note 36.

tries qui utilisent des matières premières provenant des autres États membres sont exclues de l'avantage de ces aides [57]. Indépendamment de la question de savoir laquelle des communications de la Commission est applicable ratione temporis, nous considérons que la Commission n'a pas abusé de son pouvoir discrétionnaire en décidant qu'une aide dont les effets restreignent la libre circulation des marchandises est à même d'altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt communautaire et ne peut dès lors bénéficier d'aucune des dérogations prévues à l'article 87, paragraphe 3, CE.

88. Cela nous amène à considérer l'argument qu'invoque le gouvernement espagnol en second lieu et aux termes duquel le régime en question n'enfreint pas en fait l'article 28 CE dans la mesure où ce régime ne s'oppose pas juridiquement aux importations d'autres États membres et n'affecte pas les échanges entre les États membres dans une mesure sensible.

89. Il est certes vrai que le régime en question n'interdit pas l'importation de matières premières destinées à la transformation en Estrémadure. Toutefois, il ressort clairement de la jurisprudence que même les mesures encourageant simplement l'achat de produits nationaux doivent être qualifiées de mesures d'effet équivalant à une restriction aux importations interdites dès lors par l'article 28 CE [58]. Il est également de jurisprudence constante que la règle de minimis ne trouve pas en principe application en relation avec l'article 28 CE. Dans la présente affaire — dans la mesure où les industries de transformation achetant leurs matières premières dans d'autres États membres ne peuvent bénéficier de l'aide — il est probable que ces entreprises se fourniront en matières premières en Estrémadure. C'est donc à juste titre que la Commission a conclu que le fait de subordonner l'octroi de l'aide aux industries à la signature de contrats avec des exploitations agricoles et d'élevage d'Estrémadure constitue une restriction à la libre circulation des marchandises entre les États membres et une violation de l'article 28 CE.

90. Le gouvernement espagnol soutient en troisième lieu que toute aide octroyée après le 30 juin 1998 remplit les critères fixés dans la communication de la Commission concernant les aides d'État relatives aux crédits à court terme à taux d'intérêt bonifiés en agriculture [59] et devrait dès lors être considérée comme compatible avec le marché commun. Aux yeux du gouvernement espagnol, l'aide est octroyée sur une base non discriminatoire dans la mesure où chaque année un arrêté fixe les secteurs bénéficiant de l'aide à partir d'un critère objectif. L'aide serait limitée ensuite à ce qui est strictement nécessaire et le montant des crédits bonifiés accordé n'excéderait

57 — Voir point 42 de la décision attaquée.

58 — Arrêt du 5 juin 1986, Commission/Italie (103/84, Rec. p. 1759, point 24).

59 — Voir la lettre adressée aux États membres publiée au JO 1996, C 44, p. 2.

pas les besoins de trésorerie nécessaires pour financer la production avant de la vendre, puisque le bénéficiaire de l'aide doit payer un intérêt minimal et que le montant de la subvention est plafonné.

91. À nos yeux, c'est à juste titre que la Commission a constaté que n'étaient pas réunies les conditions prévues dans sa communication concernant les aides d'État relatives aux crédits à court terme à taux d'intérêt bonifiés en agriculture.

92. Conformément à la lettre B de cette communication, la Commission refuse d'autoriser toute aide mise à disposition au sein de la région administrative de l'autorité qui accorde l'aide à tous les exploitants agricoles sur une base non discriminatoire quelle que soit l'activité agricole pour laquelle l'opérateur a besoin de crédits à court terme. À titre d'exception, la Commission autorise les aides qui excluent certaines activités pourvu que l'État membre soit en mesure de démontrer que les problèmes que rencontrent ces exclus pour obtenir des crédits à court terme sont intrinsèquement moins importants que dans le reste des activités de l'économie agricole.

93. Dans la présente affaire, le régime en question prévoit la fixation annuelle des secteurs éligibles au titre de l'aide. Les secteurs choisis sont ceux dans lesquels les producteurs et les entreprises de transformation ont signé des contrats approuvés par les autorités. Un tel critère est peut-être objectif. Toutefois, il n'est pas conforme au seul critère autorisé par la communication, à savoir que seuls les secteurs dans lesquels les difficultés pour obtenir des prêts à court terme sont moins importantes peuvent être exceptionnellement exclus du régime général couvrant en principe tous les exploitants agricoles.

94. Conformément à la lettre C de la communication, l'élément d'aide prévu par un programme doit être limité à ce qui est strictement nécessaire et le montant des prêts bonifiés à chaque bénéficiaire ne peut dépasser les besoins de trésorerie qui résultent du fait que les coûts de production doivent être réglés avant que ne soient perçus les revenus provenant des ventes de la production. Il est vrai que les taux d'intérêt minimaux et les plafonnements imposés par les autorités espagnoles limitent le montant des aides dans une certaine mesure. En vertu de la communication, un État membre désireux d'octroyer des prêts bonifiés doit toujours toutefois respecter les limites de l'écart entre le taux d'intérêt accordé à un opérateur type du secteur agricole et le taux d'intérêt payé dans le reste de l'économie de l'État membre en question pour les crédits à court terme, d'un montant similaire par opérateur, non liés à des investissements. Or, à nos yeux, il ne ressort du régime en question aucun élément qui permette d'assurer que ces limites sont respectées.

95. Par conséquent, les troisième et quatrième moyens du gouvernement espagnol doivent également être rejetés.

Conclusions

96. Nous concluons dès lors à ce que la Cour dans les affaires C-113/00 et C-114/00:

1) rejette le recours;

2) condamne le gouvernement espagnol aux dépens.